

REESTRUCTURACIONES MUNDIALES DE LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. EL PAPEL DE LAS TRANSNACIONALES Y LOS GRANDES ESTADOS

Luis Llambí¹

Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC)

El autor agradece los valiosos comentarios y sugerencias de Philip Michael, Lourdes Gouveia y Laura Reynolds a versiones anteriores de este trabajo. Las fallas o errores del trabajo son, de mi única responsabilidad.

En los grandes supermercados o en las tiendas de *delicatesses* de cualquier ciudad del mundo es posible encontrar hoy la más amplia gama de productos alimentarios o bebidas típicas de no importa cual cultura o región del planeta. En esta "aldea global", los alimentos que consumimos y la forma como ellos fueron producidos tienden cada vez más a asemejarse, aunque muchas veces abriguemos dudas sobre la autenticidad étnica o culinaria de tal o cual producto.

Paradójicamente, a pesar de (o debido a) este proceso de globalización, nuevos flujos de comercio e inversión entre países relativamente próximos fortalecen el surgimiento de los tres grandes bloques regionales (geopolíticos y comerciales) hacia los que tiende a fragmentarse el orden mundial en gestación.

¿Cómo explicar estos procesos simultáneos de globalización y regionalización en la construcción de un nuevo orden mundial, particularmente en el sector agroalimentario? ¿Qué actores y fuerzas sociales actúan detrás de estos procesos? Mi planteamiento es que tanto las corporaciones transnacionales como los tres superestados que emergieron del final de la guerra fría (EE.UU., Japón y la Comunidad Europea) participan activamente en la construcción de un nuevo orden mundial, y en el camino reestructuran los sistemas agrícolas y alimentarios.

¹ El autor agradece los valiosos comentarios y sugerencias de Philip McMichael, Lourdes Gouveia y Laura Reynolds a versiones anteriores de este trabajo. Las fallas o errores del trabajo son, sin embargo, de mi única responsabilidad.

Las *empresas transnacionales*, aunque difieren entre sí por sus orígenes "nacionales" y por los diferentes momentos del proceso de globalización en el que surgieron, en general dirigen sus inversiones hacia el abastecimiento y el mercado "global". No obstante, en un escenario cada vez más caracterizado por la formación de bloques regionales, estas empresas también disponen de estrategias dirigidas tanto a consolidar su posición en el bloque de origen como a obtener una firme posición en los otros dos bloques antes de que sea demasiado tarde.

Por otra parte, cada uno de los tres superestados de la postguerra fría dispone en la actual coyuntura de una doble estrategia: en los foros multilaterales, una agenda para la construcción del orden global que más conviene a su interés como gran potencia mundial; y, en su propio traspatio, una agenda para la conformación del espacio ampliado (económico y geopolítico) con el que cree estar en mejor capacidad para competir en los nuevos escenarios mundiales. Identificar estas múltiples estrategias y detectar cómo se interceptan, y cómo en el curso de los acontecimientos se va configurando un nuevo orden mundial general y agroalimentario, son los objetivos de este trabajo.

Estoy plenamente consciente, sin embargo, de que éstos no son los únicos agentes institucionales que participan en la construcción del nuevo orden mundial y en la reestructuración de los sistemas agroalimentarios. También los estados pequeños (económicamente) y débiles (políticamente) de las periferias de cada uno de los bloques diseñan e implementan sus propias estrategias, para no quedar fuera de estos procesos. Por su parte, las agencias multilaterales (FMI, Banco Mundial, y las agencias regionales de desarrollo), políticamente fortalecidas con posterioridad a la crisis de la deuda y a la caída del muro de Berlín, se han convertido en importantes agentes en estos procesos. Por último, y no menos importante, los diversos movimientos sociales y políticos (ambientalistas, gremiales, sindicales, de consumidores y vecinos organizados, etc.), cada uno dotado de su propia agenda, también participan activamente en estos procesos. No obstante, por razones de tiempo y espacio, el análisis de los papeles asumidos por estos agentes escapa a los límites impuestos a este trabajo.

EL PAPEL DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES

Existen grandes diferencias entre las empresas que, por economía en el lenguaje, solemos llamar transnacionales. En particular, las empresas transnacionales agroalimentarias (ETNAs) se diferencian *generacionalmente* (es decir, por sus orígenes en diferentes momentos del proceso de globalización) y por sus *orígenes nacionales* (es decir, por las características de la economía política de los países donde surgieron).

Dos argumentos principales se desarrollan en esta parte del trabajo. Uno, que la actual reestructuración del sistema agroalimentario mundial es un complejo proceso que involucra tanto la reconversión de las primeras generaciones de ETNAS como el surgimiento de nuevas y flexibles formas de inversión y mercadeo de carácter transnacional. Y, dos, que las estrategias asumidas por cada una de estas generaciones y formas transnacionales de organización empresarial varían de acuerdo a los diferentes y cambiantes contextos temporales y espaciales en los que ellas están inmersas.

UNA VISIÓN DE LARGO PLAZO DEL FENOMENO TRANSNACIONAL

La United Fruit Company, creada en 1899, es el típico ejemplo de un tipo de empresas orientadas al abastecimiento de una demanda creciente en los países industrializados por productos tropicales (bananos, café, té, caucho, yute y sisal), provenientes de las agriculturas de plantación de las regiones coloniales o neocoloniales de finales del siglo XIX. Esta fue *la primera generación de empresas transnacionales agroalimentarias (ETNAs)*. El argumento que quiero destacar es que, aunque en su orientación de mercado, estas ETNAs diseñaron desde el inicio una estrategia de mercadeo global, el ámbito geográfico de su abastecimiento estuvo en gran medida condicionado por el área de influencia geopolítica (colonial o neocolonial) de su país de origen (Borner 1986; Cantwell 1987).

El final de la Segunda Guerra Mundial transformó radicalmente el entorno económico-político en el que transcurría el proceso de globalización, generando así las condiciones para el surgimiento de una *segunda generación* de ETNAs. Por una parte, los acuerdos de Bretton Woods y el GATT -tasas de cambio fijas y reducción gradual de las barreras arancelarias- establecieron las reglas del orden

económico de la postguerra (1945-1972). Por otra parte, los acuerdos de Yalta y la reconstrucción de Japón y Alemania bajo el paraguas militar de Estados Unidos, garantizaron las condiciones políticas por medio de las cuales las transnacionales de origen norteamericano alcanzaron una indiscutida hegemonía mundial. Más aún, aunque su discurso doctrinario y su actuación estuvieron en gran medida disociados, Estados Unidos -en tanto potencia hegemónica mundial- promovió un orden global basado en los principios de soberanía nacional, libre comercio, y libertad a la movilización del capital y a la iniciativa privada. En este contexto, beneficiándose de la hegemonía económica y política de EE.UU., las transnacionales norteamericanas exportaron exitosamente al mundo un paquete tecnológico agrícola que originalmente se había desarrollado atendiendo a las condiciones de su país de origen y un patrón de consumo de alimentos que gradualmente tendió a asociarse con la ideología de "el desarrollo" y con el "*American way of life*"².

La forma típica de esta *segunda generación* de ETNAs fue el gran conglomerado agrocomercial de granos (cereales y oleaginosas)³. Lo importante a destacar aquí es que, en tanto la típica corporación "bananera" estuvo orientada a abastecer nacional y globalmente una mercancía producida en una economía de plantación del "tercer mundo", los grandes conglomerados de granos desde su inicio fueron empresas orientadas a abastecer la demanda global de mercancías producidas bajo las condiciones del mundo industrializado de la postguerra (cfr. Borner 1986).

A partir de los años cincuenta, las grandes procesadoras de alimentos de EE.UU., inicialmente sólo orientadas a los mercados domésticos, comenzaron a experimentar una profunda reestructuración, dando lugar a una *tercera*

² Los trabajos pioneros de Harriet Friedmann (1982, 1991, 1992) sobre las relaciones agroalimentarias internacionales identifican dos "régimenes alimentarios" durante el siglo XX. Un primero, basado en las exportaciones de granos y carnes de los países de colonos (EEUU, Canadá, Argentina, Australia, Nueva Zelanda), que comenzaron a desplazar a las exportaciones tropicales, y con ellas al orden colonial previo entre 1870 y 1914. Y, un segundo régimen, auspiciado por EE.UU., que dió origen al complejo de "bienes durables" y al complejo "intensivo de producción de carnes", así como al *dumping* de sus excedentes alimentarios --disfrazados de "ayuda alimentaria"-- al resto del mundo.

