

PERSPECTIVAS DE LOS ASPECTOS INTERNACIONALES
DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA*

Dr. Harold F. Breimyer

Profesor de Economía Agrícola
Economista del Servicio de Extensión
Universidad de Missouri-Columbia

En mi conferencia inicial hice notar que el mundo se encuentra en una fase histórica de Estados-naciones. Política y orgánicamente la nación ha pasado a ser la unidad orgánica. Las jurisdicciones menores dentro de cada nación no gozan más que de autoridad limitada. La mayoría de las naciones son miembros de la Organización de Naciones Unidas pero, tal como es de todos sabido, ésta última carece de facultades soberanas.

Por consiguiente, los aspectos internacionales de la política agrícola implican la prolongación voluntaria y cooperativa de los actos y políticas de las distintas naciones. Todos los convenios comerciales internacionales los negocian las naciones soberanas; no hay autoridad supranacional alguna que determine la política mercantil internacional y la haga cumplir.

En el transcurso de los siglos, las actitudes respecto al comercio internacional han pasado por ondas o ciclos. La observación que sigue la debo al profesor W.W. McPherson de la Universidad de Florida. Dicho profesor señala que, durante la mayor parte del período medieval, el comercio y la búsqueda de la riqueza estuvieron generalmente mal vistos en Europa por considerárseles demasiado materialistas; corrompían al hombre apartándolo de lo que éste buscaba alcanzar, de la finalidad que debía perseguir en la tierra: la de llevar una vida santa. Más tarde esta actitud cambió. Durante la era mercantilista, el comercio internacional se vio como el modo con que una nación podía aumentar su riqueza. Los habitantes del Hemisferio Occidental podríamos estar resentidos, ya que las naciones de Europa buscaban aumentar su riqueza a costa del Nuevo Mundo. Nos enviaban galeones portadores de artículos manufacturados para que regresaran a ellos cargados de materias primas de nuestras tierras.

Además, cada nación mercantilista quería vender más de lo que compraba. McPherson cita al célebre Tomás Mún que, en 1664, escribía las palabras siguientes: "Aunque un reino pueda enriquecerse por dones recibidos, o por compras tomadas de algunas otras naciones, éstas son, sin embargo, cosas inciertas y de poca consideración cuando suceden. Por lo tanto, el modo ordinario de aumentar nuestra riqueza y tesoro es por el Comercio Exterior en el que siempre tenemos que observar esta regla: vender anualmente a extranjeros más de lo suyo que consumimos, en valor".¹

* Trabajo presentado el 8 de abril de 1971 en el Consejo sobre políticas agrícolas, Servicio para el Desarrollo Económico del Exterior, Departamento de Agricultura de E.U.A.

Es manifiesto a todo el mundo que es imposible que todas y cada una de las naciones vendan más que lo que compran. Sin embargo, esta fórmula dio resultado durante cierto tiempo. También el Hemisferio Occidental fue de nuevo quien amablemente equilibraba los pagos, puesto que en pago de la exportación de excedentes de Europa enviaba su oro a esta última.

Algún tiempo más tarde, el punto de vista mercantilista fue desvaneciéndose, y tanto los estudiosos como los estadistas vieron el comercio internacional como un modo de beneficiar a todo el mundo. Enunciaron el principio de la especialización internacional. Según este principio, si cada nación produce las mercancías que mejor obtiene, y con ellas comercia con otras naciones, todas pasan a ser más ricas en mercancías que si todas ellas viviesen independientemente, sin comercio. Además, para las naciones es manifiestamente mejor que las mercancías que necesitan las obtengan por medio del comercio que por el de la conquista bélica. Algunos estudios expresaron esta idea en un lenguaje aún más elevado. John Stuart Mill, el genio inglés, ensalzó el valor "intelectual y moral" que es resultado de "poner a los seres humanos en contacto con personas disímiles a ellos mismos..." y llegaba a la conclusión de que "..... el comercio.... está volviendo rápidamente anticuada la guerra"²

A riesgo de que omita algún aspecto importante de la economía del comercio, gusto de catalogar las ideas fundamentales acerca del comercio internacional en tres categorías.

La primera propaga las entusiastas ideas de Mill. Es el principio del beneficio para todos. Se da por supuesto que el comercio aumenta la productividad y riqueza de todas las naciones, debido a que saca partido de las diferencias de recursos entre aquéllas, y no sólo de los recursos naturales y el clima, sino también de la capacidad de las personas. También obtiene beneficios gracias a la economía de escala. A cada una de las pequeñas naciones del mundo le saldría cara, por ejemplo, la fabricación de sus propios automóviles o aviones. Es mejor especializarse y comerciar.

