

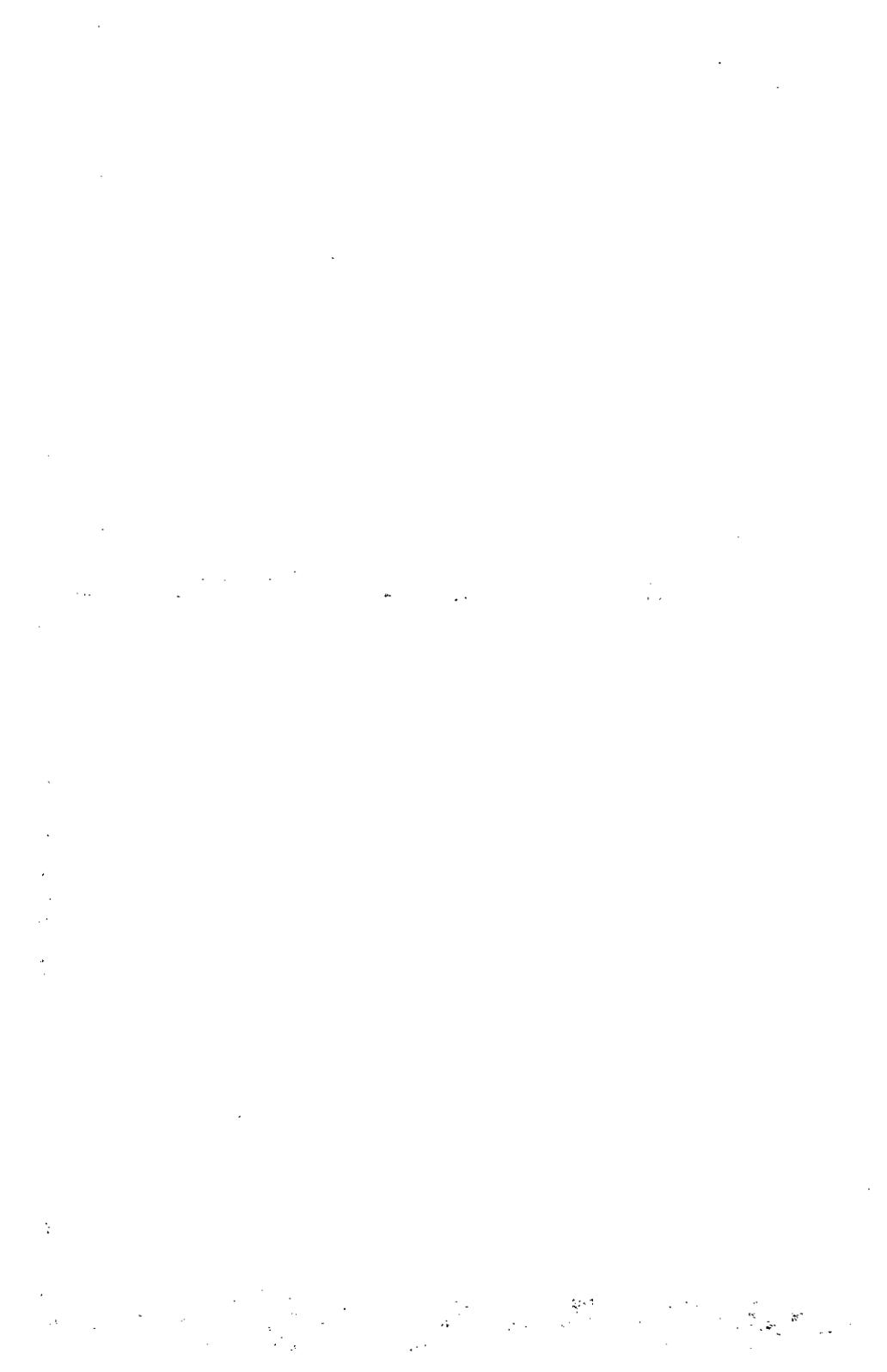
Int Un
6074

- 11 -

**INTEGRACION Y COOPERACION ENTRE
PAISES EN DESARROLLO EN EL
AMBITO AGRICOLA**

Germánico Salgado Peñaherrera





**INTEGRACION Y COOPERACION ENTRE
PAISES EN DESARROLLO EN EL
AMBITO AGRICOLA**

Germánico Salgado Peñaherrera
Consultor de la FAO

El autor agradece especialmente la valiosa ayuda que le han prestado en la preparación de este trabajo el Sr. Luis López Cordovez, Director de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, y el Ing. Jorge Ruiz, funcionario de la Junta del Acuerdo de Cartagena. La responsabilidad por los juicios hechos es, por supuesto, exclusivamente del autor.

Este trabajo se presentó con la signatura LARC/76/7(a) a la Decimocuarta Conferencia Regional de la FAO para América Latina y a la Conferencia Latinoamericana CEPAL/FAO de la Alimentación que se realizaron en Lima del 21 al 29 de abril de 1976.

Composición, impresión y encuadernación
realizados por los servicios gráficos
CEPAL/ILPES
76-8-1766

INDICE

Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola	1
I. La integración agrícola: uno más entre los escollos de un empeño conflictivo	5
II. La agricultura: el sector ignorado en la búsqueda de caminos de la integración latinoamericana	9
III. Los problemas instrumentales en la integración agrícola	17
IV. El ámbito de lo posible: acciones limitadas de cooperación y las dificultades de llegar a un esfuerzo conjunto para crear las bases de una interdependencia	27
V. La cooperación como un medio para mejorar la capacidad externa de negociación en el comercio de productos agropecuarios	45

**INTEGRACION Y COOPERACION ENTRE PAISES
EN DESARROLLO EN EL AMBITO AGRICOLA**

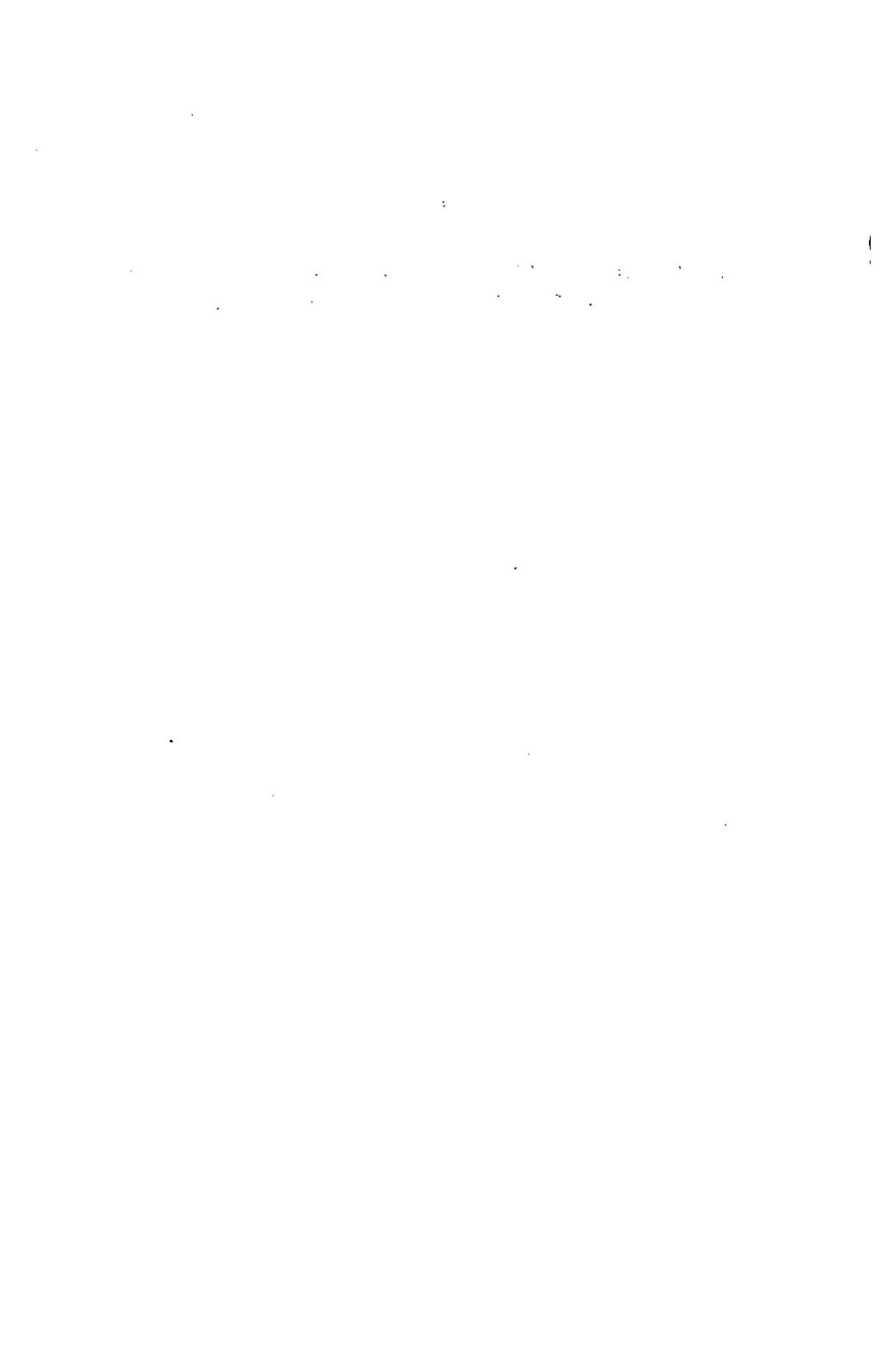
En su origen este trabajo debía haberse limitado a examinar los problemas de la participación de la agricultura en la integración económica. Se ha creído conveniente que rebasara ese ámbito para abarcar otras modalidades posibles de cooperación entre países en desarrollo, y concretamente los países de América Latina, no sólo porque el momento que vivimos reclama todos los recursos de la acción conjunta, sino porque en la América Latina de hoy se advierte ya una tendencia hacia variadas formas de cooperación que no sería dable ignorar.

