

LOS EXCEDENTES MUNDIALES Y LA POLÍTICA AGRÍCOLA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS

M. S. Wionczek

I

El problema económico específico de alcance internacional más importante en 1954 es, sin duda, la aparición de excedentes anormalmente grandes de productos agrícolas y su colocación en los mercados internacionales sin provocar perturbaciones violentas del comercio internacional. Los últimos informes económicos de las organizaciones internacionales y la prensa económica mundial están de acuerdo en que la liquidación abrupta y desorganizada de estos excedentes por uno o más de los países productores agrícolas podría provocar consecuencias casi tan graves para la economía mundial, y especialmente para los países de poco desarrollo, como la crisis económica en los centros industriales del mundo.

Cuán importante es para la América Latina este problema de las existencias agrícolas crecientes y de su distribución y liquidación se advierte claramente recordando que en 1953 en las exportaciones totales de América Latina, que alcanzaron la suma de Dls. 7,600 millones, un 50.1%, o más de Dls. 3,800 millones, correspondieron a las exportaciones de los principales productos agrícolas. De esta suma, Dls. 1,720 millones o un 22.6% de las exportaciones totales, representaron a ocho productos agrícolas (azúcar, trigo, maíz, carne, cueros, aceite de linaza, lana y algodón), de los cuales hay actualmente en el mundo excedentes extraordinariamente grandes y crecientes.¹

No se precisa ser experto en comercio exterior para darse cuenta de las consecuencias posibles de la baja del comercio internacional del azúcar para Cuba y otros países de las Antillas, del trigo y la carne para la Argentina, de la lana para el Uruguay y del algodón para México, dejando a un lado el comercio del café, donde afortunadamente para América Latina todavía no se ha presentado el problema de las existencias anormales.

Para destacar la magnitud del problema mundial de los excedentes agrícolas, basta recordar la opinión muy reciente de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, que en uno de sus informes,² publicado en marzo de 1954, calificó el problema de la colocación de los excedentes agrícolas como crucial para la economía mundial, describiendo la situación presente en los siguientes términos:

¹ Comisión Económica para América Latina, *Estudio Económico de América Latina*, 1953. Naciones Unidas, México, 1954.

² FAO, *Report of the Working Party on Surplus Disposal*. Washington, marzo de 1954.

Aunque no existen datos completos sobre las existencias agrícolas en muchos países, las cifras disponibles muestran el aumento sustancial de las existencias comerciales y gubernamentales de trigo, arroz, mantequilla, queso, leche deshidratada, aceites vegetales, comestibles y algodón. Las existencias de trigo, aceites comestibles y mantequilla casi se doblaron, y las de leche deshidratada se triplicaron. Las de otros granos, tabaco y azúcar aumentaron también. Además, aunque las existencias de aceite de linaza disminuyeron un poco, sus niveles todavía son relativamente altos, y a pesar de que no se dispone de estadísticas sobre las existencias de frutas secas, hay razones para suponer la presencia de fuertes excedentes. Respecto a la lana, donde no hay excedentes mundiales, existe un problema difícil en cuanto a las existencias grandes en los Estados Unidos.

La mayor parte del aumento de las existencias ocurrió en América del Norte, y particularmente en los Estados Unidos. La mayoría de las existencias adicionales esperadas durante el ciclo agrícola presente ocurrirá también en la misma región. Esto será especialmente el caso del trigo y de los forrajes, de los productos de lechería y del algodón. . . Aunque la mayor parte de la acumulación de las existencias ocurrió en los Estados Unidos, el problema está extendiéndose por todas partes. Por ejemplo, existen acumulaciones fuertes de arroz en Asia Sudoriental y de azúcar en Cuba. Los excedentes de tabaco aparecieron en Cuba y en Italia. Muchos países del Mediterráneo tienen dificultades en la venta de su producción interior y corriente de frutas secas, y en el Reino Unido se acumularon existencias relativamente grandes de leche deshidratada y condensada. Además, como puede verse por las estimaciones de las existencias futuras de los productos agrícolas principales, como el trigo, el problema de los excedentes está aumentando en magnitud y parece posible que crezca el número de países directamente afectados. Así, pues, no sólo es crítico el problema inmediato, sino que da muestras de intensificación continua.

Si tenemos en cuenta que el comercio internacional de productos agrícolas mostró en los últimos años una tendencia a la contracción y no a la expansión, cuando a la vez iba creciendo de un año a otro la producción agrícola mundial, comprenderemos la gravedad del ritmo de crecimiento de las existencias en los principales productos agrícolas en 1953 y 1954, comparándolo con el nivel de las existencias en 1951-1952. Hay que añadir que según los informes más recientes provenientes de los principales productores agrícolas, como la Argentina, Australia, el Canadá y los Estados Unidos, debido a las buenas cosechas del presente ciclo agrícola las existencias de muchos productos agrícolas serán a fines de este año mucho más grandes de lo que estimó la FAO a principios de 1954.

Las estimaciones de esta organización internacional fueron en marzo de este año las que muestra el cuadro de la página siguiente.