³ Es importante señalar que todavía actualmente el 85% del mercado mundial de granos (cereales y oleaginosas) está concentrado en cinco grandes corporaciones: Cargil (EEUU), Continental (EEUU), Louis Dreyfus (Francia), André/Garnac (Suiza), Bunge & Born (Brasil/Argentina), y Mirsui/Cook (Japón) (cfr. Friedland 1991).

generación de ETNAs. Desde inicios de siglo, algunas de estas firmas procesadoras locales habían logrado organizar exitosamente redes de producción y distribución nacionales en virtud de la rápida expansión de los sistemas de transporte y de los avances logrados en el almacenamiento y distribución de alimentos en Norte América. Hacia fines de la década, sólo unas cuantas firmas se habían aventurado a expandir sus actividades hacia el exterior, por lo que la mayoría aún retenía una orientación mercantil esencialmente doméstica. No obstante, al ser aprobada la Ley Clayton en el Congreso de EE.UU., la legislación anti-monopolio tendió a ser cumplida más rigurosamente. En consecuencia, las grandes corporaciones, sintiendo restringido su crecimiento al interior del país, comenzaron a buscar oportunidades de inversión y mercado en el exterior (Barlett, 1979). Gerber, Del Monte, Campbells y Heinz son ejemplos de ETNAs que, a partir de los años 50s, durante el período de industrialización substitutiva, decidieron localizar plantas de enlatado de alimentos en América Latina mediante la firma de contratos de suministro con los agricultores locales.

En Europa, en cambio, las empresas de alimentos experimentaron una evolución bien diferente. La gran diversidad de hábitos culinarios y la significación numérica de las pequeñas granjas familiares no favorecieron en el continente europeo el desarrollo de los grandes conglomerados agroalimentarios de tipo americano. Una notable excepción a esta generalización, son las transnacionales agroalimentarias de origen suizo (por ejemplo Nestlé) u holandés (por ejemplo Unilever); las cuales, quizás como consecuencia del reducido tamaño de sus mercados domésticos, desde su inicio se orientaron a la penetración de los mercados globales (OIT, 1989).

EL FENOMENO TRANSNACIONAL EN LA ACTUAL REESTRUCTURACIÓN AGROALIMENTARIA

Dos principales tendencias inciden en la actual reestructuración del sistema agroalimentario mundial: por una parte, la *reconversión industrial* de las tres primeras generaciones de ETNAS; por otra parte, el surgimiento de una *cuarta generación*, constituida por formas sumamente flexibles y descentralizadas de organización empresarial (por ejemplo las nuevas redes agroexportadoras en los circuitos de frutas y vegetales frescos).

LA RECONVENSIÓN INDUSTRIAL DE LAS TRANSNACIONALES AGROALIMENTARIAS « TRADICIONALES »

Dos recientes sucesos de política económica han ejercido una poderosa influencia en la reconversión industrial de las transnacionales agroalimentarias "tradicionales": por una parte, la *desregulación de los mercados mundiales* (financieros, productivos y de factores), ante el avance de la doctrina neo-liberal en los países industrializados; por otra parte, la *apertura unilateral y la liberación de mercados* en los países endeudados del "tercer mundo" y del mundo ex-socialista, como resultado de las políticas de ajuste estructural auspiciadas por las agencias multilaterales del nuevo orden mundial.

En este nuevo entorno, la estrategia de las corporaciones "tradicionales" se transformó a fin de lograr una cada vez mayor participación en los mercados (nacionales, regionales o mundiales), incluso si -en el corto plazo- tenían que renunciar a las tasas de ganancia a las que anteriormente estuvieron acostumbradas. La fusión de empresas, la absorción de unas empresas por otras, y la compra masiva de acciones mediante un endeudamiento estratégico (en inglés: *leveraged buy-outs o take-overs*), se convirtieron de pronto en las principales herramientas para una rápida reconversión industrial, en oposición al tradicional crecimiento horizontal de las empresas mediante inversiones foráneas directas.

Estas formas de reconversión corporativa no son completamente nuevas en el sector agroalimentario. En la década de los veinte, la industria alimentaria de EE.UU. experimentó un período de fusiones y adquisiciones por medio del cual se crearon muchos de los grandes conglomerados actuales. Las fusiones también fueron el signo distintivo de la oleada de reconversión industrial de fines de los sesenta (Kohls y Uhl, 1990; OIT, 1989). Lo novedoso de la actual coyuntura reside, sin embargo, en el monto y en el ámbito global de la mayoría de estas transacciones.

Por sólo citar algunos ejemplos: tres firmas, Kohlberg, Kravis & Roberts, Philip Morris, y R.J. Reynolds⁴, a través de una serie de compras o fusiones iniciadas en los ochenta, adquirieron un tamaño gigantesco. Según Kneen (1989:100):

Hasta finales de 1988, el mayor *leveraged take-over* de la historia fue el de Beatrice Foods por Kohlberg, Kravis y Roberts, una firma de Nueva York, por \$6.2 billones (cientos de millones) en el verano de 1986. Poco después, la misma firma compró a Safeway (cadena de supermercados de EE.UU. y Canadá) por \$4.2 billones. Estas cifras fueron superadas en el otoño de 1988 con la compra por Kraft de Philip Morris por \$13.1 billones, creando así la mayor corporación mercantil mundial de bienes de consumo. De igual manera, Nestlé compró a Carnation por \$3 billones en 1985, Weston compró a Cadbury, Kravis & Roberts lograron adquirir a RJR-Nabisco por 25 billones.

LA CUARTA GENERACION DE ETNAS: REDES FLEXIBLES DE COMERCIO E INVERSIÓN

La otra gran transformación del fenómeno transnacional en este nuevo período del proceso de globalización es el surgimiento de una *cuarta generación* de ETNAs. A diferencia de las transnacionales "tradicionales", las cuales tendían a dispersar sus inversiones en una multiplicidad de localidades, las nuevas transnacionales agroalimentarias, adaptándose a un entorno mercantil global altamente volátil y riesgoso, prefieren seguir estrategias mucho más cautelosas a fin de penetrar nuevos mercados. El abordaje típico es establecer, en un primer momento, sólo relaciones mercantiles mediante el empleo de intermediarios o corredores (*brokers*) locales. Más tarde, y gradualmente, buscan asociarse con empresas locales a través de formas altamente flexibles de financiamiento como el otorgamiento de licencias, los contratos de suministro de largo plazo, o los acuerdos tipo *joint venture*. Estas flexibles y descentralizadas formas

⁴ Es importante notar que las dos últimas firmas, ansiosas por diversificar sus originales inversiones en la industria cigarrera, lograron así convertirse también en importantes corporaciones agroalimentarias (OIT 1989).

empresariales -frecuentemente redes corporativas de naturaleza transnacional- tienen la ventaja de repartir tanto los riesgos como las ganancias entre las firmas asociadas, beneficiándose además del acceso a los recursos y al conocimiento de las condiciones locales que tienen las empresas "nacionales", y potenciándolas con su propia experiencia en la organización de los mercados globales (Handy y Epps, 1990; Gigger y O'Brien, 1989; Borner, 1986).

Laura Reynolds nos proporciona una interesante ilustración de este tipo de operaciones transnacionales en un artículo sobre el nuevo sector agroexportador en la República Dominicana:

A principios de los 80s, una docena de pequeñas empresas agroexportadoras, propiedad de inversionistas chinos, introdujeron en la República Dominicana la producción de vegetales asiáticos, rubro que incluye las berenjenas chinas y *yenchoy* (sic). Estas firmas lograron mantener sus inversiones en un rango que oscilaba entre los US\$ 150.000 y los US\$ 3 millones, en virtud de sus bajos costos directos en la tierra y mano de obra. La mayoría de estas firmas se basaba en contratos de producción con unos 2.000 a 3.000 campesinos dominicanos, en tanto que sólo unas pocas también disponían de sus propias fincas. De este modo, las firmas (...) lograban evadir los altos riesgos (de inversión) y (el manejo) de grandes volúmenes de obreros en la producción hortícola. La producción era luego exportada, mediante agentes comerciales o *brokers*, para ser distribuida posteriormente a través de las pequeñas redes de mercadeo y los restaurantes étnicos de las comunidades asiáticas de la costa este de EE.UU. (Raynolds 1991:14.)

La gran vulnerabilidad y los riesgos para los países "huéspedes" de este tipo de operaciones transnacionales son también ilustrados por el artículo de Reynolds. Veamos:

En su apogeo, en 1987, los vegetales asiáticos daban cuenta de aproximadamente la cuarta parte del total de las ganancias por

exportaciones no-tradicionales de la República Dominicana. Hoy en día, las exportaciones legales prácticamente han desaparecido. Los EE.UU., su principal mercado, restringieron la entrada a la mayoría de los vegetales asiáticos producidos en el país, debido a sus reiterados fracasos en cumplir con los requisitos técnicos de importación (...). El estado (dominicano) poco hizo por abordar los crecientes problemas de plagas y residuos de pesticidas (...). En contraste, las firmas demostraron una gran flexibilidad y movilidad. Dado que ellas disponían de limitadas inversiones fijas en tierra o empleo, sus operaciones pudieron ser cerradas de un día para otro. En menos de un año, estas firmas, gerenciadas por minorías étnicas con escasos vínculos locales, abandonaron la República Dominicana y establecieron sus operaciones en otros países de la cuenca del Caribe, aquéllos cuyas exportaciones de vegetales asiáticos no encontraban restricciones (en EE.UU.). (Raynolds, *ibid*: 16).

