

PROCESOS DE GLOBALIZACIÓN Y SISTEMAS AGROALIMENTARIOS: Los retos de América Latina

Luis Llambí

Laboratorio de Estudios Rurales y Agrarios, Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC), Caracas, Venezuela

INTRODUCCIÓN

En 1971 los Estados Unidos decretó la muerte del acuerdo de Bretton Woods que en 1945 había establecido, junto con el GATT, las reglas de juego del orden económico mundial de la postguerra, al declarar unilateralmente la libre convertibilidad del dólar a fin de compensar sus crecientes déficits comerciales. La salida de Estados Unidos del acuerdo de Bretton Woods provocó el inicio de una transición económica caracterizada por tasas de cambio sumamente variables y una creciente incertidumbre económica en los mercados mundiales. La construcción de un nuevo orden mundial se convirtió inmediatamente en la más alta prioridad en la agenda de los países industrializados. Los objetivos eran, en el corto plazo, estabilizar los mercados internacionales; y, a más largo plazo, diseñar las reglas del juego que lograran minimizar los riesgos y maximizar los beneficios en las relaciones mercantiles y geopolíticas mundiales en el nuevo período histórico que recién comenzaba.

El inicio de la Ronda Uruguay en 1986, por iniciativa de Estados Unidos, y su culminación en 1995 con la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), constituyó un importante capítulo en el proceso de búsqueda y negociación de las reglas de juego del nuevo orden mundial. Uno de los principales resultados de la Ronda fue la inclusión de la agricultura, excluida del GATT en 1955 a solicitud de Estados Unidos, en el proceso de liberalización de mercados. El objetivo final del acuerdo, sin embargo, era la creación de un orden económico mundial basado en el libre flujo de bienes y servicios, y de recursos financieros, una "economía global", a fin de facilitar la movilidad de los capitales superando así las barreras creadas

por las fronteras nacionales y por la intervención de los Estados en las relaciones económicas. El fortalecimiento del multilateralismo no constituye, sin embargo, la única tendencia observable en el nuevo orden mundial. Desde comienzos de los 80, el fortalecimiento de la Unión Europea, el surgimiento del NAFTA, y la proliferación de tratados de libre comercio subregionales y binacionales señalan la existencia de una tendencia complementaria hacia el "regionalismo", basada en el surgimiento de áreas de comercio preferenciales y de bloques regionales de poder.

Los acuerdos multilaterales y regionales no constituyen, sin embargo, los únicos escenarios en que se están negociando y reforzando las nuevas reglas de juego de la economía global. La crisis del acuerdo de Bretton Woods, y su corolario inmediato la crisis fiscal del estado, obligó uno tras otro a los gobiernos de los países industrializados a ajustar sus economías a los "shocks" externos causados por las crisis mundiales, y al gradual abandono del modelo de desarrollo nacional y de Estado interventor que todos habían adoptado durante el período de la postguerra. Con posterioridad a 1982, un nuevo corolario de la crisis mundial, la crisis de la deuda, también uno a uno ha obligado a todos los gobiernos de los países del Sur a renegociar sus condiciones de acceso a los flujos mercantiles y financieros internacionales. Una de las consecuencias de la deuda fue el poder que ella otorgó a las dos principales agencias multilaterales creadas en Bretton Woods, el FMI y el BM, en la regulación de las relaciones económicas mundiales. Investidas del poder que les otorgó su recién lograda capacidad de negar o dar acceso a los flujos financieros mundiales, ambas agencias multilaterales

propusieron a los estados deudores una nueva estrategia de crecimiento económico, la inserción en la economía global mediante la explotación de sus ventajas comparativas, y la sustitución del modelo de crecimiento de "desarrollo nacional" que a semejanza de los países del Norte ellos habían adoptado durante el período de la postguerra. Los programas de ajuste estructural hacían cada vez más explícitas las reglas del nuevo orden mundial en gestación.

Paralelamente a estos procesos, que pudiéramos denominar de "reregulación" del orden económico y geopolítico mundial, y a la vez como causa y consecuencia de ellos, están ocurriendo otros procesos que pudiéramos denominar de "reestructuración" de las relaciones económicas mundiales. La gradual integración de los mercados mundiales y la creciente integración de las redes productivas, comerciales, de servicios y financieras por encima de las fronteras nacionales, forman parte de estos procesos de reestructuración económica.

En este artículo me propongo centrar la atención en la creciente globalización de los sistemas agroalimentarios nacionales, un proceso que ha recibido un renovado ímpetu con la cada vez mayor apertura de las economías nacionales a los flujos comerciales y financieros mundiales, pero cuyos orígenes datan del comercio a larga distancia de los mercaderes en la Antigüedad, y más recientemente en las relaciones de comercio entre las metrópolis europeas y sus áreas de influencia coloniales. Tomando como marco prioritario de análisis a América Latina, y más concretamente a Venezuela, el artículo busca responder a tres principales interrogantes. En primer lugar, ¿cómo están incidiendo ambas dimensiones de los procesos de globalización, es decir los procesos de "reregulación" y de "reestructuración" económica, en la transformación de los sistemas agroalimentarios mundiales y, más concretamente, en la inserción de los sistemas agroalimentarios latinoamericanos en ellos? En segundo lugar, y refiriéndome en particular al caso venezolano, ¿cómo están incidiendo los programas de ajuste estructural en la reestructuración de los sistemas agroalimentarios de los que forman parte los países de América Latina? Por último, a la luz del análisis de todas estas transformaciones tanto mundiales como locales, ¿cuáles son los intereses que están en juego, los temas del debate, y las posibles alternativas de política en relación a los sistemas agroalimentarios?

El artículo está estructurado en dos partes. En la primera se plantean algunas ideas para el análisis de los actuales procesos de globalización y sus vínculos con los sistemas agroalimentarios. En la segunda parte se analiza la evolución histórica de los principales sistemas agroalimentarios latinoamericanos a la luz de los procesos de globalización, tanto los de vieja data como los más recientes generados por el nuevo orden económico y geopolítico mundial. Particular referencia se hace también en esta parte al papel que juegan los programas de ajuste estructural en estos procesos. Por último, las conclusiones plantean algunos de los retos que todo esto presenta tanto a los principa-

les agentes en los sistemas agroalimentarios como a quienes toman decisiones en el diseño e implementación de las políticas públicas.

LOS PROCESOS DE GLOBALIZACIÓN

Los actuales procesos de globalización forman parte de una profunda transformación económica y política mundial que afecta no sólo a los estados y sus políticas, sino también las condiciones de trabajo y de vida de todos los ciudadanos, incluso en las más apartadas comunidades rurales. El proceso puede ser mejor percibido como una transición, es decir como un proceso histórico aún no concluido, y por lo tanto susceptible de diferentes desenlaces y cursos de acción dependiendo de las decisiones y acciones emprendidas por los protagonistas.

En esta transición, como en todo período histórico, también coexisten elementos de ruptura y de continuidad con el pasado. La globalización, enfatizan algunos, no es un fenómeno nuevo. Los intercambios a larga distancia de mercancías, personas e ideas, ha sido un fenómeno recurrente y continuo en la historia de la humanidad. Lo que es nuevo, sin embargo, es el surgimiento de un conjunto de reglas a fin de manejar estos flujos que tienen como objetivo una cada vez mayor integración de las relaciones económicas mundiales por encima de las fronteras nacionales: la creación de una economía global.

La adopción de un conjunto de reglas supranacionales para el manejo de las relaciones y flujos económicos que van desde los escenarios globales hasta los locales o viceversa no quiere decir, como percibieron algunos, que los estados nacionales estén a punto de desaparecer. El estado-nación es una construcción relativamente reciente en la historia de la humanidad, por lo que es posible prever su sustitución por otras formas de organización social en algún futuro impredecible. No obstante, las tendencias actualmente visibles no conducen a su disolución, sino más bien a una redefinición de sus funciones y a una redistribución de sus antiguos poderes con otras instancias de poder mundial. Por el contrario, las economías nacionales, o más específicamente los proyectos de desarrollo nacional del período de la postguerra, sí están en proceso de desaparecer.