El autor de este trabajo no es un entendido en el campo del desarrollo agrícola. Si alguna experiencia tiene, ella se limita a la planificación económica y la integración, que es su vivencia más entrañable y más cercana. En tal virtud, ha preferido mirar, que no analizar, el panorama de la cooperación agrícola desde su perspectiva más elemental: la de su viabilidad política. No se trata de un examen técnico; es un examen prejuiciado por el deseo de que la cooperación entre nuestros países sea posible y exista realmente, porque ve en ella una condición del futuro. Ese prejuicio a ratos violenta una de sus más íntimas convicciones: el destino de nuestros pueblos está en la unión y, a pesar de todas las dificultades, una integración sistemática es el único camino directo. Parece, sin embargo, que en el caso de la agricultura debemos aprender primero a ir juntos y que esto es difícil porque toca los puntos más sensibles de las políticas nacionales. Ante esa realidad, lo importante es empezar enseñada.

El problema de los alimentos es parte del “gran síndrome global” que aqueja al mundo contemporáneo. Es en sí uno de los más graves interrogantes del futuro. Pero, además, como uno de los elementos de esa conmoción cultural, económica y política, de la solución que se le encuentre también depende la nueva estructura de las relaciones internacionales. Se habla con razón del “arma de los alimentos”, porque detrás de cada uno de esos grandes problemas que son los componentes de esta crisis, están en juego los resortes del poder. Razón de más para la urgencia de la integración y la cooperación entre los pueblos pobres.

I

LA INTEGRACION AGRICOLA: UNO MAS ENTRE LOS ESCOLLOS DE UN EMPEÑO CONFLICTIVO



Es un lugar común hablar de las dificultades de incorporar las actividades agrícolas en los esfuerzos de integración entre países en desarrollo. En rigor lo mismo se dijo y se dice de ese tema en relación con la Comunidad Económica Europea donde ya se cuenta con una experiencia real de las mismas. Existen naturalmente dificultades propias del sector, especialmente al tratarse de economías en desarrollo y luego me referiré a ellas. Pero sí parece necesario subrayar que lo sucedido en la agricultura no es la única excepción. En realidad, es profundamente difícil y conflictivo todo esfuerzo de integración entre nuestros países y parte fundamental de esos problemas se debe a la sencilla razón de que la integración económica entre países en desarrollo es un fenómeno social nuevo, no asimilado todavía plenamente por las motivaciones políticas de los pueblos, con instituciones apenas en trance de experimentación. La necesidad de la integración es evidente, pero esa racionalidad no es suficiente para transformarla en uno de los condicionantes de la acción social. La integración supone ir mucho más lejos que un mero pacto de conveniencias, cuya característica es ser circunstancial. La integración, para ser tal, debe vivirse como un fenómeno permanente que es preciso concretar gradualmente en base a una acción solidaria que surja de la conciencia de la interdependencia; es decir, un hecho político profundo.

Nuestros empeños de integración datan, los más antiguos, de menos de veinte años. Para todo propósito práctico está todavía en la búsqueda de una vía válida. El comienzo es

siempre el resultado de una transacción entre ideales más o menos racionalizados con intereses económicos concretos y esa clase de transacciones, mientras se mantengan como tales, no son determinantes políticos colectivos. Sólo con la evolución del conjunto, con el hábito de hacer el camino juntos se puede comenzar a dar realidad política a la interdependencia.

No es extraño, por lo mismo, que esos empeños de integración hayan desatendido las posibilidades latentes de la agricultura. Para empezar, es una larga tradición de los países latinoamericanos y de la gran mayoría de los países en desarrollo dar mayor importancia a otros sectores en las políticas nacionales. Enseguida, las fórmulas de integración se diseñaron para actuar en un contexto económico distinto del que es característico de la agricultura. Por último, incorporar realmente la agricultura a la integración económica puede desencadenar cambios de trascendencia en la estructura económica y las políticas nacionales y es claro que ese paso no se dará a fondo, sino cuando la integración sea una de los determinantes fundamentales de la acción política. Es tesis de este trabajo que el reconocimiento de esta peculiar falta de capacidad de la integración para atender los problemas y necesidades de la agricultura debe estar presente en la selección de las vías posibles de la cooperación agrícola entre nuestros países, estén o no vinculados dentro de esquemas de integración. No se trata de esperar las condiciones políticas propicias para actuar, ya que ellas pueden hallarse en el futuro remoto. Es forzoso ir hacia la cooperación en materia agrícola, pero al hacerlo hay que tomar en cuenta este elemento político limitante que restringe el alcance y la profundidad de la acción inicial posible.

II

LA AGRICULTURA: EL SECTOR IGNORADO EN LA BUSQUEDA DE CAMINOS DE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

La motivación central de la integración entre países en desarrollo es la industrialización. El argumento de la necesidad de aprovechar las ventajas de escala es la fundamental racionalización de los empeños de integración. Con la misma validez técnica, las ventajas de la especialización aun si no existieran complementariedades naturales, tendrfa que justificar un énfasis parecido en el campo agrícola. No ha sido así, entre otras razones porque la industrialización ha sido la prioridad espontánea, casi visceral, de las políticas de desarrollo en los últimos treinta años y en ella se llegó más o menos rápidamente a umbrales que no se podfan sobrepasar sin mercados más amplios. La racionalidad de las ventajas de escala se ha combinado así con la capacidad de presión y, de hecho, el creciente poder político de los grupos industriales emergentes, para dar cuerpo a las tesis de integración a pesar de su epidérmica naturaleza política.

Ni los ideólogos ni los tecnócratas del desarrollo, ni por supuesto, los intereses agrícolas, muy poderosos en algunos casos, se plantearon iguales preocupaciones al tratarse del sector agropecuario. Estos últimos o tenían la actitud insular del productor para el mercado interno que no sentía apremios de eficiencia, o estaba hecho a pensar en función de los mercados de ultramar, si se trataba de un exportador de productos primarios tradicionales. Es interesante observar que muchas veces entre los países que se integraban preexistían corrientes importantes de comercio en productos agropecuarios, como entre algunos países de ALALC y del

Mercado Común Centroamericano, corrientes que inclusive se intensificaron con el entusiasmo inicial de los empeños de integración. Pero las fórmulas de integración no encontraron los medios para alimentar esa expansión y los intereses en juego no fueron lo suficientemente fuertes para conseguirlo de manera estable. En los casos mencionados, el comercio de productos agrícolas ha tendido más bien a estancarse con el correr de los años.

Una parte de la explicación está en las características de las fórmulas elegidas. La primera, la ALALC, es el mejor ejemplo: como zona de libre comercio reproduce las experiencias de la integración entre países desarrollados; es decir, entre economías maduras, con una actividad económica diversificada a la que se buscaba moldear con una exigencia de eficiencia. La apertura del mercado mediante una desgravación es el estímulo por excelencia para desarrollar la base de actividad existente, especialmente industrial. Lo sucedido ha demostrado que esas fórmulas no fueron aptas para estimular en el grado deseado el desarrollo industrial de las economías subdesarrolladas, que en razón de su propio subdesarrollo, aparte de tener distintas dimensiones económicas, tienden a ser mucho más heterogéneas entre sí que los países ricos. Sirvieron menos aún para abrir nuevos cauces al desarrollo de un sector agropecuario, que exhibía internamente las más abismales diferencias de productividad y que se hallaba además regimentado con el mosaico más abigarrado de medidas de discriminación en uno u otro sentido.

CARIFTA tuvo la ventaja de haber incorporado una serie de mecanismos de acción conjunta más concretamente referidos a ciertos productos, mecanismos que databan de períodos anteriores a su establecimiento. Ellos respondieron mejor a las necesidades de la integración agrícola que la liberación, mecanismo que de todos modos fue también considerado al formalizarse la agrupación subregional, encontrando problemas similares a los que ya se han mencionado.

Sólo al final de la década de los sesenta, con casi diez años de experiencia, se ha tratado de encontrar nuevos caminos. El

Grupo Andino es la respuesta más acabada a esas nuevas tendencias, que afloran también en los esfuerzos que se hacen para revitalizar el Mercado Común Centroamericano, así como en la evolución de la integración del Caribe de habla inglesa en el actual CARICOM.

Las innovaciones básicas del Grupo Andino pueden resumirse en unas cuantas premisas básicas:

- a) Una integración honda sólo es posible entre países que reúnen un mínimo de características homogéneas en el grado de desarrollo de su industria, lo que a su vez supone dimensiones económicas nacionales —más sencillamente de mercado— no excesivamente diferentes; por eso el énfasis en las ventajas de la agrupación subregional.
- b) Ya que de todos modos una cierta heterogeneidad es inevitable, la búsqueda de una sociedad integrada estable exige compensar los efectos de esas diferencias de capacidades económicas para dar a todos los Países Miembros la oportunidad de aprovechar del nuevo espacio económico en la transformación de su base económica; es el principio, no por difícil de definir menos concreto como expresión política, del desarrollo armónico y equilibrado.
- c) La simple apertura de mercado y su protección con una barrera uniforme no es el instrumento apto para conseguir esos fines. Decisiones deliberadas de asignación de actividades son el requisito para construir esa sociedad políticamente estable y permitir el mayor y más eficaz aprovechamiento de las ventajas de escala. De allí se deriva la aparición en la fórmula del énfasis en la programación o planificación comunitaria, como elemento correctivo y complementario de la “clásica” desgravación.