La mayor parte de estas existencias, que ningún experto en comercio agrícola internacional parece saber cómo colocar en los mercados mundiales, se encuentran en Estados Unidos. La Commodity Credit Corporation, el organismo oficial que controla la mayoría de la producción agrícola de este país por medio del programa de subsidios para los pro-

ductores estadounidenses, disponía al 1º de febrero de 1954 de 26 productos agrícolas con un valor total de Dls. 6,100 millones. Según estimaciones muy recientes, las existencias de trigo en Estados Unidos alcanzarán, a fines de 1954, 23 millones de toneladas, o sea más del 50%

EXISTENCIAS ESTIMADAS DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS

Producto	Mes	Total de existencias en los países donde se dispone de datos (millones de toneladas)			
		1951	1952	1953	1954
Trigo ^a	julio	21.90	17.60	33.80	44.80
Arroz ^b	diciembre	0.10	0.66	1.05	33.00
Forrajes ^c	octubre	28.90	22.50	31.10	..
Mantequilla ^d	diciembre	0.12	0.12	0.24	..
Queso ^e	diciembre	0.18	0.20	0.29	..
Leche deshidratada ^f	noviembre	0.05	0.08	0.25	..
Accite de linaza ^g	julio	0.63	0.62	0.60	..
Accites vegetales comestibles ^h	octubre	0.19	0.28	0.55	..
Azúcar ⁱ	enero	4.30	4.80	7.40	8.30
Tabaco ^j	julio	1.53	1.65	1.63	..
Algodón ^k	agosto	2.30	2.90	3.30	3.90
Lana ^l	enero	0.59	0.62	0.65	0.61

Fuente: FAO, *Report of the Working Party on Surplus Disposal*. Washington, 1954.

^a Estados Unidos, Canadá, Argentina, Australia.

^b Camboia, Viet Nam, Birmania y Siam.

^c Estados Unidos, Canadá y Argentina.

^d Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelandia, Alemania Occidental, Holanda, Argentina y Suecia.

^e Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelandia, Dinamarca, Holanda, Noruega, Suiza y Argentina.

^f Estados Unidos, Canadá y Holanda.

^g Estados Unidos y Argentina.

^h Estados Unidos.

ⁱ Cuba, Brasil, Mauricio, Africa del Sur, Australia, República Dominicana, Perú, Formosa, Indonesia, Fiji, Bélgica, Francia, Alemania Occidental, Holanda, España y Reino Unido.

^j Estados Unidos.

^k Total mundial, excluyendo la Unión Soviética, China y Europa Occidental.

^l Total mundial.

de las existencias de los cuatro productores mayores del mundo: Estados Unidos, Australia, Argentina y Canadá; las de otros granos forrajeros 27 millones de toneladas, o casi un 80% de las existencias de los tres productores más grandes del mundo; las de algodón más de 2 millones de toneladas, o un 55% de las existencias mundiales totales, excluyendo la Unión Soviética y China, etc.

A fines de 1953, Estados Unidos tenía más de un 50% de las existencias mundiales de mantequilla, un 66% de las de queso, un 90% de

las de leche deshidratada y casi un 50% de los excedentes mundiales de aceites vegetales comestibles y de tabaco. Según declaraciones oficiales del Presidente de Estados Unidos, del Secretario de Agricultura y de las organizaciones agrícolas internacionales durante el año de 1954, las existencias disponibles de casi todos los artículos agrícolas producidos en la zona templada llegarán en Estados Unidos a niveles nunca antes registrados en América del Norte o en cualquier otro país del mundo.

En su último Informe Económico al Congreso,³ fechado el 28 de enero de 1954, el presidente Eisenhower describió la situación de la agricultura estadounidense como sigue:

La agricultura, que está acosada por más problemas que cualquiera otra parte principal de nuestra economía, se enfrenta continuamente con problemas derivados de grandes existencias de algunos de los productos agrícolas de mayor importancia, principalmente de trigo, de algodón y de maíz. En julio de 1954 las existencias excedentes de trigo pueden llegar a cerca de 800 millones de fanegas, tres veces mayores del nivel a mediados de 1952 y superiores al consumo anual del país.

En agosto de 1954 las existencias excedentes de algodón alcanzarán probablemente 9.6 millones de pacas, también tres veces mayores de lo que fueron dos años antes, lo que equivale al consumo anual del país. Se espera también que en octubre de 1954 las existencias de maíz llegarán a 900 millones de fanegas, o sea casi dos veces mayores del nivel de 1952.

Las existencias de las grasas y aceites comestibles, que ya están en un nivel sin precedente, también aumentarán moderadamente aún hasta octubre de 1954.

Aunque la situación parece especialmente grave en los Estados Unidos, casi no hay semana en que no aparezcan nuevos informes provenientes de las diferentes partes del mundo que destacan los efectos depresivos de las existencias agrícolas crecientes sobre la economía de diversos países y regiones. El último Informe Económico Mundial de las Naciones Unidas⁴ describió este problema como uno de los más importantes desde el punto de vista de las perspectivas del desarrollo económico de las regiones atrasadas. El informe económico sobre Asia y el Lejano Oriente,⁵ al señalar la aparición, por primera vez, de grandes existencias de arroz en Asia del Sur y Sudoriental, hizo hincapié en los efectos negativos de esto para el ritmo de desarrollo de países como Birmania, Indonesia e Indochina. El informe económico sobre América Latina en 1953,⁶ haciendo notar el aumento de las existencias de azúcar en el Caribe y las tentativas infructuosas de países como Brasil para contrarrestar la baja de precios de los productos agrícolas por creación de existencias reguladoras nacionales, subrayó que ningún país de la región es

³ *The New York Times*, 29 de enero de 1954.

⁴ *World Economic Report, 1952-1953*. Naciones Unidas, Nueva York, 1954.

⁵ *Economic Survey of Asia and the Far East, 1953*. Naciones Unidas, Bangkok, 1954.

⁶ *Estudio Económico de América Latina, 1953*. Naciones Unidas, México, 1954.

bastante fuerte económicamente para imitar la política de los Estados Unidos y retirar parte de su producción corriente de los mercados internacionales en caso de contracción de los mercados exteriores y de baja de precios. Y el último informe económico sobre Europa⁷ dedica una parte considerable de su análisis de los problemas económicos de Europa meridional a las dificultades de esta parte de Europa debido a la aparición de grandes excedentes de productos agrícolas, y especialmente de vino y de frutas secas en Italia, Grecia y otros países del Mediterráneo. El informe no prevé ninguna mejora en los mercados internacionales de estos productos tan importantes para los balances de pagos de Europa del Sur.