EL PAPEL DE LOS SUPERESTADOS

Desde 1971, cuando Estados Unidos abandonó el acuerdo de Bretton Woods, todos los estados nacionales, grandes o pequeños, se vieron confrontados con la necesidad de ajustar sus políticas a un nuevo entorno global cada vez más incierto e inestable; así como de formular sus propias estrategias para insertarse en el nuevo orden mundial en gestación. Sólo los poderosos estados que emergieron del final de la guerra fría (Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón) tienen la capacidad estratégica para incidir efectivamente en el curso de los acontecimientos.

En el sector agroalimentario, el diseño de una nuevas reglas de juego a nivel mundial, y de las nuevas relaciones que surgirán de ellas, constituye uno de los principales componentes de esta historia⁵. El otro es la gradual creación por cada uno de los superestados de su propio espacio agrícola ampliado; proceso que, a partir de 1982, logró consolidarse con la gradual conformación de tres grandes bloques regionales a nivel mundial.

⁵ Harriet Friedmann denomina "régimen alimentario", a este conjunto de reglas y relaciones (cfr. Friedmann 1992:1).

ESTADOS UNIDOS: EN BUSCA DE LA HEGEMONIA PERDIDA

AUGE Y CAIDA DE LA HEGEMONIA AGROALIMENTARIA DE LA POSTGUERRA

A fin de poder comprender las estrategias (general y agroalimentaria) de EE.UU. en la actual coyuntura, es preciso primero echar una breve ojeada a la historia agroalimentaria del período de la postguerra.

En 1947, al firmarse el GATT, los Estados Unidos consolidaron su hegemonía en el sistema agroalimentario de la postguerra al lograr que el resto del mundo aceptara una cláusula en la que se excluía a la agricultura del acuerdo para liberar al comercio internacional de las barreras arancelarias erigidas durante el interregno entre las dos guerras mundiales. Con esta cláusula, EE.UU. logró legitimar internacionalmente el artículo 22 de su Ley de Comercio Agrícola de 1935, la cual autorizó al gobierno federal a establecer barreras arancelarias contra las importaciones que considerara lesivas a su política de garantizar un ingreso mínimo a los agricultores norteamericanos. En otras palabras, el interés coyuntural nacional de EE.UU. logró prevalecer sobre el acuerdo internacional de crear un orden económico global basado en la doctrina económica clásica del libre comercio.

En ocasiones, sin embargo, la historia depara sorpresas a los vencedores. La misma brecha abierta en el GATT por EE.UU. permitió también a la Comunidad Europea (CE) diseñar su propia política de seguridad alimentaria: la Política Agrícola Común (PAC). Los resultados de esta política no se hicieron esperar, y a fines de los sesenta, la CE lograba autoabastecerse en la mayoría de los productos alimentarios de su consumo interno, a la vez que experimentaba un inusitado crecimiento en su comercio agrícola intra-comunitario. La PAC, sin embargo, abrió una brecha en la hegemonía agroalimentaria de EE.UU. de la postguerra; a la vez que dio inicio a una nueva fuente de tensión en las relaciones internacionales: la rivalidad entre EE.UU. y la CE por definir las reglas del juego de los mercados agroalimentarios mundiales (Friedmann, 1987, 1991; Friedmann and McMichael, 1989).

A mediados de los sesenta, Japón también logró ser autosuficiente en la producción de arroz -el cereal básico de su dieta- como consecuencia de la Ley

de Control de los Alimentos Básicos de 1961, que garantizó a los granjeros nipones un mercado doméstico cautivo. No obstante, a pesar de esta política de seguridad alimentaria, Japón tuvo que aceptar a regañadientes una gran dependencia en las importaciones de alimentos para animales (principalmente soya) en EE.UU. En 1973, la tensión inherente en esta doble política alimentaria (seguridad en cereales / dependencia en soya) salió a flote, cuando los EE.UU. prohibieron sus exportaciones del grano a fin de asegurar el abastecimiento interno de sus propios granjeros avícolas. No obstante, aunque las exportaciones de soya estadounidense a Japón nunca llegaron a interrumpirse, el embargo causó pánico entre los nipones. En consecuencia, las legislaciones proteccionistas fueron reforzadas y una nueva política de diversificación de suministros comenzó a abrirse paso, generando un nuevo reto a la supremacía agroalimentaria de Estados Unidos (Hillman y Rothenberg, 1988).

Durante los setenta y ochenta, otras historias de éxitos -esta vez de países del tercer mundo- también comenzaron a poner en jaque la supremacía mercantil de EE.UU. en el sistema agroalimentario de la postguerra. Primero, fue la llamada Revolución Verde, de hecho una política de seguridad alimentaria a través de la cual varios importantes países de Asia y América Latina -anteriormente importadores de granos-pronto se convirtieron en autosuficientes en la producción de los cereales básicos de su dieta (trigo, maíz o arroz). Segundo, fue el auge exportador de países como Tailandia y Brasil, a los que Harriet Friedmann (1991, 1992) denomina "NACs" (New Agricultural Countries), que lograron convertirse en peligrosos competidores de Estados Unidos en importantes mercados agroalimentarios mundiales⁶.

Como resultado de estos reveses, ya desde comienzos de los setenta, Estados Unidos comenzó a diseñar una gran contraofensiva a fin de recuperar la hegemonía perdida en estos mercados. En 1971, la devaluación del dólar -una consecuencia del abandono de Bretton Woods- tenía como objetivo principal incrementar las exportaciones. En 1972, las exportaciones masivas de granos a la URSS (anteriormente prohibidas) confirmaron las intenciones de EE.UU. de llevar

⁶ Tailandia, por ejemplo, se convirtió en el primer exportador de arroz y de yuca para la fabricación de alimentos concentrados; y Brasil, desplazó a Estados Unidos en el mercado de soya y en el de concentrados de jugo de naranja.

a cabo una contraofensiva general. Por último, en 1973, la Ley Agrícola de ese año, al vincular los precios agrícolas de intervención (*loan rates*) a los precios en el mercado mundial y al establecer pagos compensatorios (*deficiency payments*) a los granjeros cuando los precios mundiales descendían por debajo de un cierto mínimo, también formaba parte de la ofensiva agroexportadora (McMichael, 1992; Watkins, 1991; Seevers, 1991; Kohls and Uhl, 1990).

A pesar de estos esfuerzos, las alzas del dólar entre 1979 y 1985, y el incremento en las tasas de interés entre 1979 y 1982, simultáneamente deterioraron tanto las condiciones económicas internas de los granjeros norteamericanos como la posición general de EE.UU. en la mayoría de los mercados agroalimentarios mundiales (Hiemstra y Shane, 1988). Paralelamente, en Europa como consecuencia de la PAC, los excedentes agrícolas seguían acumulándose, lo que condujo a la CE a practicar una política de *dumping* en los mercados mundiales mediante subsidios a las exportaciones. Al hacerlo, la PAC - en sus orígenes sólo una política de seguridad alimentaria- devino en un agresivo programa de exportaciones, retando una vez más la hegemonía de EE.UU. en el sistema agroalimentario mundial de la postguerra.

Los años 1985 y 1986 marcan un hito en la historia. En 1985, el Congreso de EE.UU. aprobó una Ley de Seguridad Alimentaria, que creó un programa de subsidios a las exportaciones (EEP, por sus siglas en inglés) con objetivos económicos y geopolíticos bien claros. Primero, al declarar una guerra de subsidios, el EEP convertía a la PAC en un programa cada vez más costoso, a la vez que fortalecía la posición de EE.UU. en las negociaciones bilaterales y multilaterales. Segundo, al enfocar su ofensiva en la penetración de los mercados de África del Norte y el Cercano Oriente, el programa desafiaba directamente a la CE en su propio traspatio. Tercero, al otorgar prioridad a la penetración de los mercados del tercer mundo, China y la URSS, el EEP buscaba disuadir las políticas de autoabastecimiento y seguridad alimentaria de esos países, a la vez que reforzaba su cada vez mayor dependencia de las importaciones de granos norteamericanos (Watkins, 1991; Ackerman, 1991). Complementando la ofensiva, la diplomacia económica de EE.UU. dio inicio también a una política de presiones unilaterales a fin de abrir los mercados considerados claves de Asia y del Cercano Oriente. El incremento de las exportaciones a Irán y Arabia Saudita, así como los

acuerdos de apertura más recientes con Japón (cítricos y carnes), y con Corea del Sur (carne), son testimonio de esta ofensiva económica diplomática (Handy y Epps, 1990; Kohls y Uhl, 1990; Grub y King, 1991).

Adicionalmente, en 1988, el Congreso de EE.UU. aprobó una enmienda (conocida como Super 301) a la Ley de Comercio de 1974, que autorizó al gobierno norteamericano a imponer *unilateralmente* sanciones retaliatorias contra las exportaciones de los países que supuestamente hubieran violado las leyes norteamericanas. Un instrumento legal interno, sin ninguna validez internacional, que -según la mayoría de los países del mundo- es violatorio de los principios y normas del GATT, al menos tal como lo conocemos actualmente.