Corremos el riesgo, sin embargo, de exagerar demasiado el peso que los procesos de integración de mercados y los procesos globales tienen en la explicación de los procesos y fenómenos locales. Según algunos autores, aproximadamente un 80% de la población mundial está aún muy débilmente integrada, o completamente al margen, de los sistemas mercantiles globalizados (Barnet y Cavanagh, 1994; citado por McMichael, 1996: 260). Es importante, por lo tanto, no caer en la trampa de intentar explicarlo todo como consecuencia de los impactos de los procesos de globalización y de los programas de ajuste. En el nuevo orden mundial coexisten, frecuentemente de manera interconectada pero a veces también sin mezclarse, diferentes sistemas sociales y estructuras de mercados, que van desde los circuitos mercantiles que abarcan gran parte del planeta hasta

las pequeñas redes de intercambio local. Es por estas razones que, en anteriores trabajos, hemos propuesto un enfoque “global/local, local/global” para el análisis de los vínculos entre estos diferentes niveles de las relaciones sociales, y más concretamente entre los procesos a escala mundial y las transformaciones en curso en las sociedades rurales latinoamericanas (Llambí et al., 1998).

Identificar quiénes son los protagonistas en estos procesos históricos y cuáles son sus proyectos forma parte de su explicación. Según Phil McMichael la actual transición (o proceso de “globalización”) es mejor entendida como la gradual disolución del proyecto “desarrollista nacional” del período de la postguerra, y su sustitución por el proyecto “globalista”, en tanto principio organizativo y regulador del orden mundial en gestación. El proyecto desarrollista (o de desarrollo nacional) y los acuerdos de Bretton Woods y del GATT, constituyeron las principales estrategias en la construcción del orden mundial de la postguerra. Un orden mundial que combinaba tanto principios mercantilistas como liberales en la regulación de las relaciones económicas internacionales, aunque subordinándolas siempre al objetivo de un crecimiento económico balanceado al interior de las fronteras nacionales (cfr. McMichael, 1996; Ruggie, 1982). Por el contrario, en opinión de McMichael, el proyecto globalista plantea la especialización competitiva de los espacios económicos, con base en el principio de las ventajas comparativas; y la regulación de las relaciones económicas con base en los principios de libre mercado, pero subordinando las políticas nacionales a la regulación supranacional. Lo que supone no sólo la reestructuración de los estados nacionales a fin de que desempeñen un menor número de funciones, pero más eficientemente, sino también la construcción de una institucionalidad supranacional acorde con el proyecto.

Como todo proyecto histórico el proyecto “globalista” no sólo cuenta con decididos promotores sino también con un gran número de detractores. Entre los promotores, McMichael ubica tanto a las élites gubernamentales que han adoptado el proyecto como suyo, como a las élites corporativas transnacionales y a los directivos de las agencias multilaterales (McMichael, 1996: 273). Entre los detractores McMichael ubica a quiénes desde diferentes perspectivas (p.ej. seguridad alimentaria, seguridad del empleo, los valores locales, o la protección del ambiente) han comenzado ya a formular sus propios proyectos alternativos (*ibid*: 291).

Al enfatizar lo que pudiéramos denominar la economía política de la transición, el enfoque arriba esbozado constituye un importante avance en la explicación no sólo de sus orígenes sino también de sus efectos y posibles desarrollos futuros. Es importante prevenir el riesgo, sin embargo, de quedarnos con una visión demasiado esquemática, polarizada y estática de un proceso que es mucho más complejo y dinámico que lo que este planteamiento sugiere.

Por una parte, existen importantes diferencias no sólo tácticas o de implementación, sino incluso estratégicas y substantivas, entre quiénes pudiéramos ubicar en el campo de los promotores del proyecto. Los intereses de los capitales financieros transnacionales no siempre coinciden con los de los estados nacionales. Existen también importantes diferencias entre los estados y sus gobiernos dependiendo del peso y papel que le corresponde a cada uno en el orden geopolítico mundial. Las agencias multilaterales, aunque en gran medida han logrado un consenso doctrinario básico, no constituyen tampoco un todo completamente homogéneo y coherente. Más aún, como resultado no sólo de sus propios fracasos sino también de las mismas contingencias del proceso, se han visto en la obligación de ir modificando gradualmente sus posiciones doctrinarias.

Por otra parte, es importante también lograr una visión mucho más matizada de los detractores del proyecto globalista. Las respuestas y proyectos de quienes tenían intereses creados con el proyecto desarrollista anterior, debido a que se beneficiaron con sus políticas y ahora temen perder sus privilegios, son substantivamente diferentes de las respuestas y proyectos de quienes no sólo ahora se sienten excluidos de los beneficios del proyecto globalista sino tampoco antes se sintieron beneficiados con el proyecto desarrollista. Entre los primeros podemos ubicar no sólo los intereses proteccionistas de los empresarios que surgieron y crecieron al amparo del proyecto desarrollista, sino también a los grupos con poder político, quienes desde el Estado o próximos a él, temen ser desplazados de las posiciones que antes ocuparon. Entre los segundos podemos ubicar las respuestas y proyectos de quienes no quieren ser excluidos de los servicios anteriormente proporcionados por el estado, o quienes buscan estar en mejores condiciones para beneficiarse del proceso al solicitar se tomen en cuenta no sólo los costos sociales de un necesario ajuste sino incluso los costos económicos de una necesaria reconversión productiva o laboral.

Por último, una gran parte de la literatura sobre la globalización ha tendido a enfatizar los efectos homogeneizadores del proceso. Me refiero no sólo a planteamientos homogeneizadores económico-políticos como “el sistema económico mundial”, o culturalistas como “la aldea global”, sino también ambientalistas como “gaia”. A diferencia de esta visión de la globalización como un proceso homogeneizador de las condiciones económicas, políticas, culturales, o ambientales al nivel mundial, la hipótesis que quisiera proponer aquí es que todos estos procesos que hemos estado subsumiendo bajo el concepto abstracto de globalización suelen tener efectos directos, e impactos indirectos, en gran medida heterogéneos, frecuentemente contradictorios, ocasionalmente inesperados y muchas veces no intencionales sobre las condiciones de trabajo y de vida de los ciudadanos en diferentes escenarios y niveles de las relaciones sociales.

LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS DE AMÉRICA LATINA

La integración de las redes productivas, comerciales, de servicios y financieras agroalimentarias por encima de las fronteras nacionales, no es un fenómeno nuevo. Ya desde el inicio del siglo XVI, inmensas superficies de los ecosistemas tropicales que bordean al Mar Caribe y de las planicies costeras del noreste de Brasil fueron transformados en plantaciones de caña de azúcar que era procesada localmente y luego transportada a las distantes metrópolis europeas. Las economías de plantación que caracterizaron durante todo el período colonial a gran parte de la América tropical surgieron como respuesta a una creciente demanda externa de alimentos tropicales y de materias primas agrícolas por parte de los países que experimentaban en ese mismo período los procesos vinculados a la Revolución Industrial. Durante todo el período colonial, y en todo el continente americano, desde los rincones más recónditos del Amazonas hasta las gélidas tierras de los páramos andinos, diferentes espacios naturales fueron primero valorizados, posteriormente abandonados, y en ocasiones de nuevo recolonizados, a fin de ser dedicados a la explotación de diferentes especies vegetales o animales para su transformación posterior en mercancías dependiendo de los ciclos de demanda de los mercados mundiales. Por sólo citar un ejemplo, los ciclos del caucho, la sarrapia, las plumas de garza, y más recientemente del algodón explican gran parte de la historia del Orinoco desde la colonia hasta nuestros días.