II

La literatura económica corriente da muchas explicaciones de esta aparición abrupta, pero no inesperada, de existencias excesivas de productos agrícolas de tal magnitud en los países productores. En cuanto a los Estados Unidos, la explicación oficial fué presentada en términos bastante sencillos en el Mensaje Agrícola del presidente Eisenhower al Congreso el 11 de enero de este año.⁸ Destacando el consumo satisfactorio de productos agrícolas en el país, el mensaje presidencial echó la responsabilidad general de la magnitud de los excedentes agrícolas a la legislación agrícola de Estados Unidos durante las administraciones anteriores. El mensaje dice que “la legislación existente no favorece el aumento del consumo de trigo, maíz, algodón y aceites comestibles y fomenta su producción excesiva”, y que “el problema es más bien de producción agrícola desequilibrada, trayendo por resultado excedentes específicos que no se pueden evitar dentro del presente sistema de subsidios rígidos. Este problema se complica más por la pérdida continua de algunos de los mercados exteriores de los cuales la agricultura norteamericana dependía en gran parte para su prosperidad”.

Aceptando esta declaración oficial del Presidente de los Estados Unidos como la explicación parcial de la situación en el sector agrícola norteamericano, hay que presentar las razones más básicas de la situación mundial peligrosa. Si recordamos las recientes opiniones de la FAO acerca del consumo de alimentos y de otros productos agrícolas en el mundo y tenemos en cuenta la disparidad de los niveles de consumo en los países desarrollados y los de poco desarrollo, es obvio que la aparición de excedentes agrícolas tan grandes está relacionada, en primer lugar, con la disparidad entre los niveles de desarrollo, que hacen que con una producción agrícola mundial creciente el consumo no crezca paralelamente.

⁷ *Economic Survey of Europe in 1953*. Naciones Unidas, Ginebra, 1954.

⁸ *The New York Times*, 12 de enero de 1954.

En los países desarrollados la falta de crecimiento del consumo se debe a la baja elasticidad del consumo de alimentos y de productos agrícolas en sociedades con niveles de vida relativamente altos; en los países de poco desarrollo, a su pobreza general y a la necesidad de exportar la mayoría de la producción agrícola para pagar las importaciones de bienes de inversión necesarios al desarrollo.

La situación parece estar complicada por las perturbaciones visibles del comercio internacional en el período de la postguerra, por la escasez de divisas y por los déficit del comercio exterior de muchos países que durante los últimos años forzaron a casi todo el mundo, incluso a los países industriales de Europa, a fomentar y aumentar su producción agrícola, lo que tenía que contraer los mercados internacionales para los productos agrícolas. Esto puede explicar tanto la contracción del comercio exterior agrícola de la Europa Occidental, como la aparición de los excedentes de algunos productos agrícolas en Asia del Sur.

En cuanto a Europa Occidental, vale la pena anotar las conclusiones del reciente estudio de la FAO,⁹ que señaló como una de las características más importantes de su situación agrícola que “en las circunstancias presentes casi todos los países de Europa Occidental quieren fomentar su producción agrícola para reducir sus gastos de divisas en pago de alimentos importados o para aumentar sus exportaciones agrícolas y ganar más de estas divisas”. La explicación de la contracción del comercio agrícola asiático, presentada en el último informe económico sobre Asia y Lejano Oriente de las Naciones Unidas es casi la misma.

Además, la restricción de las compras para fines estratégicos de algunos productos agrícolas para uso industrial afectó el comercio internacional en los años de 1952 y 1953 considerablemente.

Otras razones de la contracción de los mercados internacionales para los productos agrícolas parecen ser el progreso tecnológico, de un lado, y la política de precios agrícolas seguida en muchos países y especialmente en los industriales, del otro. Por ejemplo, la sobreproducción de manteca en los Estados Unidos se debe en cierto grado al incremento del uso de las grasas artificiales como la margarina. En cuanto a la influencia de los cambios tecnológicos sobre el consumo de fibras, basta leer el último informe de la FAO sobre la sustitución del algodón, la seda y la lana por fibras artificiales en la industria textil mundial en los últimos años.¹⁰ Según este estudio, una parte considerable de la sustitución se debe a los precios muy altos de las fibras naturales, relacionadas con los sistemas de subsidios agrícolas en la mayoría de los países productores.

⁹ FAO, *Survey of National Measures for Controlling Farm Prices in Western European Countries*. Roma, 1953.

¹⁰ FAO, *Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics*. Roma, julio de 1954.

III

Hablando en términos generales, existen tres posiciones distintas con respecto a las soluciones posibles de este problema: la mayoría de los países productores, que son a la vez los de poco desarrollo, toman la posición de que es imperativo coordinar mejor internacionalmente el comercio de productos básicos y de productos agrícolas, especialmente por medio de acuerdos multilaterales, que garantizarían los mercados y precios “justos”; Estados Unidos, que es al mismo tiempo el gigante industrial y el productor agrícola mayor, defiende la posición contraria de la continuación del comercio de productos agrícolas dentro del “intercambio libre”; la Organización para la Agricultura y la Alimentación, en que participan tanto los productores como los compradores de la mayoría de los productos agrícolas básicos, actuando como órgano de consejo técnico, ocupa la posición intermedia, aconsejando a sus miembros el comercio internacional de productos agrícolas dentro de los límites del “intercambio libre”, pero con el mayor grado posible de coordinación internacional de este intercambio.