Pero las piezas claves de la ofensiva norteamericana fueron la convocatoria a una nueva Ronda de Negociaciones del GATT (la Ronda Uruguay), y tanto por si las negociaciones multilaterales no lograban su objetivo como también para lograr una mayor capacidad de negociación en todo el proceso, la apertura de negociaciones y la firma de acuerdos (CBI, TLC Canadá-EE.UU., NAFTA) para la gradual creación de una zona hemisférica de libre comercio.

LA ESTRATEGIA DE EE.UU EN EL GATT

En 1986, con el pretexto del incremento de las barreras no-arancelarias al comercio mundial, EE.UU. convocó a una nueva ronda de negociaciones del GATT: la Ronda de Uruguay. A diferencia de las rondas anteriores, esta vez el objetivo primordial de EE.UU. no era negociar nuevas reducciones a los aranceles de comercio de los bienes manufacturados. Desde la perspectiva norteamericana, las tarifas arancelarias no constituyen ya el principal obstáculo al comercio mundial, ni la causa de su doble déficit en la balanza comercial y de pagos. En la agenda norteamericana, dos nuevos temas tenían absoluta prioridad. Por una parte, la desregulación de los mercados "agrícolas", entendiendo por agricultura sólo los rubros en los que los países industrializados templados adquirieron ventajas competitivas durante el período de la postguerra (cereales, oleaginosas, carnes y productos lácteos). Por otra parte, la incorporación a la disciplina del GATT de tres nuevas áreas: los servicios (banca, seguros, telecomunicaciones, etc.), las inversiones extranjeras y los derechos de propiedad intelectual. Otras áreas de negociación de gran interés para la mayoría de los países signatarios del

GATT, colocadas convenientemente en "Grupos de Negociación" aparte, tales como "el comercio en productos tropicales, recursos naturales y textiles", estarían sujetas a los avances logrados en los Grupos de Negociación de mayor interés para EE.UU.

La propuesta agrícola de EE.UU. incluye:

...una completa eliminación de todos los subsidios agrícolas en un plazo de 10 años, incluyendo la inmediata congelación de las cantidades que pueden ser exportadas con subsidios; una completa eliminación de todas las barreras de importación en 10 años; la armonización de las regulaciones fito y zoonosanitarias, con base en estándares determinados internacionalmente y métodos de producción y procesamiento ... (Avery, 1992:25.)

Estarán excluidos, sin embargo, los subsidios directos pagados a los agricultores, en compensación de los ingresos perdidos, siempre y cuando estos pagos estén disociados de incentivos a la producción y el mercadeo, así como también todos los programas de ayuda alimentaria tanto domésticos como internacionales.

La propuesta de EE.UU. para la incorporación de los servicios a la disciplina del GATT, básicamente consiste en que se otorgue "trato nacional" y "derecho de presencia" a las empresas foráneas. En tanto que, en los Grupos de Negociación de "medidas de inversión" (TRIMS) y "derechos de propiedad intelectual" (TRIPS), el objetivo de EE.UU. es doble: por una parte, obtener reconocimiento internacional para sus propias leyes de patentes, y por la otra, declarar nulas todas las regulaciones que a nivel nacional o sub-nacional actualmente limitan las inversiones extranjeras directas.

La jugada de EE.UU. no podía ser más hábil. De un solo golpe, propone a la CE y a Japón, hacer frente común para deshacerse de la gran carga presupuestaria que para los tres superestados constituyen sus políticas agrícolas "domésticas", a cambio de compensar directamente a sus agricultores. Por otra

parte, a los países templados de "el Sur"⁷, dotados de ventajas comparativas estáticas en estos rubros pero incapaces de igualar los generosos subsidios que "el Norte" ofrece a sus agricultores, EE.UU. ofrece una rápida desregulación de los mercados internacionales a cambio de la apertura de los mercados y recursos nacionales (incluidos la fuerza de trabajo y los materiales genéticos) a la inversión de las ETNs y de garantías para el pago de patentes e impuestos para las nuevas innovaciones tecnológicas.

EE.UU. está haciendo una gran apuesta, pero ¿qué cálculos económicos y geopolíticos están detrás de ella? En primer lugar, de ser aprobada su propuesta, el GATT dejaría de ser sólo un acuerdo multilateral sobre aranceles y comercio, particularmente de bienes manufacturados, para convertirse en un nuevo marco global que abarcaría también la regulación de los flujos de inversión, los servicios, y las innovaciones tecnológicas. En segundo lugar, EE.UU. propone una nueva división internacional del trabajo, en la que a cambio de renunciar a algunas de las ventajas adquiridas en el comercio internacional de ciertas materias agrícolas (particularmente en cereales y oleaginosas) lograría garantías de acceso a los mercados mundiales para sus sectores de servicios e industrias intensivas en conocimiento y con tecnología "de punta"; precisamente, las actividades en las que cree disponer de mayores ventajas comparativas (biotecnología, nuevos materiales, telecomunicaciones, programas de computación, intermediación financiera y seguros, etc.). En tercer lugar, el GATT se convertiría en el eje institucional de un nuevo orden global en el que los mecanismos de regulación de mercados de los estados nacionales -incluso al interior de sus fronteras- quedarían completamente subordinados a las decisiones de una autoridad central en la que los tres superestados disponen de total control⁸.

⁷ Asociados en el Grupo Cairns: Australia, Nueva Zelandia, Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Colombia, Fiji, Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia, Canadá y Hungría, Nótese que los dos últimos países no están ubicados geográficamente en el Hemisferio Sur, y sin embargo comparten intereses similares con los anteriores.

⁸ Este es también el sentido de la propuesta de 1991 de Arthur Dunkel, director-general del GATT, en la cual se plantea crear una Organización del Comercio Mundial a fin de garantizar el cumplimiento de los nuevos acuerdos. En el documento Dunkel llama la atención en particular el mecanismo sugerido para dirimir conflictos en el seno de la institución. Bajo esta propuesta, las decisiones serían tomadas a través de paneles de expertos nombrados ad hoc que sólo podrían ser revocadas por el voto unánime de todos los miembros de la organización.

EL PAPEL DE BLOQUE HEMISFÉRICO EN LA ESTRATEGIA DE EE.UU

El Tratado de Libre Comercio de Norte América (NAFTA en inglés), firmado en diciembre de 1992 por los presidentes de EE.UU., Canadá y México⁹, constituye una pieza clave en la estrategia global de EE.UU. por recuperar la hegemonía perdida.

Existe un notable paralelismo entre NAFTA y las propuestas de EE.UU. en el GATT. En NAFTA, los tres países aceptan atenerse a las mismas reglas de juego en relación a acceso a mercados, aranceles y restricciones cuantitativas, estándares de mercadeo, apoyo a los productores domésticos, subsidios de exportación, y estándares alimentarios, fito y zoosanitarios. Los aranceles y las restricciones cuantitativas serían eliminados inmediatamente o gradualmente, en un lapso que va desde los 5 hasta los 15 años dependiendo del producto. Los programas de apoyo a los productores domésticos serían traducidos, al menos temporalmente, en aranceles de importación (*tariffication*). Los estándares alimentarios, fito y zoosanitarios, serían armonizados conforme a los criterios adoptados por el *Codex Alimentarius* de la Organización Mundial de la Salud y de la FAO¹⁰.

NAFTA crea también una nueva institución supranacional, la Comisión de Libre Comercio, que supervisará la ejecución del acuerdo, decidirá sobre futuras reformulaciones y establecerá las reglas y procedimientos para dirimir conflictos. En concordancia con similares propuestas en el GATT, la Comisión de NAFTA tendrá autoridad para crear grupos de especialistas a fin de dirimir los conflictos, sin que medie ninguna autoridad o tribunales nacionales de los tres países involucrados (McAllister 1993). Independientemente de los resultados en la Ronda Uruguay, NAFTA logra a nivel regional algunos de los objetivos de la estrategia de EE.UU. en el GATT.

NAFTA es una arma finamente calibrada con dos blancos en mira. En el plano global, el Acuerdo sirve para poner sobre aviso a la CE y Japón de los riesgos que corren de continuar dando largas a un acuerdo en el GATT

⁹ Pero aún no ratificado por sus respectivos Congresos.

¹⁰ El Codex establece estándares de voluntario cumplimiento por los países signatarios, que según grupos ambientalistas y de defensa de los derechos de los consumidores de EE.UU. establecen criterios que en muchos casos son inferiores a los adoptados por las entidades reguladoras nacionales.

(Greenway, *et al.*, 1989). En el plano de las relaciones hemisféricas, NAFTA y un eventual TLC del Hemisferio Americano forman parte de una estrategia dirigida a reforzar los programas de ajuste estructural impuestos por el FMI y el Banco Mundial en América Latina durante la última década, y a redefinir la división del trabajo entre los países del Norte y el Sur del Continente.

Es evidente, como bien señala Pantoja-García (1993) que:

El éxito en la aprobación de NAFTA y un avance de la agenda a través del Hemisferio Occidental, proporcionaría una mayor ventaja a EE.UU en las negociaciones del GATT, en la medida en que las corporaciones financieras y de servicios transnacionales de Europa y Asia se encontrarían en desventaja para competir en un bloque americano.