Mi objetivo en esta sección es analizar comparativamente la evolución de diferentes sistemas agroalimentarios mundiales, y particularmente el papel desempeñado por los países latinoamericanos en ellos. El análisis parte de una periodización de la historia latinoamericana del siglo XX en tres grandes períodos. Cada período se caracteriza por el predominio de un específico proyecto de crecimiento económico por parte del Estado que expresa los principales criterios de regulación de las relaciones económicas tanto en los mercados domésticos como en la vinculación con los mercados externos. Son ellos: (a) el período de liberalismo económico e integración en áreas de comercio preferencial a principios de siglo; (b) el proyecto desarrollista nacional durante el período de la postguerra; y (c) el proyecto globalista en el actual período de transición hacia una economía global. En cada período se analiza tanto la creación de nuevos sistemas agroalimentarios adaptados a las reglas de juego del orden económico y geopolítico mundial que le sirve de marco, como la reestructuración de los sistemas agroalimentarios heredados del período anterior.

LOS SISTEMAS DE AGROEXPORTACIÓN DE AMÉRICA LATINA DURANTE EL PERÍODO DE LIBERALISMO ECONÓMICO E INTEGRACIÓN EN ÁREAS DE COMERCIO PREFERENCIAL

El orden mundial que imperó durante todo el siglo XIX y las primeras tres décadas del siglo XX estuvo basado en las políticas de libre cambio auspiciadas por Inglaterra, la potencia

hegemónica del período, y en la división del mundo en áreas de comercio preferencial entre las metrópolis europeas, a las que se añadió Estados Unidos, y sus respectivas áreas de influencia. La división internacional del trabajo entre un "Sur" exportador de materias primas agrícolas y minerales y un "Norte" en rápido proceso de industrialización, fue el contexto económico y geopolítico en el marco del cuál los estados latinoamericanos adoptaron un proyecto de crecimiento económico con base en las ventajas comparativas en las relaciones de comercio internacional y de "laissez-faire" en las relaciones económicas internas.

Las exportaciones de azúcar, café, cacao, algodón, y caucho, a las que con posterioridad a la década de 1870 se añadió el banano, constituyeron las principales fuentes de divisas para la mayoría de los países de América Latina durante el período. En los países templados del sur del continente, la abundancia de tierras planas y los flujos migratorios de mano de obra europea posibilitaron el desarrollo de economías centradas en la exportación de carnes y cereales.

La evolución de dos sistemas productivos, las plantaciones bananeras centroamericanas y las estancias ganaderas argentinas y uruguayas, nos permiten ilustrar el surgimiento o transformación de los sistemas agroexportadores latinoamericanos en el marco de las estrategias librecambistas y de "crecimiento hacia afuera" de los gobiernos nacionales a comienzos de siglo.

En la década de 1870, en los húmedos y cálidos litorales caribeños de América Central y de México se localizaron las primeras plantaciones bananeras de la United Fruit orientadas a la exportación del fruto a los mercados mundiales. Hasta la década de 1940, la empresa logró un control monopólico casi completo del mercado mundial del fruto. Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, la estructura monopólica del mercado mundial cedió y fue reemplazada por un cártel formado por tres grandes y tres medianas empresas transnacionales (Clairmonte y Cavanagh, 1984; Ruhl, 1983). En el contexto de incertidumbre económica y de inestabilidad política, generada por la crisis económica mundial en América Central, las grandes empresas transnacionales diseñaron una nueva estrategia que incluía una radical reestructuración de sus operaciones productivas. El estadio agrícola, siendo el eslabón de más riesgos y menos rentable de la cadena agroalimentaria, fue cedido mediante ventas o arriendos de tierra a los terratenientes locales, estableciendo con ellos contratos de largo plazo para la venta del producto y la compra de los insumos. Paralelamente, nuevas inversiones de capital fueron inyectadas a las operaciones de empaquetamiento, transporte, y distribución a fin de incrementar su productividad y lograr penetrar nuevos y más distantes mercados (Carles, 1987).

En el sur del Continente, durante todo el siglo XIX la conversión de las pampas en estancias de ganado, y desde inicios del XX su transformación en empresas mixtas de producción de carne y cereales, convirtieron a Argentina y Uruguay en im-

portantes exportadores mundiales de carne, leche y cereales hasta la crisis del proyecto agroexportador como consecuencia del crash de la Bolsa de Nueva York en 1929. Con anterioridad a 1950, Inglaterra ejercía un control casi indisputado sobre el mercado mundial mediante el financiamiento de la producción pecuaria y las empresas procesadoras de carne en Australia, Nueva Zelanda, Argentina y Uruguay. Con posterioridad a las dos guerras mundiales, debido al incremento de la producción altamente subsidiada de la Comunidad Europea a sus productos de carne y leche, la contribución de las exportaciones uruguayas al consumo de ambos productos en el continente europeo se redujo desde un 70 y 80 por ciento en la década del 50 a sólo un 10 y un 20 por ciento durante la década del 80 (Rama y Rello, 1979). Argentina que entre 1924 y 1928 contribuía con un 61% del mercado mundial de carne, en 1978 sólo abastecía un 10% de la oferta total. En tanto que, según Piñeiro, los países desarrollados representan tres cuartas partes de las exportaciones mundiales de carne fresca (Piñeiro, 1988).

LA REESTRUCTURACIÓN DE LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS LATINOAMERICANOS DURANTE EL PERÍODO DE DESARROLLO NACIONAL

La crisis económica de la década del 30 y las dos guerras mundiales, decretaron la inviabilidad del proyecto de liberalismo económico e integración en áreas de comercio preferencial tanto en los países del Norte, en rápido proceso de industrialización, como en los países del Sur que habían orientado sus estrategias de crecimiento económico a la exportación de materias primas agrícolas y mineras. El surgimiento del proyecto de desarrollo nacional en los países del Norte tuvo como objetivo la reconstrucción de las economías devastadas por casi dos décadas de crisis económica y conflictos bélicos. En los países del Sur, la estrategia de industrialización substitutiva diseñada por la CEPAL, con base en políticas proteccionistas y de intervención de los gobiernos nacionales en las relaciones de mercado, tenía como objetivo la diversificación de las estructuras productivas nacionales a fin de romper lo que en este nuevo contexto mundial se comenzó a juzgar como una excesiva dependencia en la exportación de unos pocos productos hacia unos mercados externos cada vez más volátiles e inseguros.

En el Norte, el proyecto de desarrollo nacional, se concretó en tres tipos de políticas en relación a los sistemas agroalimentarios. En primer lugar, políticas de substitución de importaciones de los productos alimentarios y fibras tropicales mediante el apoyo a la producción de substitutos con materiales genéticos propios de los países templados; segundo, políticas de apoyo para los agricultores nacionales productores de materias primas para la industria procesadora de alimentos durables y baratos, con base en el diseño de un paquete tecnológico altamente intensivo en capital y en insumos producidos industrialmente, adaptado a las condiciones económicas y agroecológicas de estos países; y tercero, políticas de promo-

ción de exportaciones a fin de penetrar mercados externos y reducir los excedentes de producción en los mercados nacionales como consecuencia del éxito de los dos anteriores tipos de política y sus efectos no-intencionales en la rápida y creciente saturación de los mercados nacionales.

La substitución de las importaciones de azúcar de caña por los países del Norte constituye una buena ilustración del primer tipo de políticas. En 1934, como parte del New Deal, Estados Unidos dio inicio al sistema de cuotas de importación a fin de proteger a las grandes plantaciones de los estados del Sur. En 1968 la política substitucionista fue replicada en Europa al adoptar la Comunidad (hoy Unión Europea) la Política Agrícola Común. En este caso los beneficiados fueron los productores de remolacha azucarera. La política substituía, por lo tanto, no sólo importaciones de los agricultores foráneos sino también a la azúcar de caña por una mercancía similar. En la década de los años 70, Estados Unidos instrumentó la política substitucionista un paso más allá al fomentar la producción de edulcorantes calóricos alternativos fabricados a base de jarabes de maíz, producto en el que el país contaba con inmensos excedentes difíciles de colocar en el exterior, o incluso sintéticos como la sacarina y el aspartame.