Esta innovación de principios e instrumentos tienen su expresión más definida en el campo industrial, y los llamados programas sectoriales de desarrollo industrial, cualquiera que sea el destino del Grupo Andino, han demostrado ya ser una

fórmula válida y viable de decidir en conjunto los elementos básicos del nuevo desarrollo industrial. Constituyen así un aporte que no dejará de tener consecuencias en otros esquemas de integración.

Obsérvese, sin embargo, que el Grupo Andino a pesar de la imaginación y audacia que presidió la redacción del Acuerdo de Cartagena, se detuvo realmente en la programación de los sectores más dinámicos y complejos de la industria. Postula la programación económica en general, inclusive en la agricultura, ya sea para todo el sector o como coordinación de planes, así como programas sobre productos; pero es sintomático que en esos casos ni fijó plazos ni definió detalladamente los instrumentos, al contrario de lo que sucede en la industria. Es evidente que ello es debido tanto a la motivación predominante de la industrialización como al recelo de acercarse con recetas concretas a los arcanos de la política agrícola.

Los tiempos han cambiado y han traído una nueva conciencia de los viejos problemas. Hoy vivimos un primer cambio, en relación con la preocupación por el desarrollo agrícola y la inconformidad consiguiente ha cuestionado con la fuerza de una reivindicación la desmedrada participación que hasta ahora ha tenido la agricultura en la integración y la cooperación entre países en desarrollo. Desde hacía tiempo se reconocía la insuficiencia de lo hecho en términos nacionales por el desarrollo agrícola, y en esta asamblea no hay necesidad de insistir en el tema. En los primeros años de esta década, mientras los mercados externos por los productos primarios de América Latina se mantuvieron relativamente prósperos, el reproche no pasó en la mayoría de los casos de ser una semilla de inquietud sin mucha trascendencia en la acción. La inflación internacional, primero, y luego el campanazo de alarma de la crisis energética y la crisis de los alimentos; enseguida, la contracción de las economías industriales con el descenso posterior de los precios de las exportaciones primarias, acompañado de restricciones en sus mayores mercados, ha hecho brotar casi de súbito el afán de devolver con creces a la agricultura lo que antes se le quitó. Caben las

posiciones más extremas, como la de aquellos que quisieran reconstruir todo el sistema económico para retornar al campo, donde se dice que están nuestras reales ventajas comparativas en la división internacional del trabajo. Esos extremos al canto, es notorio que existe una tendencia generalizada hacia el énfasis en la agricultura en las prioridades nacionales, aun cuando no siempre pueda traducirse en hechos.

Esa inquietud ha llegado a la integración. Con razón, se siente el verdadero vacío de respuestas válidas a las posibilidades que ofrece la agricultura para la cooperación. Hay, en verdad, un vacío o insuficiencia de ideas, métodos, formas de acción. Pero es también patente para quien esté familiarizado con la vida profunda de estos empeños de integración que, por lo pronto, la actitud reivindicativa no va acompañada de un deseo real de comprometer las decisiones nacionales de la política agrícola en los condicionantes inevitables de toda acción conjunta. Quizás lo uno vaya con lo otro: mientras no surjan instrumentos y procedimientos que se estimen válidos, esa renuencia real seguirá siendo el freno a toda acción solidaria. Es mi impresión que romper el círculo vicioso exige, al contrario de lo que sucedió en la industria donde la audacia parece ser la respuesta, un esfuerzo cauteloso, que “economice en compromisos”, como diría Hirshman, no sólo a causa de la natural delicadeza económica y social del sector, sino sobre todo a causa de la peculiar actitud de “reserva campesina” que asumen todos los responsables de las decisiones en esos sectores cuando se trata de la integración.

III

LOS PROBLEMAS INSTRUMENTALES EN LA INTEGRACION AGRICOLA

Para preguntarnos cómo se puede vencer esa “reserva”, conviene primero saber cómo y por qué han fallado los instrumentos hasta ahora usados en la integración cuando se trata del sector agropecuario. Se ha escrito mucho sobre el tema y puedo, por lo mismo ser breve.

El primer instrumento, el que más experiencias tiene detrás de sí, es el mecanismo de desgravación arancelaria, total o parcial, acompañado o no por un arancel externo común, es decir, el instrumento por excelencia de la integración “clásica”, si puede usarse ese término. Cada sistema de integración tiene sus propias peculiaridades al respecto, pero pueden intentarse algunas generalizaciones. Ante todo algunos hechos. Las corrientes comerciales de importancia en productos agrícolas que registran los intercambios intrarregionales existían normalmente antes de la integración. Correspondían a viejas complementariedades. Temporalmente se han visto estimuladas por la desgravación, en algún caso con resultados significativos, como en el Mercado Común Centroamericano, para declinar posteriormente hacia el estancamiento e inclusive un cierto retroceso. Eso ha sucedido en la ALALC y en el Mercado Común Centroamericano. En el Grupo Andino el comercio de productos agrícolas siguió los cauces anteriores al Acuerdo sin cambios visibles, excepto en el caso de los productos de la agroindustria donde sí hubo aumento, circunstancia que también fue claramente perceptible en el Mercado Común Centroamericano y que es un dato que conviene tener en cuenta.

¿Estas tendencias lánguidas del intercambio en productos agrícolas se han debido acaso a los conflictos que ese comercio ha suscitado? Con excepciones menores, la respuesta es negativa. La cláusula de salvaguardia agrícola (Artículo 28) de la ALALC ha sido aplicada en muy contados casos y, especialmente, en productos de la agroindustria. La del Grupo Andino no ha sido invocada nunca. La verdad es que se trata de un hecho formal que dice poco, porque lo que parece que ha sucedido es que el comercio de productos agrícolas realmente conflictivos, si los hubo, no tuvo ocasión siquiera de nacer, a pesar de las ventajas formales de liberación y el margen de preferencia.

No se trata tampoco de una ausencia de potencial de intercambio. Los estudios hechos muestran, y en esta reunión se presenta documentos que lo ratifican, que en todos los esquemas de integración existe un potencial de intercambio significativo, aun con la producción y la demanda existentes. Lo que ha pasado es que para la agricultura, a diferencia de la industria, ningún esquema de integración ha conseguido crear un ámbito interno preferencial de suficiente atractivo para modificar las orientaciones preexistentes en nuestros países ya sea como exportadores o como importadores de productos agrícolas. La razón básica es que es muy difícil que nadie, personas o Gobierno, está dispuesto a pagar por productos agrícolas, especialmente alimenticios, nada más que aquello que le exige el mercado mundial. Y es también muy difícil que los países excedentarios, exportadores habituales al mercado mundial, favorezcan una desviación de sus corrientes habituales de comercio, excepto, por supuesto, en épocas de caída de precios en los mercados mundiales, cuando en lógica no existe interés por parte de los presuntos compradores dentro de la zona de integración.

Estas afirmaciones las creo válidas aun en los casos en que ha existido formalmente un arancel externo común en cualquier modalidad. El abastecimiento de productos agrícolas, especialmente alimenticios, en las condiciones más económicas posibles es materia de tanta sensibilidad que crecientemente es objeto de comercio de Estado, circuns-

tancia que exige un juego de reglas fundamentalmente distintas a las que rigen el comercio privado: el sujeto por excelencia de los sistemas de liberación. No creo que hace falta explicar otras circunstancias adicionales que llevan a preferir importaciones de los abastecedores tradicionales: canales conocidos y confiables de comercialización, facilidades especiales de financiamiento, vinculación entre compras y créditos (o donaciones) como fue el caso de la famosa Ley 480 de los Estados Unidos, etc.

El resultado es que al tratarse de productos agrícolas no existe ninguna de las condiciones para crear un ámbito propicio a una sustitución regional de importaciones de productos agrícolas, que sería la vía para estimular nuevas producciones y nuevas corrientes de comercio. Los casos de excepción en el Mercado Común Centroamericano, en el CARICOM y en otros ensayos de cooperación extracontinentales, se han referido a uno o unos cuantos productos: leche elaborada, carne, azúcar, oleaginosas, y han requerido sistemas *ad-hoc*, con un instrumental mucho más complejo que el mecanismo desgravación-arancel externo común o la simple preferencia arancelaria. En todos ellos ha estado presente un elemento: una política de precios y de comercialización, factor que evidentemente no puede extenderse sin extremas dificultades a toda la gama de productos agrícolas de una zona de integración. Vale la pena recordar los problemas por los que atraviesa la política agrícola de la Comunidad Económica Europea, la única experiencia existente, y entre países ricos, para regimentar con una política de precios lo sustancial de ese intercambio de los productos agrícolas. A esos casos de excepción relacionados con algunos productos, se hará mención posterior al tratarse de la cooperación en general. Por ahora basta destacar estas limitaciones funcionales de la apertura general de mercados mediante el mecanismo liberación-arancel externo común. Hay otras causas, además de la citada, para esta debilidad: inaccesibilidad de un gran número de los productores a los estímulos del mercado ampliado, políticas nacionales de precios distintas y divergentes, ausencia de información, dificultades

de transporte y almacenamiento, etc. Me he limitado a mencionar una actitud que, por lo pronto, es el primer elemento limitante y, en el fondo, el más grave.