La idea de la coordinación del comercio agrícola internacional y de la solución del problema de la aparición súbita de excedentes por creación de existencias reguladoras internacionales de los precios y los mercados, tiene el apoyo tanto de los economistas más destacados de nuestra época como de las organizaciones internacionales más importantes. En una u otra forma, las soluciones de este sentido habían sido propuestas, entre otros, por Lord Keynes,¹¹ Colin Clark, R. F. Harrod¹² y autoridades tan importantes como la Oficina Internacional de Trabajo,¹³ la Sociedad de Naciones¹⁴ y las Naciones Unidas.¹⁵ Lo que es más interesante, es que esta idea fué apoyada también hace sólo dos años por la Comisión Presidencial sobre Política de Materias Primas de los Estados Unidos.¹⁶

Tomando como ejemplo el éxito relativamente bueno de dos acuerdos internacionales agrícolas existentes sobre el trigo y el azúcar, los expertos internacionales y los representantes de los países productores —con excepción de Estados Unidos— piden con insistencia creciente la regulación del comercio agrícola internacional. Recientemente, casi no ha habido conferencia económica internacional sin algún proyecto de

11 “The Policy of Government Storage of Foodstuffs and Raw Materials”, *The Economic Journal*, septiembre de 1938.

12 *Towards a Dynamic Economic*. Londres, 1948.

13 O.I.T., *Intergovernmental Commodity Control Agreements*. Montreal, 1948.

14 *Economic Stability in the Postwar World*. Sociedad de Naciones, Ginebra, 1945.

15 *Measures for International Economic Stability*. Nueva York, 1951.

16 *Resources for Freedom*, vol. I. Washington, 1952.

acuerdo internacional sobre precios y mercados y de estabilización de precios mediante creación de existencias reguladoras internacionales.

Basta mencionar aquí la conferencia del Comité Consultivo Internacional del Algodón en San Pablo, Brasil, en junio de este año, donde un grupo de expertos presentó un plan de estabilización del mercado mediante distribución de cuotas para los exportadores y creación de una existencia reguladora internacional;¹⁷ la conferencia del Grupo Internacional Investigador del Hule en Colombo, Ceilán, donde los productores de hule natural pidieron la estabilización de la producción y los precios en violentos discursos;¹⁸ o los debates de la última sesión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en Nueva York sobre el informe del grupo de cinco expertos sobre "El comercio de productos básicos y el desarrollo económico".

También la organización mundial más grande de productores agrícolas privados —la Federación de Productores Agrícolas— apoya estas ideas. Durante su convención anual en Roma en 1953, la Federación, que incluye las organizaciones agrícolas de 27 países, aprobó un programa pidiendo:

- 1) La creación de reservas internacionales de alimentos para absorber los excedentes y distribuirlos posteriormente por acción internacional a los países que necesitan productos agrícolas para aumentar su consumo interno;
- 2) La creación de una organización mundial con bastante prestigio para estimular la acción con propósito de concluir varios acuerdos internacionales sobre los productos agrícolas;
- 3) La negociación de acuerdos adicionales multilaterales sobre los productos agrícolas para estabilizar sus precios.

El mismo programa de la Federación fué defendido por casi todos sus miembros contra el ataque de la American Farm Bureau Federation durante la última convención en Nairobi, Kenya, en mayo de este año. Influida por el volumen creciente de los excedentes agrícolas en los Estados Unidos, la organización de los productores norteamericanos cambió en los últimos meses su posición anterior, actuando en Nairobi como defensor de la política agrícola unilateral de los Estados Unidos.¹⁹

El razonamiento general que hay tras de todos estos proyectos es el siguiente:

- 1) El comercio internacional de los productos básicos y especialmente de los productos agrícolas muestra una inestabilidad creciente.

¹⁷ *The Economist*, Londres, 29 de mayo de 1954.

¹⁸ *The New York Times*, 4 de mayo de 1954.

¹⁹ *The New York Times*, 22, 24 y 30 de mayo de 1954.

- que influye en la posición de la mayoría de los países productores en tal grado que estos últimos no pueden planear su política económica interna ni su desarrollo económico a largo plazo;
- 2) La posición de los países productores, la mayoría de los cuales está económicamente atrasada, se debilita más y más frente a los países industriales;
 - 3) Todas las tentativas de estabilización del comercio internacional agrícola dentro de un régimen de intercambio libre han fracasado;
 - 4) Aunque los países económicamente fuertes, como los Estados Unidos, pueden exponerse al riesgo de acumular excedentes de su producción agrícola, los países más débiles no están en posición de imitarlos y los acontecimientos más recientes prueban que la política de acumulación de excedentes de materias primas en los países de poco desarrollo conduce a un desastre para el desarrollo interno de los países débiles o para su balanza de pagos o para ambos.²⁰
 - 5) Dadas las posibles consecuencias sociales y políticas de la interrupción del desarrollo de los países atrasados por las perturbaciones del comercio internacional, hay que tratar de resolver el problema del aumento de los excedentes invendibles mediante la negociación simultánea de varios convenios internacionales sobre productos agrícolas y la creación de algún sistema de existencias reguladoras bajo control internacional.

Todo este razonamiento es completamente contrario tanto a la "business philosophy" dominante en los Estados Unidos, como a la práctica comercial agrícola exterior de este país.