Pero la pérdida de los mercados externos agrícolas no fue el único daño generado en los sistemas agroalimentarios latinoamericanos por la implementación del proyecto de desarrollo nacional en los países del Norte. Más grave aún, quizás, fue la pérdida de su propio mercado interno como consecuencia de las políticas de sostén de precios y de promoción de exportaciones de los países industrializados. En los años 30 el New Deal agrícola se tradujo en políticas de sostén de precios y de control de la oferta a fin de garantizar la supervivencia de los granjeros del Midwest, amenazados por la crisis económica. En 1954, estas políticas fueron complementadas con políticas de promoción de exportaciones como la P.L. 480 que proporcionó substanciosos subsidios a los exportadores a fin de reducir los excedentes de cereales y oleaginosas en los mercados domésticos como consecuencia del éxito logrado en la elevación de los rendimientos físicos de estos productos. El resultado combinado de esta decidida intervención del Estado fue que, en menos de tres décadas, Estados Unidos se convirtió en el mayor exportador mundial de estos cereales y oleaginosas, y en un importante productor mundial de aves, carne de bovinos y leche. Paralelamente, en Europa, la PAC, justificada inicialmente con base en criterios de seguridad alimentaria vis-à-vis las importaciones alimentarias provenientes de Estados Unidos y de solidaridad con las ex-colonias, transformó a la UE a partir de los 70 en un importante exportador de trigo y de productos lácteos, y en la década de los 80 en exportador de azúcar, carne bovina y aves. El resultado final de la historia es que los países latinoamericanos, anteriormente autosuficientes en maíz, arroz y trigo se convirtieron en importadores netos de estos cereales. El caso más dramático fue el trigo, producto en el que casi to-

dos los países latinoamericanos eran autosuficientes con anterioridad a 1950, y que en 1989 representaba ya un 45% de todas las importaciones de productos agrícolas latinoamericanos, quedando sólo Argentina como único exportador de la región (cfr. ECLA, 1989). Pero incluso Argentina, experimentó una caída del 40% en sus ingresos por exportación de cereales y oleaginosas en los años 80, lo que en 1980 representó un 50% de reducción en sus ingresos totales por concepto de exportación (Middleton, O'Keefe y Moyo, 1993: 127-129, citado por McMichael, 1996: 282).

En América Latina, el proyecto de desarrollo nacional se inspiró en los mismos principios doctrinarios que en los países del Norte, pero fue aplicado en condiciones distintas, por lo tanto con resultados diferentes. La versión latinoamericana del proyecto desarrollista nacional en relación a los sistemas agroalimentarios se basó en dos diferentes tipos de políticas. Por una parte, políticas de establecimiento de convenios para la administración de los sistemas agroalimentarios mundiales con los países productores y consumidores a fin de garantizar precios y controlar la alta volatilidad de los mercados. El objetivo de este primer conjunto de políticas era generar suficientes divisas de los productos de agroexportación que surgieron o se consolidaron durante el periodo anterior a fin de que contribuyeran a subsidiar el proceso de industrialización. Por otra parte, políticas de sustitución de importaciones agrícolas y de promoción de nuevos sistemas agroalimentarios a fin de incrementar el abastecimiento interno de las materias primas agrícolas que requerían las nacientes agroindustrias nacionales. Para lograr este objetivo la vía más rápida y viable era adoptar la misma tecnología agronómica de punta que habían producido el milagro agrícola de los países del Norte y adaptarla a las condiciones agroecológicas y de mercado de los países latinoamericanos.

Las diferentes políticas implementadas por los países exportadores de café a fin de regular el funcionamiento del circuito cafetero nos permite ilustrar el primer tipo de estrategias. En 1962, por iniciativa de Brasil y Colombia, los dos países líderes en el mercado, 26 países exportadores y 13 países importadores, firmaron del 1er. Convenio Internacional del Café. Con posterioridad a la crisis del 30, el número de países exportadores se había incrementado significativamente como consecuencia de la creación de áreas de comercio preferencial por los países europeos en relación a sus antiguas colonias. Como consecuencia del incremento en el número de países vinculados al mercado, y de las crisis de producción generadas por los áleas climáticos ante la expansión de la frontera agrícolas hacia áreas en las que el producto no disponía de condiciones de producción óptimas, se habían generado tanto tendencias hacia la sobreproducción como de gran inestabilidad de precios y de oferta. Esta situación no convenía ni a los productores ni a los consumidores, por lo que sucesivos acuerdos de control de la oferta, manejo de reservas, y cuotas de mercado lograron man-

tener los precios relativamente estables hasta finales de la década de los 80. En 1988, ante el surgimiento de nuevos exportadores mundiales no vinculados al acuerdo, que garantizaban un abastecimiento a menor precio, Estados Unidos abandonó el acuerdo, por lo que el mercado pasó a ser regulado por los intermediarios mercantiles en los mercados a futuro y spot de los grandes países consumidores.

El modelo desarrollista, a pesar de todos sus sesgos industrialistas, no necesariamente significó que los sistemas agroexportadores latinoamericanos en general se estancaran o retrocedieran. De hecho, durante las décadas de su completa implementación, paralelamente a una profunda reestructuración de los sistemas agroexportadores tradicionales, también surgieron algunas exportaciones agrícolas no-tradicionales que compitieron exitosamente con las de los países industrializados. No obstante, a partir de la segunda mitad de la década del 60, la combinación de políticas cambiarias que buscaban favorecer la importación de bienes industriales, conjuntamente con el incremento del fenómeno inflacionario tendieron a la sobrevaluación de las monedas nacionales. Estas políticas, a la vez que desincentivaban las exportaciones agrícolas, incentivaban la importación de alimentos, y tendían a agravar los déficits en la balanza de pagos.

El segundo tipo de políticas, la sustitución de importaciones y la creación un sector agrícola productor de materias primas para las nacientes agroindustrias alimentarias, formaba parte de un intento por replicar en América Latina los éxitos experimentados por Estados Unidos y la Unión Europea en elevar los rendimientos físicos de un número relativamente reducido de productos destinados a la producción de alimentos baratos y durables para satisfacer las necesidades del creciente número de consumidores. El modelo se basaba en dos principales supuestos: uno de índole tecnológico, el otro de tipo institucional u organizativo. El supuesto tecnológico era la posibilidad de lograr en América Latina rendimientos físicos similares o superiores a los logrados por los productores del Norte mediante la aplicación de un mismo paquete productivo (semillas certificadas, altas dosis de fertilizantes químicos, pesticidas, y maquinaria) a partir de los mismos materiales genéticos. El supuesto institucional es que era posible transplantar al contexto latinoamericano el modelo organizativo del sistema agroalimentario norteamericano productor de alimentos durables, que se apoyaba en tres pilares básicos: (a) la granja familiar capitalizada, caracterizada por niveles de rentabilidad que hacían posible la adopción del paquete tecnológico capital-intensivo; (b) las empresas productoras de insumos adecuados a las condiciones ecológicas y de mercado del entorno económico y procesadoras de los alimentos y bienes que requería un mercado nacional y mundial en expansión; y (c) las estaciones experimentales de las universidades agrícolas estatales orientadas a la producción de los materiales genéticos y las tecnologías más apropiadas a las

condiciones locales.

Las reformas agrarias, los programas de colonización y ampliación de las fronteras agrícolas, los programas de desarrollo rural integrado, y las políticas de crédito subsidiado, precios garantizados, subsidios a los insumos agroindustriales y protección del mercado interno, tuvieron todas como objetivo el surgimiento del sector de agricultores capitalizados que demandaba el modelo. Las políticas de fomento industrial mediante subsidios a la importación de maquinarias y equipos, exenciones de impuestos, y protección del mercado interno tenían como objetivo el surgimiento de las empresas agroindustriales que también requería el modelo. Por último, la creación de los sistemas nacionales de investigación agronómica y zootécnica, generalmente vinculados a los ministerios de agricultura, y su complementación con programas de extensión agrícola tenían como objetivo dar respuesta a los requerimientos tecnológicos del modelo.