De las afirmaciones anteriores podría quizás deducirse que la adopción de un sistema de programación o planificación del desarrollo agrícola dentro de la zona integrada es una alternativa idónea a las fallas mencionadas del sistema general de liberación. En verdad, este elemento apareció ya prudentemente en el Acuerdo de Cartagena; está posiblemente en trance de incorporarse el arsenal de medios de que dispone CARICOM y ha sido incluido entre los temas que están en examen para la reestructuración del Mercado Común Centroamericano. El Acuerdo de Cartagena se refirió a él como un objetivo relativamente lejano en el Artículo 69 que dice: "con la mira de llegar a la adopción de una política común y a la formulación de un plan indicativo para el sector agropecuario, los Países Miembros armonizarán sus políticas nacionales y coordinarán sus planes de desarrollo agropecuario . . ." Se ha comentado ya que el Acuerdo fue prudente porque, a pesar de la exigencia de la meta, cuando trató de establecer los objetivos concretos del trabajo inmediato en el Artículo 70, mencionó tareas bastante más modestas, por ejemplo, programas de productos, iniciativas de promoción de exportaciones, normas y programas comunes de sanidad vegetal y animal, etc.

En lo que se refiere a CARICOM se halla en estudio un "Esquema de Racionalización Agrícola" que al parecer tendrá todos los alcances de un plan. La Secretaría de la SIECA en los trabajos previos a la redacción de un proyecto de nuevo Tratado preparó un "Programa de Desarrollo Agrícola Integrado", y ya en el foro de la Reunión de Ministros de Agricultura de los Países Miembros de esa agrupación se consideró la conveniencia de contar con un Plan de Acción Regional para estimular la oferta interna de alimentos, sobre todo granos básicos.

El tema está pues en el ambiente y puede ser sano airear opiniones al respecto. Para presentar las inquietudes que él suscita en su forma más simple podría mencionárselo como

un cuestionamiento de la utilidad de un sistema regional de planificación general del sector agropecuario como un instrumento de la integración. Bajo el enunciado caben modalidades que van desde la programación del desarrollo agropecuario en el nuevo espacio hasta una coordinación, es decir, una compatibilización sistemática, de los planes nacionales del sector. Lo fundamental es la amplitud del objetivo: su cobertura a toda o casi toda la producción agropecuaria.

La preferencia por la planificación que hoy llega a este problema no es por supuesto peculiar al sector agropecuario cuando se trata de la integración económica. Es sólo una versión más de la preocupación central de las concepciones de la integración entre países en desarrollo: la elección entre una asignación de recursos en el nuevo espacio mediante la acción más o menos automática del mercado o la que se realice con decisiones deliberadas mediante sistemas de planificación. La respuesta más reciente y más avanzada son los programas sectoriales de desarrollo industrial del Grupo Andino, ya mencionado, y son un método válido y viable. En contraste, ya se ha visto cuan poco ha funcionado el mecanismo de la liberación en el caso agropecuario. En estas circunstancias la fuerza de las tendencias planificadoras aparecen como un hecho natural y lógico. La cuestión es si ellas pueden dar una respuesta funcionalmente válida a los problemas de la agricultura en la integración.

Hay que admitir, para empezar, que desde un punto de vista técnico la pretensión de generalidad en esa planificación se encuentra plenamente justificada como una concepción intelectual. No hay ningún otro sector en la economía que reclame más un análisis y una visión general que la agricultura como base para una política. Los argumentos sobran; basta citar uno: la flexibilidad de uso del bien básico de producción, es decir la tierra. Esa ausencia de especificidad obliga a examinar toda una gama de alternativas de explotación y sus correspondientes consecuencias: interdependencias físicas y económicas, costos y precios relativos y las repercusiones de las políticas propias del sector o las políticas generales que sobre él gravitan. Si se trata, además, de varias economías

nacionales, cada una de ellas con características y deformaciones propias en el sistema de asignación de recursos, se puede concluir que sólo una programación integral puede ser la vía para soluciones racionales de complementación y especialización. La riqueza de posibilidades técnicas del método así como su complejidad han sido demostradas en el estudio hecho por GAFICA para Centroamérica. Las dificultades técnicas: información, métodos, son por supuesto enormes, pero cabe pensar que no serían insuperables.

Es un problema distinto el de la viabilidad política de una planificación de ese alcance o aun el de una coordinación sistemática de planes que, si se hace bien, es un trabajo todavía más complejo por las restricciones que él supone en la iniciativa y concepción comunitarias. No creo que exista ninguna experiencia real de una negociación sobre esas bases, porque la política agrícola de la Comunidad Económica Europea no es ciertamente comparable a la gradual construcción de una complementariedad que un programa entre países en desarrollo tendría que buscar. Todo juicio al respecto tiene que basarse en conjeturas, a la que puede dar más o menos sustento el conocimiento de actitudes que casi podrían llamarse "típicas" de nuestros países.

La primera actitud, que creo relevante al tema, es la compulsión hacia la autosuficiencia que es tradicional en las decisiones sobre la política agrícola en América Latina. Esa actitud existe en los responsables políticos del sector, pero no está en absoluto ausente en sus asesores técnicos: los planificadores agrícolas. Puede estar basada en muchas razones atendibles: deseo de asegurar el abastecimiento, necesidad de aprovechar todas las posibilidades productivas para aumentar el producto y los ingresos y reducir las altas cifras de desocupación, etc. Especialmente esta última es la pesadilla del planificador general y el planificador agrícola, acosado por la imposibilidad de aumentar suficientemente la ocupación en los sectores secundarios y terciarios. Como no faltan microclimas donde es posible producir lo exótico, si se deja un poco en la sombra el problema del costo, mientras haya una demanda interna, siempre existirá la tentación de empeñarse en el autoabastecimiento a ultranza.

Las severas dificultades de abastecimiento de los últimos años han obligado a modificar tales inclinaciones en algunos países y se advierte una mayor receptividad a examinar la posibilidad de una especialización. Pero la verdad es que el afán autárquico predomina, por encima de toda racionalidad, y hoy por hoy no parece todavía realista pensar en que puede ser superado en el amplio frente que requeriría la discusión de un plan de alcance general con compromisos de producción y compra de relativamente largo plazo.

La segunda actitud resulta de la vinculación existente entre lo que informalmente podrían llamarse los rudimentos de una política de ingresos y la política agropecuaria. Alrededor de los precios de los productos agropecuarios, de los subsidios a su producción o importación, de las discriminaciones de aranceles, tipos de cambio, tributación, etc., ejercidas en contra o a favor del sector agrícola o de sus diferentes segmentos, se ha tejido una red tan intrincada de transferencias de ingreso por lo general de un sentido regresivo, que los intereses en juego en una negociación de esa amplitud pueden ser muy difícilmente conciliables. La planificación para la integración en el sector industrial, normalmente relevante para la nueva industria de escala, está mucho más libre de esas implicaciones y es por ello una proposición posible. La situación en el sector agropecuario es enteramente distinta. Ninguna variable de las que debería tomar en cuenta una planificación parece libre de conflictos serios aun cuando se diga que el comercio en ese sector, cuando se produce, resulta en muchas menos fricciones de las que era dable imaginar. Al respecto, vale la pena llamar la atención en que, según la experiencia del Grupo Andino, los conflictos mayores de programación en los otros sectores económicos aparecen justamente cuando se trata de insumos o bienes de capital para la agricultura, en las cuales surge de inmediato esa hipersensibilidad antes descrita. Al contrario de lo que parece lógico —son industrias claramente aptas para acuerdos de cooperación por su importancia económica y la magnitud de su demanda— su relación directa con la agricultura las marca, sin embargo, como temas intensamente conflictivos para la integración.

Creo que estos dos argumentos —podrían citarse otros de distinto género— son suficientes para justificar el escepticismo con que, quien esto escribe, mira las tentativas por adoptar una programación general como un instrumento adecuado para, en esta etapa, basar las decisiones de la integración agropecuaria. Los trabajos que se hagan al respecto podrán ser muy útiles para servir como un telón de fondo a negociaciones de alcance más modesto. Son indispensables en rigor si se quiere evitar que intervenciones más limitadas fallen por un desconocimiento de las interdependencias o por el olvido de que hay problemas de estructura que tienen que resolverse para posibilitar inclusive el éxito de programas parciales. Pero no son, al menos por ahora, instrumentos para servir de ejes centrales a la integración agropecuaria.

IV

EL AMBITO DE LO POSIBLE: ACCIONES LIMITADAS DE COOPERACION Y LAS DIFICULTADES DE LLEGAR A UN ESFUERZO CONJUNTO PARA CREAR LAS BASES DE UNA INTERDEPENDENCIA

Parecería, por lo mismo, que los instrumentos más aptos para iniciar una integración de los sectores agrícolas de nuestros países son esfuerzos más limitados de cooperación que pueden centrarse alrededor de ciertos productos, el desarrollo de ciertas regiones y la realización de tareas que pueden hacerse más eficaz conjuntamente. Es evidente que esfuerzos de esa clase pueden no interesar a todos los participantes en una agrupación de integración y que dadas sus características —por ejemplo, una asociación de productores— pueden y en ocasiones deben rebasar el alcance de la misma en cuanto a cobertura de países. En esa medida, al referirse a dichos esfuerzos se examina más bien en general las posibilidades de cooperación en materia agrícola, sin circunscribirse como hasta ahora a los esquemas de integración propiamente tal.

Esto no significa que estas fórmulas más limitadas de cooperación no sean instrumentos aptos para usarse en la integración económica. En realidad, serían las vías más seguras para iniciar el camino hacia una integración agrícola porque ayudan a crear el hábito de la acción conjunta. Es evidente también que algunos de esos esfuerzos pueden hacerse mejor, con más riqueza de instrumentos y más proyecciones, dentro de las agrupaciones de integración que fuera de ellas. Pero en todo caso, para los propósitos de esta descripción, se los examinará en sus propios méritos más que como instrumento de una integración, con ciertas excepciones que se advertirán oportunamente.