Por otra parte, después de una década de ajuste estructural en América Latina, las frecuentes devaluaciones, aunadas a la desregulación de los mercados laborales, financieros y de la tierra, han estado redefiniendo la competitividad internacional de cada país no sólo sobre la base de criterios naturales o de localización, sino principalmente sobre la base de una profunda caída de los salarios reales.

Cabe, sin embargo, preguntarse si estas son las mejores condiciones para una inserción de América Latina en el nuevo orden económico global y hemisférico actualmente en gestación. Hasta un pasado reciente, la experiencia no ha sido muy alentadora.

A manera de ejemplo, consideremos los contradictorios resultados de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI), la primera jugada de EE.UU. para organizar un espacio regional ampliado en las Américas y los únicos cuyos impactos pueden ser completamente evaluados hasta ahora. Este acuerdo de comercio preferencial, firmado en 1986, proporcionó acceso fuera de impuesto en el mercado de EE.UU. a las exportaciones de 24 países de América Central y el Caribe (Ballenger et al. 1991). En una primera evaluación de sus resultados, Hillcoat y Quenan concluyeron que:

El proceso no produjo los resultados positivos que se esperaban en el comercio exterior de las economías caribeñas. De hecho, ocurrió una caída en valor de las exportaciones del CBI debido al colapso en el precio de las materias primas, particularmente en mercancías como el aceite y el azúcar. Sí ocurrió, sin embargo, una transformación radical en la estructura de las exportaciones y en la naturaleza de la inversión extranjera en la región. En tanto las exportaciones tradicionales caían, el vigoroso crecimiento de las exportaciones no-tradicionales tenía lugar en productos que ya eran anteriormente exportados como los textiles -pero que experimentaron un renovado auge- o en nuevas exportaciones que eran prácticamente inexistentes en 1983 como las joyas. (Hillcoat y Quenan, 1989:57.)

También es cierto que las exportaciones hortícolas procedentes de un reducido número de países de la CBI (República Dominicana, Costa Rica, Guatemala y Honduras, principalmente) crecieron rápidamente. No obstante, aun en estos casos, el balance agrícola neto ha sido negativo. Un importante factor en la explicación de este fenómeno reside en la caída del precio mundial del azúcar. Consideremos sus causas.

Por décadas, las exportaciones de azúcar constituyeron la fuente más importante de divisas de las economías caribeñas. Desde 1934, un sistema de cuotas regula las importaciones de azúcar de EE.UU. Con posterioridad a 1959, EE.UU. decidió reasignar la cuota cubana a otros países centroamericanos y caribeños, generando un gran auge económico en la subregión. Por coincidencia, durante los años sesenta, la CE también se convirtió en un importante exportador neto de azúcar, a la vez que en EE.UU. los edulcorantes fabricados con base en maíz (HFCS) y los sintéticos penetraban profundamente el mercado, particularmente en la fabricación de bebidas gaseosas. Como resultado, según Nakamoto: "Los países de la CBI vieron caer sus cuotas en los mercados norteamericanos en un 75% entre 1984 y 1988". (Nakamoto, 1990:25).

Es válido preguntarse, por lo tanto, si las actuales exportaciones "no-tradicionales" de frutas y vegetales frescos, en las que el FMI y el BM creen haber encontrado las ventajas comparativas de muchos países de América Latina, no

experimentarán en un futuro inmediato una suerte parecida a la de las exportaciones tradicionales.

Pudiera argumentarse, sin embargo, que el tremendo desnivel económico entre los EE.UU. y los países del CBI no debiera ser considerado un buen ejemplo para ilustrar las dificultades inherentes a la construcción de un bloque económico liderado por EE.UU. en las Américas. No obstante, algunas críticas canadienses al Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Canadá y EE.UU. apuntan también en el mismo sentido.

Para Canadá, cuya economía depende en gran medida de la explotación de los recursos naturales¹¹, la firma del TLC significaba un acceso más seguro al inmenso mercado de EE.UU., particularmente ante la posibilidad de un incremento de sus tendencias proteccionistas (Wilkinson, 1991). El problema, desde el punto de vista de los críticos canadienses es que:

EE.UU. dispone de mucho mayor poder de negociación sobre Canadá que lo contrario... Debido a su mucho mayor tamaño y menor dependencia de Canadá... los EE.UU. están en una situación de ventaja. (Wilkinson, 1991: 64.)

Este planteamiento revela el principal obstáculo que, a mi juicio, tiene la construcción de un bloque económico liderado por EE.UU. en las Américas. En particular, expresa el temor que tiene todo país económicamente pequeño y políticamente débil de hacerse cada vez más dependiente de un vecino más grande y poderoso, y en el proceso perder su identidad cultural y su soberanía como estado independiente.

C.E. :RIVALIDAD ATLANTICA Y CONSTRUCCIÓN DE UN ESPACIO AMPLIADO "EUROPEO"

Dos grandes proyectos conforman la estrategia global europea de las últimas décadas. Por una parte, detener la influencia de EE.UU. en su propia casa. Por

¹¹ Según Cohen (1991:88) "(la explotación de) recursos naturales abarca cerca de la mitad del valor de todas las exportaciones canadienses".

otra parte, construir un espacio ampliado (económico y geopolítico) en su propio traspatio.

La firma del Tratado de Roma en 1957 dio inicio al primer proyecto. La alianza franco-alemana no sólo buscó superar las viejas rencillas que dividieron al Continente, sino también generar una coherencia política interna y una escala económica que hicieran posible algún día deshacerse de la penetración del capital norteamericano y de la presencia militar de EE.UU.

La Política Agrícola Común (PAC) formaba parte de esta estrategia de seguridad "interna" de naturaleza económica y geopolítica. Por eso, cuando los EE.UU. convocaron a la Ronda Uruguay del GATT, con la finalidad expresa de -entre otras cosas- deshacerse del desafío europeo en los mercados agroalimentarios mundiales eliminando a la PAC, la CE decidió sostener la batalla, demorando el proceso y, en el curso de los acontecimientos, tratando de hacerlo más maleable para moldearlo a sus intereses.

¿Cuáles son los principales desacuerdos en el ya largo conflicto entre la CE y EE.UU. en la Ronda Uruguay? Primero, en la manera de abordar los problemas del comercio internacional de los productos agrícolas de los países templados. Consciente de la necesidad de un armisticio en la guerra de subsidios a fin de reducir sus déficits fiscales, la CE está de acuerdo en reducir la oferta y hacer transferencias directas a los agricultores a fin de compensarlos por sus pérdidas de ingreso. No obstante, a diferencia de la posición neo-liberal extrema asumida por EE.UU. durante las pasadas administraciones, la CE plantea medidas de estabilización interna y acciones coordinadas multilaterales de los mecanismos del mercado.

En contraste, en las negociaciones sobre productos "tropicales", la CE propone una drástica liberalización de los mercados internacionales. Excepto en productos como bananos, palma aceitera, arroz, y raíces y tubérculos, en los que el objetivo primordial es defender sus vínculos preferenciales con sus proveedores en los países de sus antiguos imperios.

No obstante, en muchas otras áreas existe un acuerdo tácito entre la CE y EE.UU. En temas como incorporación al GATT de los servicios, los derechos de propiedad intelectual y las inversiones, se ha ido consolidando un frente relativamente coherente entre los tres superestados versus el resto del mundo.

El segundo proyecto estratégico europeo es la reconstrucción de un espacio ampliado "europeo" más allá de Europa. Durante los setenta y los ochenta, mediante la firma de "acuerdos preferenciales de comercio" con sus antiguas colonias, la CE logró consolidar una serie de capas concéntricas de asociación periférica con su centro en Europa Occidental. En 1972, fue la "política Mediterránea" que otorgó preferencias de mercado a los países del norte de África (Maghreb) y del Cercano Oriente (Mashrek). Entre 1975 y 1984, las Convenciones de Lomé que crearon un área de comercio preferencial (la "ACP"), que incluía a algunas ex-colonias de Asia, el Caribe, y el Pacífico pero excluía a otras¹². En ambos casos, los acuerdos perpetuaban la antigua división del trabajo entre las metrópolis y las colonias.

Las relaciones agroalimentarias constituyen un elemento clave en este proyecto. La "política Mediterránea", por ejemplo, proporcionó acceso libre de impuesto a rubros "tropicales" como cítricos, tomates y aceite de oliva procedentes de países de extraordinaria importancia en la geopolítica regional europea como Israel, Túnez o Marruecos (Schrader, 1990). Por su parte, las Convenciones de Lomé también proporcionaron acceso preferencial al mercado europeo a importantes rubros del comercio mundial agroalimentario. El "protocolo azucarero", por ejemplo, asignó una cuota global de 1,3 millones de toneladas de azúcar blanca (o su equivalente) a diversos países de los tres continentes. Lo que no fue obstáculo, sin embargo, para que la propia CE se convirtiera en exportadora neta de azúcar, incluso mediante la re-exportación a precios de *dumping* del azúcar importada de los países ACP. Similarmente, conforme al "protocolo de carnes", Bostwana, Kenya, Madagascar, Swaziland y Zimbabwe se convirtieron en importantes abastecedores del mercado comunitario, a pesar de que estos países también se quejan del *dumping* comunitario de la CE hacia otros mercados de África y del Cercano Oriente. (Watkins, 1991.)