No obstante, con el tiempo se fue haciendo evidente que estas políticas no estaban dando todos los resultados esperados: la cada vez mayor dependencia de las importaciones alimentarias, los crecimientos mucho menores que los esperados en los rendimientos físicos de los cultivos de los cultivos agroindustriales, la creciente descapitalización de muchos productores agrícolas. Todos ellos eran indicios de que algo había fallado.

Es posible encontrar múltiples explicaciones parciales al relativo fracaso del modelo agroalimentario desarrollista en América Latina. Algunos han enfatizado el carácter extra-latitudinario del patrón agronómico adoptado, lo cual incidiría en incrementos de rendimientos mucho menores en los países tropicales en comparación a los obtenidos en los países templados para los mismos materiales genéticos y cultivos. Otros han enfatizado los sesgos industrialistas del modelo que, al sobrevalorar la tasa de cambio, conducen a importaciones crecientes de productos alimentarios. Otros responsabilizan a las empresas productoras de insumos agrícolas, muchas de ellas vinculadas a grandes corporaciones transnacionales, que estarían más interesadas en la venta de sus productos en los mercados latinoamericanos que en el fomento de la investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas a las condiciones agroecológicas y económicas de nuestros países. Otros, en fin, responsabilizan al Estado, el cual con sus políticas intervencionistas estaría desincentivando la innovación tecnológica y desviando los fondos de los contribuyentes y de los consumidores a fin de mantener a los productores menos eficientes en el mercado.

Todas estas explicaciones tienen parte de razón, pero no dan una respuesta completamente satisfactoria al problema. Es importante no perder de vista una visión holística del modelo desarrollista agrícola adoptado: de sus supuestos de funcionamiento económico, y del marco institucional en el que fue implementado. Si recapitulamos, por el lado de la oferta el modelo suponía una producción agrícola con base en materiales

genéticos "nativos", así como un paquete tecnológico capital-intensivo apropiado a las condiciones económicas (de corto plazo) de sus países de origen. Por el lado de la demanda, el modelo suponía unos mercados dinámicos conformados tanto por el consumo masivo de bienes de bajo costo en el mercado interno, como por una creciente incorporación de nuevos consumidores en los mercados foráneos. Un importante supuesto institucional del modelo era una actuación proactiva del Estado tanto en el incentivo a la investigación y desarrollo de las tecnologías apropiadas como en la protección del mercado interno y en la penetración de los mercados foráneos en función de mantener los márgenes de rentabilidad de las empresas nacionales. Evidentemente, estos supuestos y condiciones institucionales no se dieron en la replicación del modelo en América Latina.

Los resultados combinados de todos estos factores fueron el desplazamiento de los cultivos "nativos" del trópico por los cultivos de los países templados, la conversión de los agricultores en productores de materias primas en vez de productores de alimentos, y por último un cambio en los patrones de consumo de la población que nos hacía cada vez más dependientes de unas importaciones que no estábamos en condiciones de substituir eficientemente. En estas condiciones, los sistemas agroalimentarios nacionales de bienes durables tendieron a convertirse en productores de materia prima importada, más que en transformadores de la materia prima y los alimentos nacionales.

LA REESTRUCTURACIÓN DE LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS EN LA TRANSICIÓN HACIA UNA ECONOMÍA GLOBAL

En 1955 Estados Unidos logró que el GATT excluyera a la agricultura del acuerdo. Los granjeros norteamericanos no estaban aún preparados para someterse a una competencia generalizada si su gobierno hubiera tenido que remover las políticas de sostén de precios y subsidios establecidas con posterioridad al New Deal, en virtud de las cuales estaba ocurriendo el milagro agrícola norteamericano. En 1986, el gobierno norteamericano consideró llegado el momento para llamar a una nueva ronda de negociaciones del GATT en la cual esta vez la agricultura estaría incluida. La liberalización de los mercados agrícolas, propuesta por Estados Unidos, fue apoyada por un grupo de países agroexportadores, el Grupo Cairn, varios de ellos latinoamericanos. Para los pequeños países agroexportadores, el diseño de unas reglas de juego más transparentes para regular los circuitos agroalimentarios mundiales favorecería a los países que realmente disponen de mayores ventajas comparativas en estos mercados. Nueve años después fue logrado el acuerdo, lo que evidencia los profundos conflictos de intereses que estaban en juego. El nuevo acuerdo se centra en la conversión de todas las barreras no arancelarias en aranceles, los cuales estarían sujetos a unos máximos permitidos. Se estableció también un período de seis años para lograr la reducción de todas las tarifas, que se extendió a diez para los países "en vías de desa-

rrollo". No obstante, en una jugada que beneficia principalmente a los países industrializados, los que disponen de mayores recursos, Estados Unidos logró que se exceptuaran del acuerdo los subsidios directos a los productores. Esto permitía a la UE seguir otorgando "pagos compensatorios" a sus agricultores y a Estados Unidos continuar con su política de "pagos deficitarios". La reforma institucional más importante de la Ronda fue, sin embargo, la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC). La OMC se añade a las ya reformadas agencias multilaterales de Bretton Woods, pero sus poderes son incluso mayores. Los acuerdos de la organización son de obligatorio cumplimiento por todos los estados miembros (cfr. McMichael, 1996).

En América Latina los programas de ajuste estructural son la cara más visible de la globalización. Como se señaló anteriormente, los programas de ajuste incorporan, de hecho, los principios doctrinarios que subyacen al nuevo orden global. Las políticas macroeconómicas del programa están generando una serie de efectos comunes a todos los sistemas agroalimentarios nacionales. Uno de sus supuestos es que las políticas macroeconómicas son sectorialmente neutras. Librados de la intervención del Estado, los mecanismos del mercado se encargarán supuestamente de establecer la mejor asignación de los recursos productivos. La función del Estado en el nuevo proyecto no es, como en el pasado, proteger a los agricultores nacionales, o lograr un crecimiento intersectorial equilibrado, ni siquiera garantizar un mínimo abastecimiento de alimentos con productos agrícolas producidos internamente, sino posibilitar la mejor asignación de los recursos, liberando los mercados internos, corrigiendo las fallas o ausencias del mercado cuando ellas existen, y facilitando los flujos financieros y mercantiles con la economía global (Llambí, 1995b).

Que no exista una política agroalimentaria explícita en los programas no quiere decir, sin embargo, que las políticas macroeconómicas no generen una cadena de efectos sobre los sistemas agroalimentarios. La liberación del mercado cambiario, de los controles de precios, y de las tasas de interés se traducen en importantes reajustes en los mercados de insumos y productos agrícolas. Generalmente, la liberación del mercado cambiario supone una devaluación de la moneda nacional; lo que, al menos temporalmente, tiende a incrementar los precios de los insumos importados, afectando principalmente a los rubros más intensivos en capital, precisamente aquellos que recibieron mayores incentivos y protección durante todo el período anterior.