Existen experiencias de cooperación en América Latina y fuera de ella, que, sin ser todas ejemplares en sus resultados, señalan direcciones válidas de acción por su utilidad y factibilidad política. Acciones tales como los convenios del arroz celebrados entre Guyana y algunos países del Caribe, el acuerdo de aceites y grasas vigente desde 1959 y posterior-

mente incorporado a CARIFTA y luego al CARICOM, el Convenio Azucarero Africano y Malgache, valiosos esfuerzos regionales de investigación agrícola como los centros del maíz y el trigo (CIMMYT) localizado en México, el CIAT en Colombia para cultivos en zonas tropicales, y el CIP, en Perú, para la papa, la realización de campañas sanitarias regionales, programas conjuntos de adaptación de tecnologías como el que actualmente lleva a cabo el Grupo Andino para la utilización de las maderas tropicales en construcción, para no contar sino unos pocos casos, son antecedentes de una variada gama de esfuerzos entre varios países que son útiles a todos y que tiene la gran ventaja inicial de ser poco o nada conflictivos.

De hecho, en los últimos años se advierte una creciente preocupación por idear nuevas iniciativas de cooperación entre países en desarrollo y América Latina no es la excepción. También a modo de ejemplo, puede mencionarse algunos: los acuerdos entre Colombia y Venezuela para impulsar el aprovechamiento integral de la caña de azúcar en las cuencas de los ríos Táchira, Zulia y Pamplonita; los programas de cooperación acordados entre esos mismos dos países para control sanitario, erradicación de enfermedades y la solución de problemas fitosanitarios comunes; el convenio entre Brasil y Uruguay sobre trigo y los compromisos de esos mismos dos países en relación con la producción y el comercio de carne elaborada; el convenio comercial entre Argentina y Venezuela sobre compras en un sentido de cereales y en el otro de hierro; el acuerdo de compra de maíz y sorgo a Argentina por parte de México, el proyecto conjunto de riego Pindo-Puyango, entre Ecuador y Perú.

Tampoco ha estado ausente de la región la inquietud por organizarse para ganar un poder negociador en el mercado mundial de los productos primarios: la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB) está en pleno trabajo; el Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA) que últimamente promueven la celebración de un Convenio Mundial sobre el Azúcar; la OPIC, Oficina Permanente Internacional de la Carne creada en 1975

y que reúne más de 80 asociaciones privadas y organismos públicos de la región vinculados a la producción y el comercio de carne para coordinar posiciones al respecto en los foros internacionales.

Es evidente, sin embargo, que estamos ante un veneno que apenas ha comenzado a explotarse. No hace falta examinar aquí en detalle las iniciativas de acción conjunta en campos que se prestan especialmente a ella y que no son conflictivos: la investigación agrícola, adaptación de tecnologías, y otros semejantes. Es poco o nada lo que se puede agregar a lo ya conocido sobre esos temas y, como se advierte por los ejemplos dados, América Latina tiene ya una actitud propicia a esos entendimientos. Podría, por el contrario, ser de algún interés detenerse en los problemas y posibilidades de los arreglos que, de una manera u otra, pueden servir de base para construir gradualmente una mayor vinculación en la producción y el comercio entre nuestros países, aprovechando las complementariedades existentes y creando otras nuevas a través de la especialización. Son campos mucho más conflictivos, pero mientras no se entre en ellos se habrá dejado intocado el mayor potencial de cooperación.

Los acuerdos existentes de esta última clase que antes se han mencionado, son en su gran mayoría de carácter bilateral y por lo general se limitan a establecer compromisos de compra y de venta de corto o mediano plazo. En algunos, junto con esos compromisos, se establece una acción conjunta en la producción mediante financiamiento, pero entre los citados sólo en los casos de los convenios del arroz de Guyana con países del Caribe y los acuerdos sobre aceites y grasas, también del Caribe, los arreglos contienen instrumentos suficientes para crear las bases de una complementariedad creciente en la producción, esos instrumentos pueden ser preferencias de abastecimiento, compromisos de compra, procedimientos para la determinación de los precios, etc. Existen otros ejemplos de esfuerzos ambiciosos en esa dirección, como el Protocolo Especial sobre Granos del Mercado Común Centroamericano, que no ha dado los frutos que de él se esperaban, fundamentalmente por fallas en la coordinación de las políticas nacionales de precios.

Es muy limitado, por lo mismo, lo que la región ha hecho y está haciendo en este aspecto esencial de la cooperación agrícola. Sin pretensión de indicar ninguna receta fácil, podría ser útil examinar brevemente las vías para estimular acercamientos en el terreno productivo, especialmente la producción de alimentos, que ayuden a resolver los problemas de abastecimiento cada vez más agudos en muchos países de la región y sirvan para crear nuevas interdependencias.

Al referirse a los sistemas de integración se ha dicho ya que existe en ellos un potencial significativo de intercambio de productos agrícolas, sobre todo alimentos, inclusive en las condiciones presentes de producción y demanda. Esto es por supuesto válido aun en mayor medida para la región en general. Hay países que son permanente o casi permanentemente deficitarios de ciertos productos agrícolas y otros que tienen también excedentes sobre su propio consumo. Cuando existen estos excedentes sistemáticos, en teoría habría que admitir que pueden negociarse en condiciones de competencia en el mercado mundial y que, en ese caso, el obstáculo que suele ser más difícil para las transacciones, la determinación del precio, puede ser más o menos fácilmente salvado vinculándolo a las tendencias del mercado. Así se ha procedido en algunas ocasiones, pero el mecanismo puede perfeccionarse con ventaja para todos los participantes si se buscan procedimientos que permitan evitar fluctuaciones bruscas de los precios en uno u otro sentido. Aún manteniéndose dentro de las tendencias del mercado mundial, una fijación anticipada de precios válida para períodos de alguna duración tendrá como consecuencia una mayor estabilidad que beneficia, como se ha dicho, a todos. Esa es, por ejemplo, la experiencia de los convenios de arroz con Guyana, antes mencionados.¹

¹ Ver al respecto "Problemas actuales de la Integración Económica -La cooperación agrícola e industrial entre países en desarrollo- Expansión del comercio agrícola en agrupaciones de países en desarrollo". Estudio de J. María Ponce, UNCTAD, NN.UU., New York 1972, TD/D/374, págs. 29 - 31.

En resumen, hay un cuadro de complementariedades en la situación actual que no se aprovecha sino en una mínima medida. Las razones tendrían que examinarse para cada producto y circunstancia y es claro que hay situaciones en que la ausencia de corrientes de comercio puede deberse a razones económicas que se escapan a todo esfuerzo de cooperación. El efecto de la distancia, por ejemplo, puede explicar en algunos casos la dirección de las corrientes de ventas y compras hacia y desde terceros países. Pero puede existir otro tipo de causas: deficiencias superables en el transporte, falta de reservas de productos que permitan regularizar la oferta, ausencia de sistemas de financiamiento de exportaciones, etc., es decir fallas que colocan a la producción regional en condiciones desventajosas frente a terceros. Promover transacciones en esos productos, atacando las causas de la falta de vinculaciones, es un campo prioritario de la cooperación en el cual deben jugar un papel esencial los recursos de la cooperación internacional, sin la serie de limitaciones que hasta ahora han restringido el uso de la misma, como es el caso, por ejemplo, de los préstamos para destinarlos al financiamiento de exportaciones. Es conocido que hay productos alimenticios que América Latina produce en condiciones óptimas y que, sin embargo, se importan desde terceros países exclusivamente gracias a contratos de mediano plazo con substanciales ventajas de financiamiento, como es el caso de ciertos productos lácteos.

Lo que hay que hacer cuando se dan estas circunstancias depende de cada producto y requiere esfuerzos de cooperación de distinto género que no cabría describir en este trabajo. Sí es oportuno destacar que la celebración de algunos de los acuerdos bilaterales de compra o intercambio que han sido mencionados al principio de este capítulo muestra que hay una modificación perceptible de actitud al respecto que parecería indicar un interés por dar preferencia al autoabastecimiento regional; dicha tendencia debería fortalecerse atendiendo a las necesidades peculiares de cada situación.

La otra vertiente de una posibilidad actual de comercio se origina en la existencia temporal de excedentes o faltantes

atribuibles a estacionalidades o condiciones coyunturales de la producción. En el Grupo Andino están en esa circunstancia, por ejemplo; productos tales como el maíz, las papas, el arroz y otros de menor significación. Aparte de la importancia económica que tiene para los países la colocación de esos excedentes, un esfuerzo de cooperación en esa materia puede ser un primer escalón para estimular transacciones más regulares y sentar, por ende, las bases de una especialización.

Un elemento esencial para concretar negociaciones de excedentes y faltantes son mecanismos regulares de información y contacto entre los responsables nacionales de la comercialización agropecuaria. Un sistema de información puede muy probablemente funcionar mejor en el ámbito más institucionalizado de un grupo de integración, pero no se puede excluir la posibilidad de crearlo dentro de una fórmula de cooperación de alcance general. La Decisión 93 del Acuerdo de Cartagena, sobre Comercialización Agropecuaria, busca justamente crear una oficina central de información comercial sobre mercado y precios de productos e insumos, y la constitución de ruedas de negocios con representantes del sector público o privado. La utilidad de estos mecanismos va más allá que la disposición de excedentes y faltantes ocasionales, pero en ese terreno está su primer quehacer. Probablemente una de las dificultades mayores para que funcionen y faciliten transacciones, aparte del problema de precios que se ha mencionado en general al tratarse de la integración agrícola, es la deficiencia de los sistemas nacionales de estadística agropecuaria y de pronóstico de cosechas o producción. Con frecuencia los resultados de las cosechas constituyen sorpresas en relación con las cuales es muy difícil organizar una acción oportuna, sobre todo si en los países no existe capacidad suficiente de almacenamiento. Es de esperarse, sin embargo, que el interés que despierte y la regularidad del funcionamiento de un sistema de información lleve gradualmente a una mejora en ese sentido.