Las exportaciones agroalimentarias también pueden contribuir a consolidar una presencia geopolítica, manteniendo a raya a eventuales competidores. Productos como el trigo, los lácteos y las aves han fortalecido la presencia europea en los países petroleros del Golfo y en las naciones árabes que bordean

¹² Los casos más notorios de exclusión fueron los de Australia y Nueva Zelanda (en el Pacífico), Canadá en Norte América, y la India y Pakistán en Asia.

al Mediterráneo (Mobius, 1988). Los intereses geopolíticos y la ayuda alimentaria también a veces van de la mano. Ejemplo de ello son las ventas de harina de trigo norteamericana a Egipto con posterioridad a los acuerdos de Camp David en 1978. Raikes, por ejemplo, señala que:

Forma parte de la política de EE.UU. (en el área) facilitar al gobierno egipcio su política (doméstica) de "pan barato", siempre y cuando en las relaciones con Israel sostenga las posiciones "correctas". (Raikes, 1988:129.)

A comienzos de los noventa, el final de la guerra fría y el espectro cada vez más nítido del surgimiento de bloques competitivos en América y Asia, confrontó a la CE con un nuevo dilema: crecer "horizontalmente" -como Margaret Thatcher propuso a fin de contrarrestar el movimiento hacia una mayor integración política- o crecer "en profundidad", con la finalidad de avanzar en la consolidación de un auténtico estado plurinacional (por ejemplo Maastricht). ¿A quiénes integrar y a quiénes dejar fuera?, se convirtió de nuevo en el dilema del proyecto europeo. En otras palabras, ¿integrar a los países del este europeo como estados miembros de la Comunidad; o, al menos temporalmente, convertirlos en miembros asociados de su "espacio económico ampliado"?

La segunda decisión fue la adoptada, y entre 1991-1992 se firmaron acuerdos de asociación con Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Rumania y Bulgaria (*The Economist*, 1993). Uno de los resultados más notorios de los "Acuerdos de Europa", como fueron llamados, fue el avance hacia el este del espacio agrícola "europeo". Productos de Europa Oriental como frutas y vegetales frescos, cárnicos y lácteos lograron así un acceso gradual, 10% de incremento anual por un espacio de diez años, al mercado comunitario (*The Economist*, 1993).

A pesar de todos estos tratados, la mayor parte del comercio agroalimentario de la CE, particularmente en productos tropicales, no se inscribe en el marco "formal" de su espacio económico ampliado. Brasil y Colombia, por ejemplo, sin que mediara ningún tratado son todavía actualmente los principales

proveedores de café a la Comunidad¹³. Hay indicios, sin embargo, de que esta situación pudiera estar cambiando. La decisión tomada en febrero de 1993 por el Consejo Agrícola Europeo de establecer una cuota de 2.2 millones de toneladas anuales a las importaciones de bananos procedentes de América Latina, otorgando así prioridad a los bananos procedentes de los países de la ACP, pareciera ser un indicio de las tendencias que conducen al reforzamiento del espacio ampliado europeo en detrimento del comercio con el resto del mundo. *Fortress Europe* vs. apertura global es de nuevo el dilema europeo.

JAPON: SEGURIDAD NACIONAL Y RIVALIDAD POR LA HEGEMONIA EN LA CUENCA DEL PACIFICO

La derrota militar en la II Guerra Mundial proporcionó a los japoneses una aguda percepción de su propia vulnerabilidad como nación, a la vez que una poderosa voluntad política de restaurar su influencia económica y geopolítica en los escenarios mundiales. De nuevo, dos proyectos "nacionales" hilan la trama de la estrategia japonesa en la actual coyuntura mundial: fortalecer su seguridad interna a fin de contrarrestar la vulnerabilidad inherente a una aguda escasez de recursos naturales en su propio territorio; y, reconstruir en el Pacífico (y globalmente) el espacio económico ampliado que más conviene a sus intereses geopolíticos.

La actuación de los negociadores japoneses en las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay, demuestra que Japón está plenamente consciente de la doble jugada de EE.UU. a nivel global: llamar a una completa desregulación de los mercados agrícolas internacionales, a la vez que se intensifica la guerra de subsidios y las presiones bilaterales por abrir mercados en Asia, es una estrategia que no sólo va dirigida a hacer colapsar a la PAC de los europeos sino también a abrir profundas brechas en las políticas niponas de seguridad alimentaria. No obstante, el bajo perfil de los negociadores japoneses escasamente disimula una estrategia no menos decidida que la de los europeos. Japón considera que su política de subsidio a los productores de arroz -necesaria para mantener vigente un suministro doméstico de un producto básico en su dieta- forma parte inherente de una política más amplia de seguridad nacional. De modo que, aunque a

¹³ Rubro que equivale a un 30% de las importaciones agroalimentarias de la Comunidad.

regañadientes acepta un congelamiento inmediato de los subsidios, sólo está dispuesto a realizar graduales recortes en un futuro inmediato dependiendo del avance de las negociaciones en otras áreas. En este terreno, Japón es el más firme aliado de los europeos. En contraste, en las negociaciones sobre la inclusión de los servicios en el acuerdo, y en la discusión sobre nuevas regulaciones a las inversiones extranjeras y a la propiedad intelectual, las posiciones "maximalistas" de Japón encuentran firme eco en EE.UU. y sólo un leve respaldo en la CE.

El otro gran proyecto estratégico japonés -reconstruir un espacio económico ampliado en Asia y en la cuenca del Pacífico- también enfrenta a Japón con EE.UU., su enemigo militar en la II Guerra. En este escenario, Japón está decidido a reconstruir su anterior hegemonía económica y geopolítica, en tanto que EE.UU. no está dispuesto a ceder más terreno en su hace tiempo declinante hegemonía global. El actual proceso de reestructuración de los sistemas agroalimentarios en la región Asia/Pacífico es un importante componente en esta historia.

El "milagro" económico de la postguerra en Japón estuvo en gran medida sustentado por una política de alimentos baratos -apoyada en las importaciones de cereales y oleaginosas norteamericanas a precio preferencial- que tenía como objetivo comprimir los salarios a fin de incrementar la competitividad internacional de la industria japonesa. Consciente a la vez de su propia escasez de recursos naturales, como de su creciente déficit comercial con EE.UU. y de las condiciones geopolíticas de la época, Japón asumió un riesgo calculado al aceptar una creciente dependencia de la importación de cereales y oleaginosas de EE.UU. (McMichael y Kim, 1992.)

En 1973, el embargo norteamericano a la soya proporcionó a Japón el pretexto para diversificar sus suministros agrícolas. Esta nueva política, lo hacía menos vulnerable en su dependencia alimentaria de EE.UU., a la vez que incrementaba su presencia en los mercados regionales y mundiales. En breve tiempo, los nuevos agroexportadores del sudeste asiático (NACs) y más recientemente China, se convirtieron en importantes abastecedores de soya, maíz

y otras materias primas agrícolas en detrimento de la otrora indisputada hegemonía norteamericana en su mercado interno¹⁴.

En 1986, en ocasión del lanzamiento de la Ronda Uruguay, EE.UU. comenzó a presionar a Japón para que levantara algunas de las barreras proteccionistas de su comercio alimentario. En 1990, EE.UU. obtuvo un éxito parcial al lograr la apertura unilateral del mercado japonés en carnes y cítricos; aunque Japón ha logrado mantener virtualmente intactas tanto la política de protección doméstica al cultivo de arroz como su política de diversificación de mercados en la región. (Grub y King 1991; Riethmuller, 1992.)

El proyecto de la "Cuenca del Pacífico" de EE.UU. contrasta notablemente con el proyecto de Japón en la región. Desde la perspectiva norteamericana, tanto la actual recesión global como los superávits mercantiles y financieros de Japón y los NICs del sudeste asiático, son pretexto para presionar por una apertura de estas economías a las exportaciones de bienes y servicios de EE.UU. a fin de reestablecer un delicado equilibrio.

Por su parte, el estado japonés busca reciclar sus superávits comerciales y financieros a través de diversos incentivos al comercio intrarregional¹⁵. Las iniciativas japonesas en la región también encuentran obstáculos. La mayoría de los asiáticos tiene fresca en la memoria la agresión japonesa durante la II Guerra Mundial, por lo que todavía se sienten amenazados ante el eventual surgimiento de un bloque económico liderado por Japón. No obstante, el que formalmente se cree o no un bloque regional liderado por el estado japonés es en gran medida irrelevante, ya que un bloque comercial *de facto* dirigido por el capital japonés está actualmente en gestación. (Nanto, 1990.)