Los cultivos agroindustriales orientados al mercado doméstico perdieron el dinamismo que los caracterizó durante el período anterior. En los países tropicales la mayoría de los cereales y oleaginosas empleados por la industria de alimentos durables no cuentan con ventajas comparativas para competir eficientemente en los mercados mundiales. Durante el período anterior, dependiendo de las condiciones de abastecimiento in-

terno, la industria procesadora de alimentos complementaba sus necesidades de materia prima agrícola mediante importaciones. Generalmente, sin embargo, la colocación de la cosecha nacional estaba garantizada por el Estado mediante cuotas de importación y subsidios tanto a los productores de la materia prima como a la industria procesadora. Bajo las condiciones creadas por la apertura comercial, la supervivencia de ambos sectores depende de su capacidad de competir eficientemente con los productos importados. Esta situación genera un serio conflicto de intereses entre ambos sectores. A la industria de alimentos le interesa importar las materias primas agrícolas que requiere a precios más bajos que los que están en capacidad de producir los agricultores nacionales, a fin de reducir sus costos y poder competir eficientemente en los mercados externos. A los productores de materias primas agrícolas les interesa mantener alguna protección al mercado interno, lo que evidentemente entra en contradicción con los principios generales del proyecto globalizador. Para las agencias multilaterales, la liberación y apertura de los mercados agrícolas está vinculada a la eficiencia productiva y a "la nivelación del terreno de juego" entre los competidores. El problema, desde el punto de vista de los productores de materias primas agrícolas, es que estas políticas los obligan a competir con agricultores que durante décadas contaron con el apoyo de los estados más poderosos del mundo, lo que los convirtió también en los más eficientes y rentables. Ponerlos a competir, sin un período de ajuste y medidas compensatorias que les permitan llevar a cabo una eficiente reconversión productiva, es simplemente condenarlos a perder el partido sin haber emparejado las condiciones del juego¹.

Consideremos el caso de los productores de maíz mexicanos con posterioridad al acuerdo del NAFTA. Los rendimientos físicos en la producción de maíz de los granjeros de Estados Unidos superan en una relación de 6,9 a 1 toneladas por hectárea a los agricultores mexicanos, principalmente pequeños ejidatarios. Tomando en cuenta esto, el acuerdo previó un período de ajuste de seis años para permitir a los ejidatarios mexicanos elevar sus rendimientos u orientarse a la producción de otros rubros. El problema es que la mayoría de estos ejidatarios son productores cercanos al nivel de subsistencia, para quienes una reconversión productiva supondría un mucho más largo período de reducción y el acceso a toda una infraestructura institucional y de servicios con la que actualmente no cuentan a fin de que puedan competir eficientemente o participar en otros mercados que actualmente desconocen. La opinión de muchos observadores, es que al terminar el actual período de ajuste, unos 5 millones de pequeños ejidatarios habrán

¹ Esta contradicción fue expresada claramente por el gobierno de Jamaica cuando, en la Ronda Uruguay, solicitó se distinguiera claramente entre los subsidios que se utilizan para financiar la sobreproducción y el "dumping" hacia el resto del mundo vis-à-vis los subsidios que se utilizan para promover el empleo rural, la agricultura sustentable y márgenes mínimos de autosuficiencia alimentaria (Watkins, 1991, citado por McMichael, 1996: 283).

sido eliminados del mercado (Harvey, 1994: 14).

Todo esto explica por qué los proyectos de desarrollo nacional aún no han desaparecido completamente en la mayoría de los países. La tensión entre las reglas de juego globales y las políticas nacionales permea continuamente la implementación de los programas de ajuste estructural. Tomemos el caso de Venezuela, país donde los programas de ajustes han experimentado innumerables vaivenes y retrocesos con posterioridad a 1989, año en que se intentó el "Gran Viraje" en la política de crecimiento económico. En 1990, al inicio del primer programa de ajuste, se decretó una apertura comercial agrícola unilateral e indiscriminada del sector agrícola. La medida tuvo un impacto inmediato en la mayoría de los agricultores, particularmente los productores de cultivos agroindustriales de los llanos occidentales, quienes habían sido los más favorecidos por las políticas agrícolas desarrollistas. En noviembre de ese mismo año, sin embargo, se produjo un primer regreso a las políticas de intervención del Estado como consecuencia de las presiones de los gremios de los agricultores. Un cierto número de circuitos agroindustriales fueron definidos como "sensibles" mediante el establecimiento de un sistema de licencias de importación y de "bandas de precios". En 1993, en el marco de una completa revisión del programa, un nuevo gobierno otorgó aún mayor protección al sector. Adicionalmente, por un tiempo, la política cambiaria favoreció aún más a los productores de materias primas agrícolas, en detrimento de los potenciales sectores agroexportadores. No obstante, en un país en el que la fluctuación de las tasas de cambio reales depende en gran medida de la volatilidad de los precios del petróleo en el mercado mundial, la política cambiaria sólo ofrece una protección temporal y reducida. Por otra parte, las tendencias a la sobrevaluación de la moneda nacional a la vez que inciden en la protección de la producción interna, también inciden en los costos de producción de los insumos importados, por lo que en cada momento sería necesario realizar un balance de los efectos cruzados de estas políticas sobre los sistemas agroalimentarios para ver que conviene más a los agentes económicos y al país. Por el momento, en Venezuela, la producción de materias primas agroindustriales ha logrado sobrevivir, pero su sobrevivencia futura plantea grandes retos a los agentes involucrados en este sistema agroalimentario e importantes dilemas a quienes toman las decisiones públicas. ¿Cuál es el "interés nacional"? ¿El de las empresas procesadoras de alimentos, a quienes interesa la apertura comercial a fin de abastecerse de materias primas agrícolas a precios más bajos que los que normalmente pueden obtener en el mercado interno? O, ¿el de los productores de materias primas agrícolas, a quienes interesa la protección del mercado interno vis-à-vis lo que ellos consideran una competencia desleal por parte de los competidores foráneos?

El proyecto globalista plantea también grandes retos a los cultivos de exportación. El proyecto supone la reconversión productiva hacia los cultivos que disponen de mayores ventajas

comparativas y competitivas. Los sistemas de agroexportación tradicionales, los cuales durante todo el período anterior en gran medida languidecieron, deberían estar en capacidad de renovar ahora el dinamismo perdido. La evolución reciente del sector cafetalero de Colombia nos permite ilustrar sobre los retos y dilemas que esto plantea. A raíz de la disolución del Convenio Internacional del Café en 1989, tuvo lugar una nueva reestructuración del mercado mundial del circuito cafetero. Los países más afectados fueron los africanos, especializados en la variedad robusta, de menor demanda en el mercado. Por el contrario, los productores latinoamericanos mayormente productores de cafés arábigos resultaron beneficiados. En Colombia, los productores compensaron la reducción de los precios internacionales mediante incrementos en la superficie cultivada. Ante la caída de los precios, el gobierno ofreció ayuda mediante una reducción de los impuestos a los productores e intentos de garantizar precios mínimos a los productores. Las políticas de austeridad, vinculadas al programa de ajuste estructural iniciado en 1990, no lo hicieron posible, por lo que la reducción de los precios internacionales tuvo que ser compensada por reducciones de los costos de producción al nivel de finca. Esto hizo a los cafetos colombianos mucho más vulnerables a la expansión de la roya, por lo que gran parte de las ganancias en rendimientos que se habían logrado en décadas anteriores se esfumaron, y los productores menos eficientes tuvieron que salir del mercado. Por otra parte, en el circuito cafetalero mundial, la tendencia ha sido hacia la cada vez mayor especialización de los países productores a fin de acceder a unos mercados cada vez más segmentados: cafés orgánicos y más aromáticos destinados a los consumidores de mayores recursos, café deshidratados y solubles para los países y empresas que tienen la posibilidad de añadir mayor valor agregado a su mercancía (McMichael, 1996; Talbot, 1994; 1996-97).