Otro mecanismo importante es el financiamiento de las transacciones que, como se ha dicho, casi siempre es condición previa para la competencia con los proveedores externos.

En el caso del Grupo Andino se cuenta con el Sistema Andino de Financiamiento de Comercio (SAFICO), establecido en la Corporación Andina de Fomento y la Compañía Andina de Comercio Exterior (CASE) promovida por la Corporación. El Fondo otorga crédito a la importación.

Queda por último el potencial, quizás de mayor interés para el desarrollo y la cooperación entre países: las posibilidades de expansión de la producción, la productividad y los ingresos como consecuencia del aprovechamiento de las capacidades latentes que existen en todos nuestros países para una especialización. Es el objetivo básico de la integración agrícola y puede ser de la cooperación, aun cuando por lo general con mayores limitaciones.

En algunos casos la capacidad de un país para determinados cultivos o para la producción pecuaria se ha reflejado ya en transacciones por montos relativamente menores o en ventas esporádicas. Pero con frecuencia, a causa de las debilidades del desarrollo agropecuario nacional, esas capacidades no se han movilizado ni siquiera en la medida que haría falta para atender la demanda nacional. Una circunstancia así es la que existe en la Subregión Andina para las oleaginosas, a pesar de contar con condiciones naturales para la expansión de la producción, prácticamente en todos los países, en uno u otro tipo de las materias primas para la producción de grasas y aceites. En el conjunto, y en todos los países aisladamente con la posible excepción de uno, la Subregión es deficitaria en ese ramo. Actualmente la producción subregional de aceites y grasas representa el 59 por ciento del abastecimiento y se importan alrededor de 261 mil toneladas. Es un caso típico de una posibilidad de acción conjunta mediante programas en la que todos puedan participar en la producción, especializándose en las semillas o productos oleaginosos para los que están mejor dotados.

Si se considera que el 40 por ciento de las importaciones agrícolas hechas por los países latinoamericanos están constituidas por trigo, arroz, maíz y aceites vegetales, es evidente que dentro de los esquemas de integración, entre ellos y fuera de ellos, existe oportunidad para múltiples combinaciones de cooperación en la producción de esos alimentos.

Cuando las capacidades de especialización han aflorado ya y existe algún potencial de exportación que pueda ser movilizad o más o menos rápidamente, el objetivo de la acción conjunta es crear tan pronto como sea posible el marco apropiado de compromisos para inducir la expansión de la oferta. En tal circunstancia se tropieza pronto con las dificultades y conflictos propios de una real integración en la producción y el intercambio en el campo agrícola a los que nos referiremos enseguida. Si ese no es el caso; si hace falta un esfuerzo relativamente prolongado para crear excedentes aptos para el comercio regional por ser la situación actual de un déficit más o menos generalizado, la meta primera de la acción conjunta puede ser el aumento de las producciones nacionales, preocupándose en primera instancia de la demanda nacional, pero cuidando desde el principio de orientar ese esfuerzo en las líneas de una especialización. En ese caso la acción conjunta es, por supuesto, menos conflictiva y existe la ocasión para familiarizar a los participantes en las ventajas de la misma y armonizar gradualmente y sin traumas algunos aspectos de las políticas nacionales que afecten los precios de los productos de interés. En ese contexto, la integración agropecuaria y, por supuesto, la cooperación puede al principio no avanzar más allá que dar un apoyo comunitario a los esfuerzos nacionales de desarrollo agropecuario en ciertas líneas, así como al mejoramiento de la infraestructura necesaria. Tocaremos ese tema posteriormente porque, aparte de ser el camino más fácil para empezar, creemos que constituye un útil campo de acción, a pesar de su aparente modestia de objetivos.

De todos modos, en una u otra de las dos situaciones examinadas, más pronto o más tarde, la integración o la cooperación se ha de enfrentar con el problema de encontrar instrumentos suficientes para estimular el aumento de la producción y facilitar el comercio. Es tiempo de analizar brevemente ese tema.

Desde que el objetivo es desarrollar producciones con un sentido de especialización, creando un mínimo de condiciones de estabilidad de expectativas, el enfoque no puede ser

otro que el de una programación. Ya se ha indicado cuales son las limitaciones del mecanismo de mercado aun en zonas de integración y es obvio que sin una voluntad deliberada y una orientación que cuente con instrumentos aptos no será posible promover especializaciones ni establecer nuevas interdependencias. Sin perjuicio de la utilidad que pueden tener los estudios de programación general del sector agropecuario para asegurar un mínimo de coherencia técnica, por las razones citadas en la Sección III de este trabajo, el método más viable será el de una programación parcial de productos, o la combinación de productos y regiones si se trata, por ejemplo, de zonas fronterizas. El alcance de esa programación en cuanto al número de productos, su duración, su detalle, etc., sólo pueden determinarse frente al caso concreto. Como también se ha dicho, las circunstancias propias de la actividad agropecuaria, dadas especialmente por las alternativas de uso de la tierra agrícola y los problemas de estructura que casi nunca faltan en ese sector, crean complejidades a la programación que ésta no puede ignorar. Un programa parcial es por fuerza un instrumento muy imperfecto desde el punto de vista técnico. Deja siempre cabos sueltos que molestan la conciencia del planificador. Pero una vez hecho el esfuerzo técnico que hace falta para evitar los peores inconvenientes de la falta de coherencia y saber cuáles son esos cabos sueltos, la posible falta de rigor de esa programación parcial queda compensada con creces por su oportunidad para la negociación —y el tiempo cuenta mucho sobre todo cuando se trata de integración— y su viabilidad política.

Pueden arriesgarse algunos juicios sobre los instrumentos que no deben dejar de considerarse en esa programación. El primero es obviamente un horizonte de tiempo —es decir, plazos de los compromisos básicos del programa: comprar, vender o dar preferencia en las ventas— de un alcance suficiente para inducir inversiones en la expansión de la producción agrícola. Esos plazos tienen que ser bastante largos cuando se trata de ganadería y cultivos permanentes.

Un segundo aspecto, sin duda el más difícil, es una política de precios. El problema es relativamente sencillo si esa políti-

ca se limita a seguir el curso de los precios internacionales, aun con todas las dificultades que supone decidir cuál es el precio internacional relevante.

Pero si lo que se desea es desarrollar una producción que antes no se exportaba o sólo se exportaba esporádicamente, casi sin excepción hará falta contar, al menos temporalmente, con una política de precios de estímulo que normalmente tendrán que estar por encima del precio internacional.

Si la excepción se da y las transacciones se hacen a precios internacionales, cualquiera que sea el concepto de precio internacional, el problema de la negociación se habrá reducido grandemente. No habrá transferencias de ingreso de un país a otro por encima de las que exigiría de todos modos el mercado internacional y no sería el caso de buscar, por otros medios, una reciprocidad de beneficios y costos. El programa podría ser factible con un solo producto y un solo exportador, como es el caso ya comentado de los convenios del arroz con Guyana cuya política de precios, por los procedimientos buscados para reducir el efecto de las fluctuaciones, ha beneficiado a la larga a todos con la mayor estabilidad de precios y la seguridad de mercado y abastecimiento.

Si los precios son de estímulo y superan a los precios internacionales, la negociación toma un carácter enteramente distinto: encontrar elementos de reciprocidad es entonces el mayor limitante de la factibilidad de la acción conjunta. Cuando ella se ciñe al marco de un esquema de integración, es concebible que la reciprocidad no tenga necesariamente que establecerse en el mismo campo agrícola o en el mismo acto de negociación, como sucede si se considera en conjunto la política agrícola de la Comunidad Económica Europea, donde hay claramente países que renuncian a más de lo que reciben en ese sector y aceptan, aun cuando sea a regañadientes, ese costo por los beneficios en otros campos de acción. Pero si algo indica la escasa experiencia existente en América Latina es que aún dentro de agrupaciones de integración lo normal es reclamar una reciprocidad, es decir un beneficio más o menos equivalentes, si no en el mismo campo al menos en el mismo acto de negociación. Esta exigencia puede estar

atemperada por ciertas reglas de esos convenios regionales, como por ejemplo, el trato a los países de menor desarrollo relativo, de muy difícil aplicación en el campo agrícola, o por la voluntad política de un Gobierno, pero para actuar con posibilidades de éxito es mejor considerarla en todos los casos como una condición de viabilidad de esta clase de programas. Esto hace que aun en agrupaciones de integración dichos programas tengan, para esos efectos, problemas parecidos a los que se negocian entre países no vinculados formalmente en un empeño de esa clase.

El requisito de reciprocidad obliga a trabajar en programas que constituyen conjuntos más o menos equilibrados de negociación por comprender varios productos y líneas de especialización, de modo que todos los países involucrados tengan la posibilidad de participar en términos que suponga una distribución razonablemente equivalente en los beneficios y costos del programa.

Las características de una política de precios puede variar mucho de una situación a otra: precios únicos, precios de sustentación garantizados, fluctuaciones posibles dentro de una franja de máximos y mínimos, etc., pero en la medida en que el juego de subvenciones, implícito o explícito, que tales políticas significan, no resulte en transferencias relativamente equivalentes entre los participantes —y sólo por azar pueda darse esa circunstancia para cada período políticamente significativo de la acción— estos programas tendrán que consultar, de una manera u otra, la creación de mecanismos comunes de administración de esos subsidios y, muy probablemente si el programa tiene alguna complejidad, la de un mecanismo financiero que actúe como elemento equilibrador, centralizando recursos que pueden utilizarse, cualesquiera que fuesen las aplicaciones posibles, con el carácter de una compensación.