La posición de los Estados Unidos a este respecto fué definida recientemente en un documento oficial que trata de la política económica exterior estadounidense, el Informe de la Comisión Randall,²¹ que en cuanto al problema de la estabilización del comercio de productos básicos dice lo siguiente:

Se han presentado muchas proposiciones con el propósito de resolver el problema de la inestabilidad de los precios por medio de convenios intergubernamentales sobre los productos básicos, involucrando cuotas de exportación y de importación, limitación de precios, existencias reguladoras, compras y ventas especiales para estabilizar los precios, control de producción agrícola o alguna combinación de estas medidas. La Comisión no cree que el empleo en gran escala de los convenios sobre productos agrícolas básicos resolvería el problema de la inestabilidad

²⁰ Véanse las observaciones sobre este punto en el último *Estudio Económico de América Latina*, 1953.

²¹ Commission on Foreign Economic Policy, *Report to the President and the Congress*, Washington, enero de 1954.

de precios y es de opinión que tales acuerdos introducirían rigidez y limitaciones que perjudicarían la elasticidad del reajuste económico y la libertad de la iniciativa privada, las cuales desempeñan papel fundamental en el progreso económico. Además, los tipos de convenios intergubernamentales sobre productos básicos que han funcionado hasta hoy, o propuestos recientemente con el propósito de estabilizar los precios, involucran obligaciones que, en caso de su aplicación efectiva, podrían resultar en gastos muy fuertes de fondos para los Estados Unidos, aun en ciertas situaciones de dimensión indeterminable.

El mismo Informe Randall en la sección dedicada al problema de los excedentes agrícolas en el país, donde hace constar que un 30% de la producción agrícola de Estados Unidos depende de los mercados exteriores, propuso que:

Con el propósito de reducir las repercusiones de la contracción inevitable de las exportaciones agrícolas sobre el sector agrícola nacional, hay que tomar todas las medidas posibles para incrementar al máximo el flujo continuo de los productos agrícolas norteamericanos hacia los mercados mundiales.

En otras palabras, la Comisión Randall declaró que los Estados Unidos deberían rechazar cualquier estabilización del comercio agrícola internacional por medio de acuerdos multilaterales, reservándose, a la vez, el derecho de ensanchar sus exportaciones agrícolas hasta el grado máximo.

Entre paréntesis podría anotarse aquí que la negación por la Comisión de cualquier utilidad de los convenios internacionales sobre precios y de la coordinación de la colocación de los excedentes agrícolas parece ser completamente contraria a la política agrícola interna norteamericana. Desde hace veinte años se practica en los Estados Unidos, en la escala nacional, la regulación de la producción, la limitación de precios, las existencias reguladoras, las compras y ventas especiales y combinaciones de estas medidas, lo que obviamente no perjudica ni “la elasticidad del reajuste económico interno” ni “la libertad de la iniciativa privada” del sector agrícola de la economía norteamericana. Podría añadirse, a la vez, que, como lo expresó la Conferencia de Princeton sobre el Informe Randall,²² sus recomendaciones tan hostiles a la idea de la regulación internacional del comercio agrícola “hicieron caso omiso por entero de cuanto han opinado todos los grupos de expertos internacionales que han examinado este problema”.

Todos los documentos principales sobre política agrícola exterior norteamericana desde la fecha del cambio de la Administración en Washington, y especialmente el Informe Económico Presidencial al Congreso en 1954, el último Mensaje Agrícola Presidencial y la nueva Ley Agrícola ponen en claro que la posición de la Comisión Randall

²² *A Critique of the Randall Commission Report*. Princeton, 1954.

refleja adecuadamente la posición oficial del Poder Ejecutivo y del Congreso.

Así lo comprendió inmediatamente la opinión económica mundial que, después de la publicación del Informe Randall, se puso de acuerdo en que esto equivale a la liquidación abrupta de todas las esperanzas en la estabilización del comercio agrícola internacional por medio de acuerdos multilaterales y que ahora la situación depende completamente del grado de entendimiento en Washington sobre cuáles serían las consecuencias inevitables de la colocación unilateral forzada de los excedentes agrícolas norteamericanos de este país.²³

En cuanto a la posición de la FAO, ésta, como lo señalamos antes, trata de llenar un vacío entre dos posiciones visiblemente opuestas. Desde el otoño de 1953, la FAO dedica más y más atención al problema del aumento peligroso de las existencias agrícolas y a la inestabilidad creciente de los precios agrícolas internacionales. El Comité Especial de la FAO sobre problemas relacionados con los artículos de consumo, organizado ya en 1949, creó en noviembre de 1953 un Grupo de Trabajo para que estudiara minuciosamente todo el problema y propusiera las medidas internacionales posibles para estabilizar la situación mundial.

Después de la preparación por este Grupo de Trabajo del informe detallado sobre los excedentes agrícolas mundiales durante la conferencia especial de Washington en febrero-marzo de 1954,²⁴ el Comité mismo, reunido en Roma en junio, decidió como medida de emergencia crear el Subcomité Permanente Consultivo sobre la distribución de los excedentes, que va a reunirse periódicamente con la participación de todas las naciones afiliadas a la FAO que quieran contribuir en su trabajo.

Reflejando los temores de la mayoría de los miembros de la FAO que constituyen los países de poco desarrollo, y aceptando como un hecho la posición oficial de los Estados Unidos, la FAO concentra sus esfuerzos en subrayar en todas las ocasiones los peligros de cualquier acción unilateral de los grandes productores agrícolas. Oponiéndose a la reducción de la producción agrícola como medida general para poner término a los excedentes agrícolas, la FAO está aún más en contra de la perturbación del comercio internacional por la liquidación de los excedentes agrícolas a bajo precio.

Entonces, la FAO acepta como líneas directrices principales de la solución de este problema las siguientes proposiciones:

- 1) En general, el ajuste de la oferta y la demanda debe buscarse en la expansión del consumo, especialmente por aumento de los ingresos más bien que por la reducción de la producción;

²³ *The Economist*, Londres, 26 de enero de 1954.