La segunda idea es menos halagueña pero sigue estando en el lado positivo. Plantea una especie de estructura de clases entre las economías nacionales. Se trata del punto de vista que lleva a expresiones tales como "desarrollada" y "menos desarrollada", aplicándolas a las naciones, cuya nobleza la constituyen las regiones del mundo más industrialmente avanzadas. Si la prueba la constituyen humeantes chimeneas de fábricas, no cabe duda de que Inglaterra está desarrollada. Si el criterio decisivo han de constituirlo un sol brillante, la cerámica india, las ruinas arqueológicas, los frutos cítricos y deliciosas tortillas, no hay país que sobrepase al centro y sur de México. Mi escala personal de preferencias sitúa a Nueva Zelanda en el pináculo y a Guatemala en el segundo lugar.

Pero, volviendo al lenguaje corriente, el comercio internacional ha constituido un medio para el traslado de productos, capitales y conocimientos técnicos de las regiones desarrolladas a las menos desarrolladas del mundo. Inglaterra patrocinó claramente algo del primer desarrollo de los Estados Unidos. Generalmente, la secuencia comienza con préstamos concedidos por

el país desarrollado, y continúa hasta que el país recipiente acaba reembolsando el préstamo con divisas extranjeras que obtiene como resultado de su nueva productividad.

Este es el segundo concepto del comercio internacional.

El tercer concepto corre parejas con el segundo, pero es negativo, En su forma más extrema es la denuncia comunista del capitalismo y del colonialismo que, supuestamente, lo acompaña. Una versión más moderada de esta misma idea está asociada al eminente economista de América Latina, Raúl Prebisch. Su tesis, si es que la he entendido correctamente, es que el comercio internacional incrementa, en verdad, la riqueza conjunta de las naciones, pero que las ganancias del comercio no están distribuidas por igual. En lugar de ello, las naciones desarrolladas obtienen la parte más grande, y las menos desarrolladas se encuentran sujetas a condiciones de comercio que van empeorando continuamente.

El profesor McPherson admite que es miembro asociado a la tercera escuela de pensamiento. Niega, al menos, que el comercio internacional haya sido muy eficaz en cuanto a que contribuyera al desarrollo económico. "Con el transcurso de los años, el comercio internacional no ha llegado a desempeñar, en gran número de países menos desarrollados, el dinámico papel de desarrollo que los especialistas en economía política habían postulado".

La finalidad de este estudio mío no es la de afirmar o negar determinados juicios, sino la de que brinde una perspectiva de cuestiones de comercio internacional. En un esbozo muy somero podemos decir que, cuando lograron su independencia, los países del Nuevo Mundo escaparon de la parrá más manifiesta del colonialismo. Sin embargo, generalmente estaban endeudados y tropezaron con problemas para la obtención de divisas extranjeras, problemas que todavía no se han desvanecido. (Los Estados Unidos fueron más afortunados que la mayoría; salieron de deudas gracias a los apuros de la Gran Bretaña durante la Primera Guerra Mundial y, desde entonces, han sido nación acreedora). A medida que, por último, iban entrando en las sendas de la industrialización, fueron levantando barreras arancelarias destinadas, principalmente, a proteger industrias productoras de artículos de consumo. Muchas naciones del Hemisferio Occidental tienen todavía una política mercantil a la que podríamos llamar de "proteccionismo para sustitución de ingresos".

Mientras tanto, en el siglo XIX algunas naciones desarrolladas pasaron por un período de liberalización del comercio internacional, sólo para invertir más tarde este derrotero. La gran crisis de los años treinta del siglo actual forzó a los Estados Unidos, y a muchas otras naciones desarrolladas, a que cambiasen de rumbo una vez más. Durante el resplandor de idealismo de la postguerra se estableció el Convenio General de Aranceles y Comercio (GATT). Se esperaba que éste fuese el vehículo internacional que mantendría al comercio internacional relativamente libre de limitaciones.

Aunque, por lo que respecta a ilustrar nuestro dilema cuando intentamos definir categorías de política mercantil internacional, la integración regional no es claramente librecambismo ni proteccionismo del comercio, en la forma en que estas expresiones se empleaban anteriormente. Por regla general, todo bloque integrado es librecambista dentro de sus límites, pero da mayor altura a las barreras frente al resto del mundo.

En este breve inventario de conceptos económicos referentes al comercio internacional y las tendencias de la política mercantil, tenemos que reconocer que los instrumentos restrictivos se han vuelto más inteligentes. Hay cuotas, impuestos variables, normas de calidad, reglas sanitarias y restricciones arbitrarias de muchas clases.

De igual modo, los gobiernos que buscan aumentar sus exportaciones de un producto básico ya no se limitan al viejo procedimiento de rebajar el nivel general de su precio. Pueden escoger entre rebajar selectivamente el precio (por ejemplo, respecto solamente a determinados mercados), pero esto es solamente el muy conocido, antiguo y desacreditado procedimiento del "dumping"; otros métodos ingeniosos incluyen tipos especiales de cambio para divisas extranjeras y políticas interiores que, de un modo u otro, deforman los precios de exportación. Por ejemplo, los Estados Unidos permiten que los precios de mercado de productos tales como el trigo y el algodón caigan más abajo de lo que lo hicieran antaño, pero alivian el malestar de los agricultores por medio de pagos directos hechos por la Tesorería. Incluso una organización agrícola estadounidense reconoce que esta política equivale a la concesión de subsidios a las exportaciones.