Los problemas técnicos y políticos de una negociación en esta clase son pues muy considerables y es explicable que se haya hecho tan poco en la materia entre países en desarrollo. De hecho, en ellos los problemas tienden a ser aún más difíciles de manejar que entre países desarrollados por las

grandes diferencias internas de productividad y la mayor importancia relativa del campo agropecuario y es evidente que cualquier programa significa una gradual aproximación a un mínimo de armonización en esas políticas en relación con los productos en el programa. Ese tema, es por supuesto, más susceptible a un tratamiento sistemático cuando se trata de esfuerzos de integración, pero aun en esos casos y a pesar de que ellos dispongan de un arancel externo común o preferencias arancelarias, por las razones anotadas antes sobre la eficacia de esos instrumentos en el caso del comercio de productos agrícolas, hará falta normalmente una política específica de precios en forma complementaria o aun sustitutiva al arancel.

Esta clase de programas de productos, por último, no pueden ignorar que para construir especializaciones productivas que originen interdependencias estables entre los países, las condiciones de eficiencia de la producción deben mejorar progresivamente acercándose a las prevalecientes en los abastecedores tradicionales. Este no es sólo un problema de política de precios. Es muy difícil prever una ruta para la misma que pueda conseguir por sólo su acción los aumentos deseados de productividad. Para ello es forzoso contar con el auxilio de intervenciones destinadas a resolver los problemas de estructura de la producción. Estas deben ser también un elemento esencial de estos programas. Las características y la profundidad de esas intervenciones variarán mucho de caso a caso, pero es evidente que su realización se torna en un asunto de preocupación común y tarde o temprano va a volverse una condición para mantener la cooperación. Una de las lecciones de mayor interés que se derivan de la experiencia de la política agrícola de la Comunidad Económica Europea se refiere justamente a este aspecto. Los precios, por razones políticas, tienden a acercarse a la línea de menor resistencia en el corto plazo: precios suficientemente altos para dejar en el mercado aún a los productores menos eficientes, sin estimular, por lo mismo, una acción nacional y menos comunitaria para atacar los males de estructura. Con el tiempo, las consecuencias de esa omisión gravitan con mayor fuerza y

cada año que pasa la política agrícola se torna cada vez más conflictiva. Como ha sucedido en la CEE, el énfasis en los problemas de estructura tiende a adquirir progresivamente una importancia mayor, pero, correlativamente, el paso al tiempo hace también que aumenten las dificultades de desandar lo andado.

La descripción anterior de problemas y la complejidad de los instrumentos que harían falta para acometerlos parecería casi descartar la posibilidad de entrar en este tipo de arreglos. Es, sin embargo, la vía más rica y de mayor potencialidad para la acción conjunta y habría que explorar todas las posibilidades de aprovecharla. Si ella se aborda buscando pragmáticamente soluciones en los casos más simples en cuanto a número de países participantes y de productos, se podrían poner en marcha algunas iniciativas de esa clase con una estructura de programas relativamente sencilla. Nos estamos acercando a esa clase de cooperación en ciertos arreglos, especialmente desarrollos en zonas fronterizas, algunas de las cuales se han mencionado en páginas anteriores.

Los problemas que haya que salvar en arreglos limitados de esa clase serán casi seguramente menores que los que han enfrentado los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial del Grupo Andino, los que, pese a las dificultades de negociación, son instrumentos válidos y viables técnica y políticamente, como lo demuestra la aprobación y puesta en marcha de dos de los programas más importantes. La cooperación en la agricultura requiere de iniciativas con esos alcances. Ellas abrirían el camino hacia formas superiores de vinculación: por ejemplo, la creación de empresas multinacionales en la agroindustria, en la producción de insumos agrícolas, en la comercialización de los productos objeto de un programa dentro y fuera del ámbito geográfico del mismo. Prepararían el camino hacia una real integración mejor que ninguna otra experiencia, porque la especialización o complementación en el campo agrícola, y particularmente en la producción de alimentos, es sin duda una de las más vigorosas interdependencias que se puede concebir.

Es, sin embargo, realista pensar que el terreno no es todavía fértil para que proliferen muchas de esas iniciativas. Cuando no sea posible dar pasos como esos, queda todavía el camino al que antes se hizo referencia: acción comunitaria o conjunta para apoyar la expansión de producciones cuyo destino sea por lo pronto, atender los mercados internos nacionales, pero con la mira de sentar las bases de una posible especialización regional. Es una vía mucho menos conflictiva que las anteriores; requerirá naturalmente un cierto equilibrio en el conjunto de negociación, porque todos los participantes deben encontrar en él algo que les interese; pero sus instrumentos no tienen normalmente que coartar frontalmente políticas nacionales tan sensibles como la de precios agrícolas. Si se toma el caso del Grupo Andino como un ejemplo, un programa de esa clase podría articularse alrededor de productos tales como el maíz y la soya, la palma africana, la leche y los productos lácteos, los productos de la ganadería y algunos productos nativos que puedan sustituir el trigo. A nivel técnico se adelantan estudios sobre dichos temas y es obvio que existen posibilidades muy interesantes de cooperación.

Así concebidos, dichos arreglos constituyen un marco adecuado para la cooperación en la investigación agrícola, en la creación y adaptación de tecnologías, en la capacitación de personal, la creación de servicios de ingeniería y consultoría, en el suministro de equipos e insumos agrícolas, en la construcción de infraestructura de riego y transporte, de redes de almacenamiento, etc. Se ha mencionado inclusive la posibilidad de cooperar en el financiamiento de proyectos nacionales de desarrollo agrícola en base a un fondo constituido con monedas de los países participantes, que podrían usarse para adquirir en los mismos servicios de consultoría, materiales, equipo e insumos agrícolas. Con un ámbito geográfico suficiente, buena parte, si no todo, el componente importado de los proyectos podría adquirirse dentro de él. Aparte de apoyar la realización de dichos proyectos, el sistema estimularía la producción de los bienes y servicios necesarios para la misma. Esto es sólo un ejemplo de las interesantes iniciativas de cooperación que se discuten en este momento en América Latina.

De la descripción hecha se advierte la gran flexibilidad de acción que arreglos de esta clase permitirían. Su importancia reside no solamente en que sirven para articular la cooperación alrededor de propósitos definidos de largo alcance e interés común, que en sí mismo, tienen una capacidad para inducir una mayor cooperación en el futuro, sino que constituyen la base para la realización posterior de esfuerzos de integración ya fundados en una posibilidad concreta de especialización.

V

**LA COOPERACION COMO UN MEDIO PARA MEJORAR
LA CAPACIDAD EXTERNA DE NEGOCIACION EN EL
COMERCIO DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS**

Resta, por último, examinar, lo que se ha llamado la dimensión externa de los empeños de integración y de la cooperación en materia agrícola. En los párrafos iniciales de este trabajo se ha hecho referencia al tenso ambiente que vive el mundo moderno ante los síntomas de caducidad de una era en las relaciones internacionales. El reordenamiento, y es de esperar que para el bien del mundo haya efectivamente un reordenamiento, va a depender fundamentalmente de la capacidad de presión de los países del Tercer Mundo, es decir de su unidad de acción tras propósitos comunes, lo que implica una voluntad consciente de hacer primar la solidaridad sobre las tendencias hacia la división. Significa también encontrar vías y medios útiles para expresar y concretar esa nueva capacidad de negociación que emerge de la unidad.

No es tema de este trabajo la descripción de las iniciativas que se negocian en foros de alcance mundial para dar cuerpo a una cooperación internacional en el campo del desarrollo agrícola y, especialmente, en la producción y el comercio de alimentos. Son negociaciones cuyo sustento básico es la conciencia de la interdependencia del mundo actual, que llega por igual a los países ricos y los pobres. El propósito de estas páginas es destacar las posibilidades y problemas de una cooperación entre países en desarrollo y es por eso que ellas no se detendrán en temas tales como el análisis de lo que pueda suceder en la Conferencia de París ni en la próxima reunión de UNCTAD en Nairobi, sin desconocer la importancia que tiene el Programa Integrado de esa organización.

Tampoco examinarán las iniciativas que se derivan de la Conferencia Mundial de Alimentos de FAO, aun cuando cabe destacar que su realización es vital para apoyar la cooperación entre nuestros países. Basta citar al respecto el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA). Esas iniciativas y negociaciones tienen por supuesto una importancia central, pero es nuestra impresión que sólo ganarán en fuerza y concreción si los países en desarrollo aprovechan sus afinidades en el ámbito más restringido de agrupaciones de integración o esfuerzos de cooperación entre ellos para replantear los términos de la vieja estructura de sus relaciones con los pueblos industrializados. Acciones de grupos de países para abordar en común la solución de problemas concretos es la mejor manera de articular la fuerza del Tercer Mundo en los foros mundiales, siempre que, naturalmente, esa acción no perjudique sino refuerce por sus consecuencias la unidad del mundo en desarrollo en esta etapa crucial. El Convenio de Lomé tiene, por desgracia, esa faceta desfavorable, sin desconocer todos sus méritos como un antecedente innovador para la cooperación entre los países ricos y los pobres.

La integración económica, en la forma en que la conocemos, ha respondido siempre a motivaciones que le dan una dimensión externa, sean éstas económicas o políticas. Algunos de sus instrumentos, v.g. el Arancel Externo Común, es una expresión de ese hecho. Pero es evidente que esa dimensión no había sido utilizada sino en una mínima parte de su potencial. La Decisión 24 del Grupo Andino —y quien esto escribe, desearía pedir excusas por volver con tanta frecuencia a esta experiencia que es la mejor que conoce— constituye el primer precedente de un uso claro de esta capacidad nueva de negociación en un problema de enorme trascendencia en las relaciones con el mundo desarrollado. En la época en que vivimos, ese potencial no puede seguir en la sombra. El usarlo es materia de imaginación, voluntad y realismo y para esos fines el ámbito más adecuado es sin duda el de los esfuerzos de integración, sin que sea naturalmente el único.