En particular, las empresas agroalimentarias japonesas y las firmas comerciales (las *sogo susha*), han jugado un papel relevante en el surgimiento de los nuevos países agroexportadores (NACs) del grupo ASEAN¹⁶ (cfr. Cooper,

¹⁴ No se trata tampoco de magnificar estos cambios. EE.UU. continúa siendo un importante proveedor de trigo, maíz y soya a Japón, pero la supremacía agroalimentaria de EE.UU. en el Japón de la postguerra pareciera ser ya un fenómeno del pasado.

¹⁵ Por ejemplo, el Plan de Desarrollo de las Industrias Asiáticas, auspiciado por el MITI, y el Fondo de Desarrollo de ASEAN dirigidos, respectivamente, al este y al sudeste asiático (The Economist, Julio 15 1989).

¹⁶ El Acuerdo de Cooperación Económica del Sudeste Asiático, suscrito por Singapur, Malasia, Filipinas, Tailandia, Indonesia y Brunei.

1990; Langhammer y Rieger, 1988). Diversos factores concurren para que las firmas japonesas localicen en el sudeste asiático plataformas de exportación dirigidas al mercado japonés: por el lado de ASEAN, los bajos salarios, abundantes y baratos recursos naturales y la proximidad geográfica; por el lado japonés, unos costos de producción que se incrementan con cada revaluación del yen y una creciente demanda de alimentos. El gobierno japonés también incentiva activamente estas tendencias a través de disminuciones de impuestos, préstamos subsidiados, y la provisión de insumos técnicos por los laboratorios de investigación tecnológica propiedad del estado (Pearce, 1987; Fransman, 1988; Goodloe y Normile, 1988; Nanto, 1990; Riethmuller, 1992).

Tailandia es el caso del sudeste asiático más nombrado en la literatura de éxito en una estrategia de crecimiento basada en las exportaciones agroalimentarias. Durante los sesenta Tailandia se convirtió en el mayor exportador mundial de arroz y, desde mediados de los setenta, también en el mayor exportador mundial de yuca. En los ochenta, ante el creciente proteccionismo de los países industrializados y el descenso de los precios de las mercancías agrícolas tradicionales, Tailandia redirigió su estrategia de crecimiento a incentivar inversiones tipo *joint-venture* y a promover las exportaciones agrícolas no-tradicionales orientadas principalmente al mercado japonés¹⁷ (Langhammer y Rieger, 1988; Barghouti, *et al.* 1990; Riethmuller, 1992).

También Australia y Nueva Zelanda, preocupadas por quedar al margen de los grandes bloques regionales, han rediseñado sus estrategias económicas y están actualmente reorientando sus exportaciones en dirección a Japón y a su espacio económico ampliado. Como resultado de estas políticas, actualmente Australia comparte con EE.UU. el mercado de trigo de Japón, a pesar de los cuantiosos subsidios de exportación de su competidor. En 1988, los acuerdos comerciales entre Japón, Australia y EE.UU., despejaron el camino para que las ETNs japonesas dirigieran sus inversiones a fincas de engorde, mataderos y empresas de procesamiento de carne en Australia dirigidas a los mercados del sur y el sudeste asiático (Hillman y Rothemberg, 1988). Tendencia que preocupa a algunos australianos, temerosos de que su país se convierta en un proveedor de

¹⁷ Las exportaciones de piñas enlatadas, vegetales y frutas congelados, y pescados deshidratados se convirtieron en importantes generadores de divisas para Tailandia.

materias primas baratas en un bloque comercial liderado por Japón (Hayes, *et al.* 1991).

CONCLUSIONES

Quisiera, por último, extraer algunas consideraciones teóricas y derivar posibles implicaciones prácticas de este largo recorrido por la historia reciente de las reestructuraciones agroalimentarias. Los mercados internacionales no son, como parecieran sugerir planteamientos teóricos, mecanismos auto-regulados determinados por abstractas leyes de la oferta y la demanda, sino instituciones activamente construidas por los principales agentes sociales en cada período histórico. En particular, desde el final de la II Guerra Mundial hasta el presente, los sistemas agroalimentarios mundiales han sido en gran medida el resultado de las acciones intencionales de los grandes estados y de poderosos capitales transnacionales. Como también, en cierta medida, de los resultados no-intencionales de la compleja interacción de estas acciones.

En la actual coyuntura, si la Comunidad Europea -y Francia en particular- tiene éxito en sus esfuerzos por anular o, al menos mitigar, la liberalización de mercados propuesta por EE.UU. en el GATT, es bastante probable que un largo período de neo-proteccionismo con base en tres grandes bloques moldeará el nuevo orden mundial (cfr. Constance, *et al.* 1992). Por el contrario, si la reforma del GATT, tal como en su ocasión la propuso EE.UU. es aprobada, las ETNs dispondrán de condiciones mucho más favorables para desplazar sus capitales a cualquier región o localidad del planeta en búsqueda de los menores costos productivos, financieros y mercantiles en detrimento de cualquier otra consideración social, ambiental o política (Comings, 1992).

Con este marco de fondo, las agencias multilaterales de desarrollo y EE.UU. promueven una doctrina en favor del libre mercado según la cual todos los países resultarán ganadores si se especializan en los rubros de exportación para los cuales tienen ventajas comparativas de corto plazo, a la vez que adquieren del exterior los bienes y servicios que no pueden producir a más bajo costo domésticamente.

Los alimentos, no obstante, como europeos y japoneses descubrieron hace ya algún tiempo, tienen una significación estratégica que va más allá de la

"eficiencia" económica de corto plazo. Ellos están relacionados a la forma como una sociedad se relaciona con la naturaleza, a la supervivencia de valores culturales que pueden ser muy requeridos para una nación, y -en definitiva- a la habilidad de una sociedad para controlar su propio destino. Suponer, por lo tanto, que es el "libre juego" de las fuerzas del mercado el que debe determinar la asignación de recursos entre las actividades económicas, en particular en un sector estratégico y tan intervenido como el agroalimentario, no sólo es ingenuo sino también suicida. Parafraseando a Robert Reich, asistente económico del presidente Clinton, "establecer claramente nuestras prioridades requiere un cambio fundamental en nuestra manera de ver las cosas."

BIBLIOGRAFIA

Ackerman, Karen. 1991. "U.S. Agricultural Export Programs", *Food Review*, July/September 91: 53-57.

Ahlberg, Brian. "Cargill: The Invisible Giant", *Multinational Monitor*.

Avery, William. 1992. "Latin America and the Uruguay Round", Ponencia presentada en el XVI Congreso Internacional de la Latin American Studies Association (LASA), Los Angeles, Septiembre 24-27. Manuscrito inédito.

Ballanger, Nicole *et al.* 1991. *Agricultural Trade, Agreements, and Disputes in the Western Hemisphere*. USDA: Washington D.C.

Barghouti, Shawki, Carol Timmer, and Paul Siegel. 1990. "Rural Diversification: Lessons from East Asia", *World Bank Technical Paper* 117. The World Bank: Washington D.C.

Barlett, Christopher. 1979. *Multinational Structural Evolution: The Changing Decision Environment in International Decisions*. Tesis de Ph.D., Boston: Harvard University. Material inédito.

Borner, Silvio. 1986. *Internationalization of Industry: An Assessment in the Light of a Small Open Economy (Switzerland)*. Spring-Verlag: Berlín.

Bryant, Christopher G.A. 1991. "Europe and the European Community 1992", *Sociology*, 25(2): 189-207.

Carter, Colin, Jeffrey Karrenbrock and William Wilson. 1989. "Free Trade in the North American Beef and Flour Markets", en Andrew Schmitz (comp.) *Free Trade and Agricultural Diversification: Canada and the United States*. Boulder: Westview Press.

Cantwell, John. 1987. "What is a global industry?", *Multinational Business*, 87(1): 45-49.

Clairmonte, Frederick F. and John H. Cavanagh. 1990. "TNCs and the global beverage industry", *The CTC Reporter*, 30 (Autumn 90): 1-7.

Cohen, Marjorie. 1991. "Exports, Unemployment, and Regional Inequality: Economic Policy and Trade Theory", en Daniel Drache and Meric S. Gertler (comp.). *The New Era of Global Competition: State Policy and Market Power*. McGill-Queen's University Press: Montreal & Kingston.

Comings, Margaret M. 1992. "From Security to Trade in U.S. -Latin American relations: Explaining U.S. support for a Free Trade Agreement with Mexico". Ponencia presentada al XVII Congreso Internacional de la Latin American Studies Association (LASA), Los Angeles, Septiembre 24-27. Manuscrito inédito.

Cook, Roberta. 1990. "Evolving Vegetable Trading Relationships: The Case of Mexico and California", *Journal of Food Distribution Research*, February 90:31-45.

Faminov, Merle D y Jimmye S. Hillman. 1987. "Embargoes and the Emergence of Brazil's Soybean Industry", *The World Economy*, 10 (3): 351-366.

Fransman, Martin. 1986. "International Competitiveness, Technical Change and the State: The Machine Tool Industry in Taiwan and Japan", *World Development*, 14 (12): 1375-1396.