La transición hacia la economía global supone no sólo la reestructuración de los sistemas productivos ya existentes, sino también la búsqueda de nuevas formas de inserción en los mercados ya globalizados o en vías de globalización. La creación de nuevos sistemas agroalimentarios orientados a la exportación es una posibilidad que ya han ensayado no siempre exitosamente algunos países de América Latina. Tomemos el caso de las exportaciones chilenas de frutas y vegetales frescos, un caso de éxito, a fin de identificar los retos que estas nuevas agroexportaciones plantean. El desarrollo de los circuitos globalizados de frutas y vegetales frescos constituye en gran medida una de las consecuencias de los cambios en los patrones de consumo de los sectores con mayor poder adquisitivo en los países del Norte. Un cambio que, según algunos autores, está vinculado al surgimiento de mercados agroalimentarios segmentados socialmente: alimentos "durables" y productos cárnicos de baja calidad para la población de menores recursos; vs. alimentos "frescos" y "orgánicos" para los sectores sociales de mayor poder adquisitivo (cfr. Friedland, 1991; Friedmann,

1991). ¿Qué papel juegan las ventajas comparativas en estas exportaciones? Ciertamente, las condiciones naturales de producción (clima, suelos, agua) y los costos relativos (salarios, transporte, economías de escala en el procesamiento y mercadeo, y procesos de aprendizaje), constituyen parte de la explicación de las ventajas de algunos países para tener éxito en penetrar los nuevos nichos de mercado. No obstante, y a pesar de toda la retórica al respecto, la lección más importante del caso chileno es el papel desempeñado directa o indirectamente por el Estado en la creación de estas ventajas. El éxito chileno ha estado en gran medida relacionado a una deliberada política del Estado, en parte llevada a cabo indirectamente a través de agencias paraestatales como la Fundación Chile, en ajustar la oferta nacional a una demanda sumamente diversa de necesidades y gustos en los mercados mundiales de productos agroalimentarios. Esa política incluye: (a) el envío de emisarios alrededor del mundo en búsqueda de oportunidades de exportación; (b) la búsqueda de los nichos agroecológicos apropiados en el país para la localización de los nuevos sistemas productivos; (c) la investigación y desarrollo de las tecnologías apropiadas a las diferentes condiciones agroecológicas y económicas del país; y (d), por último pero no menos importante, el empleo de todas sus embajadas y consulados en el exterior para mantener una eficiente red de información de mercados (Llambí, 1994).

No obstante, el desarrollo de sistemas agroalimentarios de exportación no-tradicionales no sólo depende de las ventajas comparativas y competitivas que un país pueda desarrollar por sí mismo, sino también de la existencia o no de condiciones verdaderamente competitivas en los mercados mundiales. El diseño de reglas más transparentes en el GATT, o en los acuerdos de comercio regionales, constituye una condición necesaria para ello, pero tampoco es suficiente. Uno de los supuestos de los programas de ajuste estructural es que "si las barreras comerciales desaparecen, entonces surgirá un patrón "correcto" de relaciones de mercado" (Kuttner, 1990: 93). El problema es cuándo, y cómo. Venezuela y Colombia cuentan con extraordinarias ventajas para la producción de arroz en condiciones sumamente rentables y competitivas en los llanos del Orinoco. No obstante, ambos países encuentran barreras de entrada prácticamente infranqueables para exportar este cereal a los mercados mundiales debido a los patrones de consumo y a las redes comerciales ya consolidadas por las grandes empresas transnacionales en el mercado de este y otros cereales alternativos, como resultado de las políticas proteccionistas y de subsidios a la exportación implementadas por Estados Unidos en beneficio de los granjeros norteamericanos y las empresas transnacionales radicadas en ese país (Byerlee, 1987; Gouveia, 1990).

No es conveniente perder de vista que no todos los sistemas productivos están globalizados, o en vías de serlo próximamente. En la mayoría de los países existe una gran diversidad de sistemas productivos agrícolas considerados "no-transables",

simplemente porque aún no existen mercados externos para ellos. Los costos de transporte son altos para los productos voluminosos como las raíces y tubérculos (yuca, batatas, papa, etc.), lo que explica por qué no existen mercados mundiales para ellos, o cuando existe algún tipo de mercado estos se reducen a flujos comerciales entre regiones o países vecinos. No obstante, el caso de Tailandia, país que se convirtió en un gran exportador de "pellets" de yuca hacia Europa, donde los utilizan como materia prima en los alimentos concentrados para animales, demuestra cómo al agregar valor al producto y reducir su volumen y peso, un producto anteriormente no-transable logra penetrar los mercados mundiales.

El que no sean transables internacionalmente, no quiere decir que los procesos de globalización no los afecten directa o indirectamente. Una de las consecuencias de los programas de ajuste, en la medida en que las sucesivas devaluaciones y el proceso inflacionario redujeron el poder adquisitivo de los consumidores de menores recursos, han sido cambios en los patrones alimentarios como consecuencia de la evolución de los precios relativos de los productos. Los alimentos de más alto valor de mercado, como cárnicos y lácteos, y los cereales importados como el trigo, se hicieron relativamente más caros que algunas raíces y tubérculos de más bajo precio y producidos localmente. En Venezuela este ha sido el caso de tubérculos como la papa y de raíces como la yuca, producidos casi exclusivamente para el mercado doméstico. En otros trabajos hemos narrado como las condiciones creadas por el programa de ajuste 1989-1992 en Venezuela, dieron lugar a un considerable incremento en el consumo nacional de papas en sustitución de otros productos, y cómo algunas comunidades andinas se beneficiaron de esta expansión de la demanda para incrementar su participación en el mercado. El caso de Pueblo Llano, un municipio andino venezolano que produce aproximadamente el 70% de la papa que consume el país, es ilustrativo de los impactos de los programas de ajuste sobre los sistemas productivos nacionales y locales. En Pueblo Llano el incremento en la producción del tubérculo estuvo acompañado también de cambios técnicos, como resultado del impacto en las condiciones de producción locales de los cambios en las políticas macroeconómicas a raíz del ajuste. La devaluación del bolívar trajo consigo un incremento en el precio de la semilla de papa tradicionalmente importada de Canadá, y su sustitución por semillas de papa no-certificada producida localmente. El resultado inmediato fue la reducción de los rendimientos físicos, precisamente cuando el incremento en la demanda y los precios incentivaban la producción. La respuesta de los productores fue una mayor especialización en la producción del tubérculo, lo que trajo como consecuencia la monoproducción, y la ampliación de la frontera agrícola hacia las tierras más altas del valle tradicionalmente dedicadas a pastos o en zonas sumamente frágiles ecológicamente, entre otras cosas por constituir las cabeceras de los ríos. Otro importante cambio técnico fue la sustitución de los fer-

tilizantes químicos por orgánicos, como consecuencia de la eliminación de los subsidios a los insumos agrícolas. Hubiera sido esperable también que tanto la devaluación de la moneda nacional como la eliminación de los subsidios a la producción hubieran resultado en un uso más reducido de pesticidas. Este no fue el caso, sin embargo. Las tendencias a la monoproducción incrementaron la vulnerabilidad del cultivo a las plagas, viejas y nuevas. Por otra parte, la apertura del mercado colombiano como consecuencia de la firma de un tratado comercial bilateral en 1992 trajo consigo una reducción en el precio de los pesticidas importados, muchas veces en condiciones de "dumping" por los países industrializados. Todos estos cambios técnicos han tenido como consecuencia un notable deterioro en las condiciones ambientales del valle. La paradoja es que, en gran medida como resultado del deterioro ambiental, paralelamente a un notable incremento en los ingresos de los productores, las condiciones ambientales y de salud de este sistema productivo local se han deteriorado notablemente. Estas son algunas de las consecuencias inesperadas y no-intencionales del ajuste y de la actual transición hacia la economía global que, a nuestro juicio, habría que incluir en el análisis a fin de estar en condiciones de evaluar completamente los retos que plantean los procesos de globalización.

CONCLUSIÓN

Los procesos de globalización y los programas de ajuste han ocasionado ya profundas reestructuraciones en los sistemas agroalimentarios latinoamericanos. La transición a una economía global está, sin embargo, sólo en sus inicios. Todo esto plantea grandes retos tanto a los diferentes agentes económicos en las cadenas agroalimentarias, como a los quienes toman decisiones en el diseño e implementación de las políticas públicas.