Del mismo modo, el ejemplo de OPEP mostró el poder de una acción solidaria alrededor de problemas concretos de la

relación internacional, cuando ella se ejerce con medios suficientes y en el momento adecuado. Fue una cooperación entre países en desarrollo, ligados funcionalmente por su afinidad ante un tema y sin que entre ellos exista la homogeneidad relativa y la contigüidad geográfica normales en los esquemas de integración. La capacidad de negociación puede exigir esfuerzos solidarios con un alcance geográfico y un ámbito que sólo están determinados por las características del problema que se trata de resolver. La Decisión 24, por ejemplo, requería la vinculación en un empeño de integración porque uno de los términos de la negociación es el atractivo del mercado ampliado; mientras en el caso de la OPEP el alcance geográfico estaba dado por un hecho que no se puede encerrar en una fórmula de integración: la condición de países exportadores de petróleo.

Sin que uno y otro sean tomados como modelos, porque las circunstancias nunca se repiten, son dos ejemplos de las posibilidades de una cooperación que han surgido a la luz en el ambiente internacional tenso de los últimos años.

En el campo agrícola la preocupación de los latinoamericanos por organizar un nuevo poder negociador se ha orientado en los últimos tiempos principalmente en dos direcciones: la de influir en mayor medida sobre el mercado de los productos básicos de exportación mediante acuerdos entre productores y la posibilidad de reunir demandas mediante compras conjuntas de alimentos e insumos agrícolas.

Esta segunda dirección parecería ser la de más fácil realización, especialmente dentro de los acuerdos de integración dada su estructura institucional y la mayor frecuencia de contactos que ellos suponen. Las ventajas de la compra conjunta no necesitaban demostrarse y habría sido lógico que existieran ya experiencias al respecto. La verdad es que el interés por el tema surgió realmente como consecuencia de la carestía reciente de los alimentos y de ciertos insumos agrícolas, como los fertilizantes químicos, los plaguicidas, etc. El tema está ya sobre el tapete de las preocupaciones: una de las resoluciones del Comité de Cooperación Económica de Centroamérica, la N^o 153, se refería a la compra conjunta de

fertilizantes y, sin llegar a decisiones formales, sus posibilidades han sido examinadas en el Grupo Andino, donde, aparte de los fertilizantes, hubo un gran interés en organizar una acción de esa clase en relación con el trigo. Con sobrada razón, pues las compras subregionales de trigo llegaron en 1974 a casi 3 millones de toneladas (2.870.000). Probablemente existen otras iniciativas que el autor no conoce.

A pesar de toda su lógica, poner en marcha un sistema de compras conjuntas, parece tener más problemas de lo que se cree y, por lo que se sabe, todavía no funcionan en forma regular. El interés puede haber decaído con los descensos de precios, pero las razones básicas habría que buscarlas en otros factores. Cuando la importación de esos bienes está en manos del sector privado, y es el caso en no pocos países, es fácil entender la renuencia a sujetarse en una negociación común. Pero esos inconvenientes no deberían surgir cuando se trata de compra de Estado, circunstancia que es cada vez más frecuente en América Latina. La compra conjunta debe ser manejada muy eficazmente para que surta todos sus efectos y es posible que haya todavía una actitud de desconfianza respecto a la agilidad que se puede dar a los mecanismos de coordinación. Aparte de eso, existen diferencias legales y de procedimiento cuya compatibilización no es tarea de poca monta. Como sucede con frecuencia, resulta mucho más difícil cambiar procedimientos arraigados, que acometer empeños en campos nuevos por audaces que éstos sean.

Posiblemente una manera de romper la inercia sería empezar con productos menos sensibles que los alimentos básicos y los insumos más demandados por la agricultura. En todo caso deben ser objeto de compra estatal, y aun cuando es dable que algunos sean productos agrícolas, la mayoría de los elegibles inicialmente corresponderían al campo industrial, cuyos precios usualmente son más estables y tienen mercados menos sujetos a rigideces de oportunidad. Naturalmente serían transacciones muy distintas a las que habría que hacer en el campo agrícola, pero la coordinación comenzaría a operar y se demostraría factible, lo cual es, en cierto modo, lo que más hace falta para arriesgarse a entrar en el campo más

complicado de los alimentos, donde está ciertamente el mayor potencial de esa cooperación.

La otra dirección antes mencionada son las asociaciones de productores, con todas las derivaciones de la acción común que permitiría, en ese caso, el cumplimiento del propósito central de las mismas: el control de la oferta. Una vez acordada la línea central de cooperación, muchas otras iniciativas son no sólo posibles sino necesarias: financiamiento de existencias reguladoras, creación de empresas multinacionales de comercialización para la venta de productos y la compra de insumos, financiamiento de programas de diversificación, cooperación en la investigación y la tecnología, etc.

Se han mencionado antes los esfuerzos hechos al respecto en América Latina: la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB), el Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA) y la Oficina Permanente Internacional de la Carne (OPIC). A ellos cabría añadir la empresa comercializadora de café, denominada Cafés Suaves Centrales S.A., constituida por siete países y diseñada desde el principio como una empresa multinacional cuya finalidad es regular la oferta mediante la constitución de existencias de alcance regional. No ha podido operar dadas las condiciones creadas por el alza de precios del café que ha llevado a la concertación de un nuevo Acuerdo Internacional del Café.

No han faltado pues iniciativas regionales en este terreno, a pesar de que no son muchos los casos de productos agrícolas en que América Latina puede controlar la oferta mundial. Técnicamente éste es un campo más propicio a una cooperación en el ámbito amplio del Tercer Mundo, aun cuando sea en ese caso más difícil de organizar. Para que funcione con eficacia deben reunirse circunstancias y darse unas condiciones que no son ciertamente frecuentes, pero una vez organizadas pueden vincular muy estrechamente a sus miembros a través de la acción conjunta.

La variedad de medios de que puede valerse una asociación de productores puede ilustrarse con la mecánica que la UPEB está en trance de crear. Se propone que el sistema incluya

tanto intercambio de información y cooperación técnica como una coordinación y armonización de políticas en relación con la producción y comercialización del banano. Se estudia la creación de una Empresa Comercializadora Multinacional del Banano, que podría además realizar compras conjuntas de equipos e insumos e intervenir en la comercialización de otras frutas tropicales. Uno de los objetivos de la UPEB sería la pronta concertación de un Convenio Internacional del Banano, propósito que, a pesar de sus dificultades, está en el terreno de lo posible; GEPLACEA parecería que tiene un objetivo semejante en relación con el azúcar, lo que estaría demostrando el potencial de este tipo de cooperación. Antes de la constitución de la UPEB, dada la estructura de la producción y comercialización del banano, el sólo pensar en un convenio internacional de esa clase habría sido sin duda una utopía.

Es poco lo que se puede añadir en relación con las asociaciones de productores. Tienen limitaciones importantes en cuanto a los productos en que puede ser útil establecerlas². Una acción inconsulta puede llevar a la larga a resultados distintos a los buscados y, en algún caso, a consecuencias indeseables; pero en el mundo de hoy constituyen el medio más idóneo para dar peso propio a la participación de los productores primarios en este momento de decisivo replanteamiento de la división internacional del trabajo y las estructuras mundiales de poder.

² Ver al respecto "Towards a comprehension strategy for agricultural commodities; some possible lines of approach" FAO, ESC-75/MISC 1, diciembre de 1975 (mimeografiado).

CUADERNOS DE LA CEPAL

Nº 1

América Latina: El nuevo escenario regional y mundial

Exposición del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina, señor Enrique V. Iglesias, en el decimosexto período de sesiones de la Comisión

Nº 2

Las evaluaciones regionales de la Estrategia Internacional de Desarrollo

Evaluación de Quito. Resolución 320 (XV) de la CEPAL

Evaluación de Chaguaramas. Resolución 347 (XVI) de la CEPAL

Nº 3

Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina

Separata de *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional* (E/CEPAL/981)

Nº 4

Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina

Separata de *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional* (E/CEPAL/981/Add.2)

Nº 5

Síntesis de la evaluación regional de la Estrategia Internacional de Desarrollo

Este trabajo se presentó en versión mimeografiada en el decimosexto período de sesiones de la Comisión con la signatura E/CEPAL/1004

Nº 6

Dinero de valor constante. Conceptos, problemas y experiencias

Por Jorge Rose, funcionario de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL

Nº 7

La coyuntura internacional y el sector externo

Versión revisada de *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional*, segunda parte, capítulos I y II (E/CEPAL/981/Add.2)

Nº 8

La industrialización latinoamericana en los años setenta

Este trabajo apareció anteriormente en versión mimeografiada con la signatura ST/CEPAL/Conf.51/L.2

Nº 9

Dos estudios sobre inflación

La inflación en los países centrales. Este artículo está tomado del capítulo I del *Estudio Económico de América Latina, 1974*, (E/CEPAL/982)

América Latina y la inflación importada, 1972-1974. Por Héctor Assael y Arturo Núñez del Prado, funcionarios de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

Nº 10

Reactivación del Mercado Común Centroamericano

Este Cuaderno refunde las partes más relevantes del documento E/CEPAL/CCE/367/Rev.3, preparado por la Oficina de la CEPAL en México, y del Informe de la Décima Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (E/CEPAL/CCE/369/Rev.1)