No podemos dar por terminado este examen sin que tomemos nota de otro invento de los gobiernos de naciones desarrolladas: los programas "alimentos para ayuda del desarrollo". En los Estados Unidos éste es el programa de la Ley Pública 480 a la que comúnmente se conoce como Ley de Alimentos para la Paz. Hablando en sentido estricto, no me estoy refiriendo a subsidios o donaciones ni tampoco al crédito a largo plazo para ventas en dólares, sino a ventas en moneda local. En la última parte de la nombrada Ley Pública 480, gran parte de los ingresos locales así generados han de reinvertirse en el desarrollo del país recipiente.

Es interesante observar que este modo de proceder reúne en sí los rasgos del colonialismo, objeto de ataque por los comunistas, y los mejores elementos del Plan Marshall de los Estados Unidos puesto en vigor en la postguerra. Podría llamársele "dumping santificado". Si el programa funciona tal como estaba proyectado que lo hiciera, puede eliminar en alto grado los productos agrícolas excedentes de una nación industrial, haciéndolo de modo que no perjudique a la nación que recibe los productos, sino que le proporcione fondos para su desarrollo económico interno.

Antes de terminar estos comentarios debo tomar nota de una característica del comercio internacional de algunos países que casi contradice

la afirmación que hice al comienzo. Dije que la política mercantil internacional la determinan Estados nacionales. Así es en realidad. Pero, dentro de algunos países, el sector de la exportación agrícola constituye una entidad casi separada. No siempre es parte integrante de la economía del país.

Establecemos nuestras teorías acerca del modo en que las exportaciones agrícolas engendran divisas extranjeras para que el país pueda importar la maquinaria y otros bienes de capital que necesita para su desarrollo, pero, en algunos casos, hay importantes empresas exportadoras que están en manos de una combinación de ciudadanos nacionales ricos e inversionistas extranjeros. Los ingresos procedentes de exportaciones no siempre van a dar al pago de importaciones de materiales para el desarrollo económico del país; algunas veces se gastan en televisores a color o se invierten en otro país distinto, a menudo gracias a los buenos oficios de los suizos. Lamento haber tenido que añadir este comentario, pero el mismo define una situación que existe en algunos países.

Termino sin disculparme por haber hecho que un tema sencillo pareciera complicado. En el año de 1971, el tema del comercio internacional es complicado. Y acabo con el reconocimiento de que no nos atrevemos a permitirnos el deísmo del librecambismo. El señor Schwenger tiene razón cuando dice que nuestro punto de partida en política comercial va no es librecambismo contra protección. Lo que es más importante, toda nación determinada que quiera liberalizar su comercio, encontrará que le es difícil hacerlo, a menos que otras naciones también lo liberalicen. Es difícil casarse si no hay cónyuge, o jugar al bridge sin otros tres compañeros de mesa.

Por otra parte, mis comentarios finales incluyen un ferviente alegato de que no descartemos todas las esperanzadoras promesas que John Stuart Mill y otros estudiosos hicieron durante el siglo pasado, mientras buscaban liberalizar el comercio en busca de un mundo mejor. No nos dejemos atrapar por nuestros artificios del lenguaje, ni seamos víctimas de nuestros eufemismos tan bonitamente atinados. A pesar incluso de que el librecambismo clásico haya pasado de moda, la tendencia al proteccionismo, por más que se la haya disfrazado con afeites, es una amenaza para todas las naciones y en especial para las que están en vías de desarrollo. Tampoco la repetición del lenguaje de otra conferencia respecto a la suboptimización de la política agrícola deja de ser una trampa, y la suboptimización por medio de una actividad económica que reclame protección contra la competencia extranjera es suboptimización solamente para esa empresa y constituye una costosa carga que pesa sobre el resto de la economía. Nuestro objetivo fundamental deberá ser la extensión del comercio y no su limitación.

NOTAS DE PIE DE PAGINA

1

Thomas Mun, England's Treasure by Foreign Trade, citado por W.W. McPherson, "Role of Agricultural Trade in Economic Development", Journal of Farm Economics, mayo de 1966, pág. 354.

2

John Stuart Mill, Principles of Political Economy. (1.ª edición londinense) citado por W.W. McPherson, "Role of Agricultural Trade in Economic Development", Journal of Farm Economics, mayo de 1966, pág. 355

3

W.W. McPherson, "Role of Agricultural Trade in Economic Development", Journal of Farm Economics, mayo de 1966, pág. 363.

4

Robert R. Schwenger, "New Concepts and Methods in Foreign Trade Negotiations", American Journal of Agricultural Economics, diciembre de 1969, pág. 1338.