Una vuelta al pasado es impensable. La transición hacia la economía global es, querámoslo o no, un hecho inevitable. Pero ésto no quiere decir que no existan opciones. Aislarse de estos procesos no constituye la opción, pero entre el aislamiento y una integración irreflexiva y acrítica existen múltiples alternativas de política.

En los sistemas agroalimentarios una eficiente reconversión productiva es la única opción posible. El problema es cómo lograrla: qué rol le toca desempeñar al Estado, hacia dónde deben dirigir sus estrategias los diferentes agentes en las cadenas productivas. Los retos que deben asumir los agricultores son múltiples: en algunos casos la reconversión puede significar la búsqueda de nuevas opciones productivas, de nuevos mercados, y de tecnologías más acordes con su propia dotación de recursos y con los criterios ambientales y de consumo hoy en día imperantes en los mercados nacionales y mundiales. Para la industria agroalimentaria el reto es una reconversión productiva que, a la vez que le permita ser competitiva internacionalmente, añada valor a las materias primas agrícolas

nacionales que disponen ya de ventajas comparativas, o que son susceptibles de tenerlas si se toman las políticas complementarias necesarias para ello. Es necesario también involucrar a las industrias productoras de insumos agropecuarios en la reconversión productiva, a fin de que ofrezcan en el mercado tecnologías apropiadas a las condiciones económicas y ambientales de los productores latinoamericanos, sin perder de vista la necesidad de tomar en cuenta los nuevos "standards" de calidad y conservación del ambiente que actualmente actualmente demandan los mercados mundiales.

Todo esto supone un papel proactivo del Estado: políticas compensatorias a fin de permitir a los perdedores ajustarse a las nuevas condiciones creadas por el mercado; y políticas diferenciales focalizadas hacia los diferentes estratos sociales, sistemas productivos, y ambientes naturales y sociales.

La actual tensión entre la necesaria integración en los mercados mundiales y las políticas nacionales, que frecuentemente se manifiesta en diferentes definiciones sobre el tema de la "seguridad alimentaria", sólo puede ser resuelta, en el largo plazo, mediante una eficiente reconversión productiva de los sistemas agroalimentarios nacionales con criterios de competitividad y de eficiencia. El gran reto, sin embargo, es que esta necesaria reconversión productiva debe ser llevada a cabo tomando en cuenta criterios como la generación de empleo, la conservación de los recursos naturales, la calidad de vida y una mayor equidad en las relaciones sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Arias, Eliézer. 1995. *Las economías campesinas en un período de ajuste estructural: el caso de Pueblo Llano*. Maracay: Universidad Central de Venezuela (tesis para optar al grado de Magister en Desarrollo Rural, material inédito).
- Barnet, R. y Cavanagh, J. 1994. *Global Dreams: Imperial Corporations and the New World Order*. New York: Touchstone.
- Bonanno, A. L.; Busch, W.H.; Friedland, L.; Gouveia, E. Mingione (eds.) *From Columbus to Conagra: the Globalization of Agriculture and Food*. Lawrence, Ks: University of Kansas Press.
- Byerlee, Derek. 1987. "The political economy of Third World food imports: The case of wheat", *Economic Development and Cultural Change* 35(2): 307-328.
- Carles, Antonio. 1987. "Orígenes, desarrollo, crisis y perspectivas de la industria bananera", *Capítulos del SELA* 15: 81-86.
- Cox, R. 1994. "Global Restructuring". En: R. Stubbs and G. Underhill (eds.) *Political Economy and the Changing Global Order*. London: MacMillan.
- Clairmonte, F.F. y Cavanagh, J. 1984. "El poderío de las empresas transnacionales en algunos productos alimenticios", *Comercio Exterior* 34(11): 1051-1064.
- Friedland, William H. 1991. "The Transnationalization of Agricultural Production: Palimpsest of the Transnational State", *International Journal of Sociology of Agriculture and Food* I: 48-58.

- Friedmann, H. 1991. "Changes in the international division of labor: agrifood complexes and export agriculture", in: W.H. Friedland et al (eds.), pp. 65-93, *Towards a New Political Economy of Agriculture*. Boulder: Westview Press.
- Friedmann, H. y McMichael, P. 1989. "Agriculture and the State System: The Rise and Decline of National Agricultures, 1870 to the Present", *Sociología Ruralis* XXIX (2): 93-117.
- Gereffi, Gary. 1989. "Rethinking development theory: Insights from East Asia and Latin America", *Sociological Forum* 4 (4): 13-45.
- Gouveia, Lourdes. 1990. "Rural Crisis, North and South: The Role of Wheat in the US and Venezuela", Ponencia presentada en el XII Congreso Mundial de Sociología, Madrid (material inédito).
- Kuttner, Robert. 1990. "Managed trade and economic sovereignty", *International Trade* 37 (4): 39-51.
- Le Heron, R. 1994. *Globalized Agriculture*. Oxford: Pergamon Press.
- Llambí, L. 1995. "Comparative Advantages and Disadvantages in Latin American Non-Traditional Agricultural Exports", in: P. McMichael (ed.): 191-213. *The Global Restructuring of Agro-Food Systems*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Llambí, L. 1995b. "Opening Economies and Closing Markets: Latin American Agriculture's Difficult Search for a Place in the Emerging Global Order", in: A. Bonanno et al. (eds.) *From Columbus to Conagra: The Globalization of Agriculture and Food*. Lawrence, KS: University of Kansas Press.
- Llambí, L.; L. Gouveia. 1994. "Nation-State Restructurings and Theories of the State: Lessons from the Venezuelan Case", *International Journal of Sociology of Agriculture and Food* 4: 64-83.
- Llambí, L. y Arias, E. 1996. "Globalization, Structural Adjustment and Rural Transformations in Latin America: Comparative Case Studies in Colombia and Venezuela", in: Lourdes Beneria (ed.) *Structural Adjustment in the Americas*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Llambí, L. et al. 1998 (en prensa). "Global-Local Links in the Restructuring of Latin American Ruralities", en C. Kay (ed.) *Disappearing Peasants*.
- Marsden, Terry; Lowe, Philip; Whatmore, Sarah. 1992. *Labour and Locality: Uneven Development and the Rural Labour Process*. London: David Fulton.
- McMichael, Philip. 1993. "World food system restructuring under a GATT regime", *Political Geography* 12(2):198-214.
- McMichael, Philip. 1994. *The Global Restructuring of Agro-Food Systems*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- McMichael, Philip. 1996. "Global Restructuring and Agro-Food Systems", in Lourdes Beneria (ed.) *Structural Adjustment in the Americas*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- McMichael, Philip. 1996. "Globalization: Myths and Realities", *Rural Sociology* 61 (1): 22/55.
- Middleton, N.; O'Keefe, P.; Moyo, S. 1993. *Tears of the Cocodrile. From Rio to Reality in the Developing World*. London & Boulder: Pluto Press.
- Piñeiro, Diego. 1988. "La crisis en los mercados agrícolas y sus consecuencias económicas y sociales sobre un pequeño país agroexportador: el caso de Uruguay". Montevideo: CIESU (manuscrito inédito).
- Ruggie, J.G. 1982. "International regimes, transactions and change: embedded liberalism in the postwar economic order", *International Organization* 36: 397-415.
- Ruhl, J.M. 1983. "La influencia de la estructura agraria en la estabilidad política de Honduras", *Estudios Sociales Centroamericanos* 36: 39-72.
- Talbot, J. 1994. "The regulation of the world coffee market: tropical commodities and the limits of globalization", 139-168, en: McMichael (ed.) *Food and Agrarian Orders in the World-Economy*. Westport, CT: Greenwood.
- Watkins, K. 1991. "Agriculture and food security in the GATT Uruguay Round", *Review of African Political Economy* 50: 38-50.
- Whatmore, Sarah. 1994. "Global Agro-Food Complexes and the Refashioning of Rural Europe", en: Thrift N. and A. Amin (ed.) *Holding Down the Global*. Oxford: Oxford University Press.