²⁴ FAO, *Report of the Working Party on Surplus Disposal to the F.A.O. Committee on Commodity Problems*, Washington, marzo de 1954.

- 2) Las bajas de producción que sean necesarias teniendo en cuenta los niveles existentes de la oferta y las perspectivas del mercado, deben hacerse, en la medida en que sea posible, por medio de desincentivos económicos en lugar de por medio de restricciones físicas;
- 3) Las medidas encaminadas a mejorar la coordinación internacional de las políticas nacionales deben formar parte integrante de todo programa adecuado para impedir la creación de excedentes;
- 4) No debe permitirse que la adopción de medidas especiales para deshacerse de excedentes oscurezca la importancia de los ajustes de precios, de las políticas de ocupación plena y del desarrollo económico, de las políticas comerciales no restrictivas y del desaliento de la producción antieconómica, como procedimientos fundamentales para enfrentarse al problema de los excedentes;
- 5) Es necesario conceder atención especial a las economías de los países menos desarrollados, que dependen en gran parte de los ingresos derivados de la exportación de un número limitado de productos primarios, y debe concederse también atención a los problemas relacionados con la balanza de pagos de todos los países interesados.

IV

Debe subrayarse aquí que todas las declaraciones de los representantes de los Estados Unidos señalan que el gobierno norteamericano, al instar con insistencia creciente la expansión de las exportaciones agrícolas en los mercados internacionales contraídos, no intenta perjudicar a los otros productores ni dislocar los módulos tradicionales del comercio agrícola internacional. Que esto parece casi imposible lo muestra la práctica de la distribución de los excedentes agrícolas norteamericanos antes de su reciente intensificación.

En el pasado, es decir, hasta la aprobación por el Congreso en este año de la nueva Ley Agrícola, el gobierno norteamericano podía deshacerse de los productos agrícolas sin afectar el comercio internacional normal mediante ventas especiales en el extranjero, de acuerdo con la sección 550 de la Ley de Seguridad Mutua de 1951, hasta por un valor total de 250 millones de dólares por año, y mediante donaciones de emergencia a países extranjeros donde prevalecieran condiciones de carestía de alimentos de acuerdo con la Ley N° 216 de agosto de 1953, que limitó estas donaciones a un total de 100 millones de dólares.

Durante el año fiscal 1953/54, y de acuerdo con ambas leyes, el gobierno de los Estados Unidos se deshizo de casi 300 millones de dólares de excedentes agrícolas, pero esto ya no compensó la aparición de nuevos excedentes, acumulados por la Commodity Credit Corporation den-

tro del mismo período. La mayoría de las transacciones consistió en la venta de productos agrícolas por las divisas de los países compradores; las cuales, a su vez, se usaron para financiar la construcción de bases militares norteamericanas en estos países.

Las ventas totales de estos excedentes alcanzaron Dls. 245 millones, y el comprador mayor fué en el último año la Gran Bretaña, que compró productos agrícolas bajo la sección 550 de la Ley de Seguridad Mutua (frutas secas y enlatadas, carne, mantequilla, tabaco, aceites y grasas comestibles), con un valor total de Dls. 72.5 millones. Otro país, Japón, recibió Dls. 50 millones para comprar trigo norteamericano pagándolo con armas y refacciones para el ejército de los Estados Unidos en el Lejano Oriente. España recibió trigo por Dls. 20 millones y otros países compraron cantidades menores de los excedentes agrícolas norteamericanos. Pakistán fué el país que recibió donativos mayores, pues obtuvo 35 millones de fanegas de trigo para combatir la carestía en 1953.

Todas estas transacciones, aunque limitadas y hechas de acuerdo con leyes que contenían cláusulas explícitas en el sentido de que "en caso de ventas especiales, hay que evitar la sustitución o el desplazamiento de los mercados tradicionales de los Estados Unidos o de los países aliados", provocaron muchas complicaciones internacionales. En cuanto a la donación de trigo al Pakistán, los expertos comerciales internacionales observaron que esta transacción "limitó las ventas comerciales posibles a este país y liberó trigo de Australia, Argentina y Canadá para ventas en otros mercados".²⁵

Respecto a las ventas de los excedentes de trigo norteamericano al Japón en 1953, la Junta Triguera de Australia (Australian Wheat Board) las calificó abiertamente como venta por debajo de precio normal que perjudicaba a los productores agrícolas de este país.

Para mostrar las complicaciones que pueden derivarse de la distribución no coordinada de los excedentes agrícolas del mayor productor mundial, si van en contra de los intereses de los productores débiles, basta describir una transacción entre los Estados Unidos y el Reino Unido en el invierno de 1953/54. La transacción consistió en la venta a Gran Bretaña de frutas enlatadas de California con un valor total de Dls. 1.5 millones, pagadas en libras esterlinas de acuerdo con la Ley de Seguridad Mutua. Si esta venta pequeña no arruinó a los productores de frutas en las colonias británicas del Caribe, sí puso en peligro los programas de desarrollo económico de esta región. Al pedir en Londres la cancelación de estas ventas, el Consejo Económico de las Indias Británicas Occidentales recordó que la industria de conservas de

²⁵ *The New York Times*, 4 de abril de 1954.

frutas en la región, apoyada por el gobierno del Reino Unido, fué creada como parte de los planes de desarrollo para diversificar la economía del Caribe Británico, y declaró que las ventas a Gran Bretaña de frutas subsidiadas por el gobierno norteamericano a precios un 30% inferiores a los del Caribe, iban a causar la ruina de la industria frutera de las colonias. De hecho, la Conferencia del Caribe sobre la expansión del comercio inter-regional, que tuvo lugar en Trinidad en abril de 1954, estuvo completamente dominada por el debate sobre esta venta de Dls. 1.5 millones, y tanto los Estados Unidos como la Gran Bretaña fueron acusados de participación en el abaratamiento indebido de los productos agrícolas en perjuicio de los intereses de los productores débiles.²⁶