Friedland, William H. 1991. "The Global Fresh Fruit and Vegetable System: An Industrial Organizational Analysis", taller organizado en la Universidad de California Santa Cruz. Material inédito.

Friedmann, Harriet. 1982. "The Political Economy of Food: the Rise and Fall of the Postwar International Food Order", *American Journal of Sociology*, 88s: 248-86.

Friedmann, Harriet. 1987. "Family Farms and International Food Regimes". pp. 247-58 in Teodor Shanin (comp.) *Peasants and Peasant Societies*. Oxford: Basil Blackwell.

Friedmann, Harriet. 1991. "Agro-Food Complexes and Export Agriculture: Changes in the International Division of Labour". En W.H. Friedland, L. Busch, y F.H. Buttel (comp.) *The New Political Economy of Agricultural*. Boulder: Westview Press.

Friedman, Harriet. 1992. "International Relations of Food: The Unfolding Crisis of National Regulation". Department of Sociology, University of Toronto: Toronto, Manuscrito inédito.

Friedman, Harriet y Philip McMichael. 1989. "Agriculture and the State-System: The rise and decline of national agricultures, 1870 to the present", *Sociologia Ruralis*, XXIX-2: 93-117.

Giger, Andrea y Peter O'Brien. 1989. "MNCs and Parastatals: The Future for Developing Countries", *Multinational Business*, 89(2): 12-17.

Goodloe, Carol y Mary Anne Normile. 1988. "Preferential Trading Arrangements and Agriculture", en Stephen W. Hiemstra y Mathew Shane (comp.) *Monetary Factors Influencing GATT Negotiations in Agriculture*. USDA 236: 14-20.

Greenway, David, Thomas Hyclak, y Robert J. Thornton (comp.). 1989. *Economic Aspects of Regional Trading Arrangements*. New York University Press: New York.

Grub, Phillip D. y Damaris W. King. 1991. "Food Distribution in the 1990s: Opportunities for U.S. Products in Asia", *Journal of Food Distribution Research*, 91 (February): 11-29.

Handy, Charles R. y Walter B. Epps. 1990. "The Changing International Environment", *Journal of Food Distribution Research*, February 90:1-12.

Harlowe E. Brooke. 1991. "Compulsive Free Trade: The Impact of the Colapse of the International Quota System for Coffe in Ecuador", Ponencia presentada en la reunión de la Northeast International Studies Association, Philadelphia, PA., November 14-16 1991. Material inédito.

Hayes, Dermot J., John R. Green, Helen H. Jensen, y Adrienne Erbach. 1991. "Measuring International Competitiveness in the Beef Sector", *Agribusiness*, 7 (4): 357-374.

Hiemstra, Stephen W. and Mathew Shane. 1988. "Monetary Factors Influencing GATT Negotiations in Agriculture", *Foreign Agricultural Economic Report*, 236: 1-13.

Hillcoat, Guillermo y Carlos Quenan. 1989. "Reestructuración Internacional y Reespecialización Productiva en el Caribe", *Ciencias Económicas*, IX(1/2): 43-64.

Hillman, Jimmye S. y Robert A. Rothenberg. 1988. *Agricultural Trade and Protection in Japan*. London: Trade Policy Research Center.

Hillman, Jimmye S. 1991. *Technical Barriers to Agricultural Trade*. Boulder (Colorado): Westview Press.

How, R. Brian. 1991. *Marketing Fresh Fruits and Vegetables*. New York: Van Nostrand Reinhold.

Jenkins, Rhys. 1987. *Transnational Corporations and Uneven Development: The Internationalization of Capital and the Third World*. Methuen & Co.: New York.

Johnson, Hazel. 1991. *Dispelling the Myth of Globalization: The Case for Regionalization*. Praeger: New York.

Kneen, Brewster. 1989. *From Land to Mouth*. Toronto: NC Press Limited.

Kohls, Richard L. y Joseph N. Uhl. 1990. *Marketing of Agricultural Products*. New York: McMillan Publishing Company.

Langhammer, Rolf J. y Hans Christoph Rieger. 1988. *ASEAN and the EC: Trade in Tropical Agricultural Products*. Singapur: Institute of Southeast Asian Studies.

Llambí, Luis. 1992. "Back to the Future?: Comparative Advantages and Disadvantages in Latin American Non-Traditional Fruit and Vegetable Exports". Material inédito.

McMichael, Philip. 1992. "World food system restructuring under a GATT regime". Prepared for Political Geography Quarterly. Material inédito.

McMichael, Philip y David Myhre. 1991. "Global Regulation vs. the Nation-State: Agro-Food Systems and the New Politics of Capital", *Capital & Class*, 43 (Spring): 82-105.

McMichael, Philip y Chul-Kyoo Kim. 1992. "The Restructuring of East Asian Agricultural Systems in Comparative and Global Perspective". Material inédito.

Miller, Margaret. 1990. "Shrimp Aquaculture in Mexico", *Food Research Institute Studies*, XXII (1): 83-103.

Mobius, Uta. 1988. *Value and trends of EC agricultural trade with the developing countries*. Berlin: Deutsches Institute fur Wirtschaftsforschung.

Nanto, Dick K. 1990. "Asian Responses to the Growth of Trading Blocs", in Richard S. Belous and Rebecca S. Hartley (comp.) *The Growth of Regional Trading Blocs in the Global Economy*. National Planning Association: Washington.

Nurul, Islam. 1990. *Horticultural Exports of Developing Countries: Past Performances, Future Prospects, and Policy Issues*. Research Report No. 20. IFPRI: Washington D.C.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 1989. *Social and Labour practices of Multinational Enterprises in the Food and Drink Industry*. Geneva: OIT.

Pantoja-García, Emilio. 1993. "Free Trade and U.S. -Caribbean Basin Relations: The Specter of the NAFTA". Manuscrito inédito.

Pearce, Robert D. 1987. "The distinguishing feature of Japanese enterprise", *Multinational Business*, 87 (2): 50-54.

Pendlum, Dave. 1990. "U.S. Agricultural Trade: The Decade in Review", *AgExporter*, 90 (March): 10-17.

Raikes, Philip. 1988. *Modernising Hunger: Famine, Food Surplus & Farm Policy in the EEC & Africa*. London: Catholic Institute for International Relations.

Raynolds, Laura. 1991. "The Restructuring of Export Agriculture in the Dominican Republic: Instability in Third World Commodities, Firms, and Labor". Ponencia presentada en el 47 Congreso Internacional de Americanistas, Julio 1991. Material inédito.

Raynolds, Laura T., David Myhre, Philip McMichael, Viviana Carro-Figueroa, y Frederick H. Buttel. 1991. "The 'New' Internationalization of Agriculture: Critique and Reformulation". Material inédito.

Reinch, Robert B. 1990. "Who is Us? ", *Harvard Business Review*, January-February 1990.

Riethmuller, Paul. 1992. "Japanese Direct Foreign Investment in Agricultural Industries: A Review of Some Recent Developments", *Agribusiness*, 8 (1) 23-33.

Rivera, Rigoberto. 1991. "El desarrollo agroexportador chileno", Ponencia presentada al III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural. Neuquén, Argentina.

Sanderson, Stephen. 1986. *The Transformation of Mexican Agriculture: International Structure and the Politics of Rural Change*. Princenton University Press: Princenton, N.J.

Schrader, Jorg-Volker. 1990. *EC Agricultural Trade Policies towards developing countries*. Papel de trabajo No. 454. Kiel: Institute of World Economics.

Schuh, G. Edward. 1991. "Open Economies: Implications for Global Agriculture", *American Journal of Agricultural Economics* 1991 (December): 1322-1328.

Seevers, Gary L. 1991. "Food Markets and their Regulation", in Raymond F, Hopkins y Donald J. Puchala (comp.) pp. 147-169 *The Global Political Economy of Food*. Madison: University of Wisconsin Press.

The Economist. 1993. "The two Europes: Poor relations". *The Economist*, May 1st, 1993.

Thurow, Lester. 1992. *Head to Head: The Coming Economic Battle among Japan, Europe, and America*. William Morrow and Company, Inc.: New York.

Von Braun, Joachim, David Horchkiss y Maarten Immink. 1989. *Nontraditional Export Crops in Guatemala: Effects on Production*. IFPRI. Papel de Investigación No. 73. IFPRI: Washington D.C.

Watkins, Kevin. 1991. "Agriculture and Food Security in the GATT Uruguay Round", *Review of African Political Economy*, No. 50: 38-50.

Whitting Jr., Van R. 1985. "Transnational Enterprise in the Food Processing Industry", in: R.S. Newfarmer (comp.) *Profits, Progress and Poverty*. University of Notre Dame Press: Notre Dame.

Wilkinson, John. 1991. "A Profile of the Brazilian Fruit and Vegetable for Export Sector". Ponencia presentada Taller sobre la Globalización del Sistema de Frutas y Vegetales Frescos. Diciembre de 1991. Universidad de California: Santa Cruz.

You, Gerard. 1991. "L'Europe Verte a Pali", *Courrier de la Planete*, No. 2; 21-27, December.