V

Durante el período de la postguerra, y hasta 1952, el comercio exterior agrícola estadounidense, equivalente más o menos a un 30% de todas las exportaciones comerciales del país, registró de 1946 a 1948 una tendencia al aumento y después se estabilizó al nivel de Dls. 3,500 millones por año. La única baja considerable ocurrió en 1950, pero estuvo compensada por las exportaciones agrícolas sin precedente de 1951. Las exportaciones agrícolas de los Estados Unidos durante los últimos 8 años fueron como sigue:

	Millones de dólares	Por ciento de la exportación total
1946	3,140	33.7
1947	3,130	28.4
1948	3,419	25.4
1949	3,568	30.2
1950	2,853	29.6
1951	4,012	27.1
1952	3,431	29.0
1953	2,843	24.3

Fuente: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

La contracción visible de las ventas de productos agrícolas en el exterior empezó en el segundo trimestre de 1952 y continuó sin interrupción, alcanzando en 1953 el nivel más bajo del período postbélico. Aun con la ayuda de las ventas especiales y de las donaciones del último año, las exportaciones totales no llegaron a 3,000 millones de dólares. Las exportaciones comerciales en 1953 fueron inferiores en 500 millones de dólares al nivel promedio de las exportaciones agrícolas en el período de 1946-1952.

²⁶ *The New York Times*, 4 y 8 de abril de 1954.

La situación presente del comercio exterior agrícola de los Estados Unidos fué descrita por la publicación oficial del Departamento de Comercio de los Estados Unidos hace pocos meses con las siguientes palabras:

Los cambios más importantes de la demanda exterior de exportaciones norteamericanas fueron los de la demanda de productos agrícolas. Las menores exportaciones de trigo y algodón durante el año de 1953 coincidieron con el aumento de las existencias internas. La baja de las exportaciones de trigo desde los niveles anormalmente altos de los años anteriores del período postbélico reflejan la desaparición gradual de la escasez extraordinaria de alimentos en el exterior que se había debido a la dislocación temporal de la producción y el desquiciamiento de los módulos tradicionales de comercio. Durante los últimos dos años, los países extranjeros recibieron una parte mayor de sus necesidades agrícolas de las fuentes tradicionales de abastecimiento, en las cuales tanto la producción como las existencias se hicieron mucho mayores de las que habían existido durante la parte anterior del mismo período postbélico.²⁷

Otra publicación oficial norteamericana²⁸ describió la evolución del comercio exterior agrícola de los Estados Unidos en 1952-1953 como sigue:

Los productos agrícolas representaron casi dos tercios de la baja del valor de las exportaciones comerciales en 1,000 millones de dólares desde 1952 hasta 1953. Las ventas al exterior de productos agrícolas, después de seguir el nivel promedio anual de Dls. 4,000 millones en el primer semestre de 1952, bajaron en la segunda mitad de ese año a un nivel anual de ventas algo inferior a Dls. 3,000 millones y siguieron más o menos al mismo nivel durante ambos semestres del año de 1953. En general, la baja de las exportaciones agrícolas a mediados de 1952 se debió a limitaciones drásticas de las ventas de trigo y de algodón norteamericanos al extranjero, resultado de la mejora visible, en relación con la demanda exterior, del abastecimiento de estos productos desde las otras regiones productoras. Como los precios de estos últimos habían sido inferiores a los precios subsidiados del mercado interno, no parecía posible invertir esta tendencia durante el primer semestre de 1953 y en la segunda mitad del último año la tendencia a la contracción de estas exportaciones se hizo aún más fuerte. En este último período, sin embargo, estas nuevas reducciones estuvieron más que equilibradas por el aumento de las exportaciones de tabaco, de semillas oleaginosas y de productos lácteos. En el cuadro anual, fué el tabaco el que logró en gran parte compensar la reducción de las exportaciones de trigo y de algodón.

Los primeros signos de intensificación de la acción oficial contra la contracción de las exportaciones agrícolas comerciales coincidieron con la publicación en enero de 1954 del Informe Económico Presidencial y del Mensaje Agrícola Presidencial al Congreso. Casi al mismo tiempo, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos publicó

²⁷ *Survey of Current Business*, Washington, febrero de 1954.

²⁸ *Foreign Commerce Weekly*, Washington, 22 de marzo de 1954.

un análisis detallado de la situación agrícola mundial en que predijo la producción mundial sin igual de arroz, azúcar, carne, grasas, animales y frutas en 1954 e hizo notar la presencia de existencias sin precedente en todas partes del mundo de estos y otros productos agrícolas, trigo y algodón inclusive. El documento declaró que el problema más importante del año, en cuanto a los Estados Unidos, sería el de cómo aumentar el comercio agrícola internacional para impedir la acumulación adicional de excedentes. A mediados de enero el Congreso recibió de la Casa Blanca el proyecto de nueva Ley Agrícola que sustituye el nivel rígido de 90% de paridad de los subsidios a los productores agrícolas por los subsidios elásticos de 75 a 90% de paridad, subordinados a las fluctuaciones de la oferta y de la demanda interior y exterior. El proyecto fué acompañado de una petición de autorización para el Presidente a fin de distribuir fuera de los Estados Unidos, como ventas especiales durante los tres años venideros, excedentes agrícolas por valor de Dls. 1,000 millones, y de autorización adicional para distribuir gratuitamente en el extranjero productos agrícolas con valor de Dls. 300 millones.

Al mismo tiempo, el Departamento de Agricultura informó²⁹ que está preparando un amplio programa para solucionar el problema agrícola interno por medio de:

- 1) Limitación de la producción de trigo, algodón y productos lácteos conforme a la nueva Ley Agrícola;
- 2) Una campaña de propaganda en el país mismo para aumentar el consumo de productos cuyos excedentes pongan en peligro la economía nacional;
- 3) Intensificación de las ventas especiales de productos agrícolas en el exterior, y especialmente el uso más amplio de estos productos como medios de pagar la construcción de bases militares en Europa y el Lejano Oriente;
- 4) Ayuda adicional para los exportadores agrícolas norteamericanos para que reconquisten los mercados perdidos desde 1952.

La seriedad de este plan fué subrayada por la creación de un puesto de consejero especial en la Casa Blanca para problemas de liquidación de excedentes agrícolas y del puesto de asistente especial del Secretario de Agricultura con funciones semejantes. Ambos puestos fueron ocupados por representantes de dos de las más grandes empresas de industria de alimentos: General Foods Corporation y Swift & Co.

Los acontecimientos del primer semestre de 1954 muestran que Washington desplegó gran energía para realizar la parte del plan orien-

²⁹ *The New York Times*, 20 de enero de 1954.

tada hacia el exterior. La realización de la parte nacional del programa encontró una oposición fuerte en el Congreso en cuanto a la revisión de la Ley Agrícola y la limitación de subsidios para los productores, y de parte de la industria de alimentos en cuanto a las ventas especiales de excedentes agrícolas dentro del país mismo. La aceptación por el Congreso a fines del verano de la nueva Ley Agrícola con las enmiendas aumentando el nivel mínimo de subsidios clásicos de 75 a 82.5% de la paridad dió a la Administración una victoria bastante modesta. Las tentativas de aumentar el consumo agrícola interno fueron puestas *ad acta*.

Al mismo tiempo, la realización del programa comercial exterior registró un progreso considerable a pesar de la oposición del Departamento de Estado y del coro creciente de quejas de los productores agrícolas en todas partes del mundo.

Debido a la intensificación de las ventas especiales de los excedentes agrícolas bajo la sección 550 de la Ley de Seguridad Mutua, casi toda la suma prevista de 300 millones de dólares se gastó en este propósito antes de terminar el año de 1953-1954. Además del Reino Unido, Alemania Occidental, España y Japón, la lista de beneficiarios de los excedentes de carne, mantequilla, etc., incluyó entre otros a Chile, Perú, Panamá y Venezuela, lo que no ayudó a mejorar las relaciones entre Estados Unidos y los productores agrícolas de zona templada de América del Sur.

En abril salieron de Washington para Europa, Asia y América Latina cuatro misiones agrícolas especiales "para investigar los mercados internacionales agrícolas, con el propósito de ayudar en la liquidación de los excedentes agrícolas en el extranjero".³⁰ La misión para América Latina llegó hasta Argentina, provocando preguntas inquietantes de la prensa de este país inquiriendo si los Estados Unidos pensaban en la posibilidad de vender trigo, algodón y carne al país, que es uno de los cinco mayores productores mundiales de estos artículos.

La intensificación de todo este programa se hizo aún más visible en mayo de este año, cuando el gobierno de los Estados Unidos declaró que "está preparado para actuar enérgicamente y deshacerse de los excedentes de alimentos y de fibras controlados por los organismos gubernamentales" y cuando el Subsecretario de Agricultura, John H. Davis, declaró ante la Comisión de Asuntos Agrícolas de la Cámara de Representantes que "nuestros excedentes agrícolas son de tal magnitud que no podemos exponernos a ser complacientes con los obstáculos que impiden la colocación de ciertos excedentes en los mercados internos y exteriores".³¹

³⁰ *The New York Times*, 9 de abril de 1954.

³¹ *The New York Times*, 3 de mayo de 1954.

El señor Davis, al explicar los planes de su Secretaría, sugirió que el Presidente recibiese autorización para distribuir los excedentes agrícolas detrás de la "Cortina de Hierro", lo que parece una declaración extraordinaria, tomando en consideración el clima político en el Congreso de los Estados Unidos. A fines del mismo mes la Secretaría de Agricultura invirtió completamente la posición oficial de precios de venta de productos agrícolas en el extranjero, declarando que estaba dispuesta a vender los excedentes de la Commodity Credit Corporation a precios mucho más bajos de los que los mismos artículos tenían en el mercado interno.³² En un cuadro comparativo de nuevos precios agrícolas para el extranjero se advertía que el precio de exportación de mantequilla norteamericana sería de 40 a 45 centavos de dólar por libra, en comparación con el precio pagado por el gobierno a los productores de 67.3 centavos por libra y el pagado por los consumidores norteamericanos de 58.5 a 61.5 centavos. El aceite de linaza, pagado por la Commodity Credit Corporation a 16.5 centavos de dólar por libra y vendido en el mercado interior a 14.5 centavos, fué ofrecido a los compradores extranjeros por 7.5 centavos. Los cambios de otros precios de exportación eran semejantes.

La Secretaría de Agricultura indicó también su intención de utilizar a los agregados agrícolas en las embajadas estadounidenses en todas partes del mundo y de convertirlos en vendedores directos de los productos agrícolas.

Estas acciones de la Secretaría de Agricultura culminaron en la decisión unilateral, a principios de junio, de dar un subsidio adicional de 10 centavos de dólar por *bushel* a los exportadores de trigo, lo que equivalía a una baja de los precios mundiales del trigo dentro y fuera del Acuerdo Internacional Triguero. Esta decisión provocó una tempestad de protestas por parte de todos los demás productores de trigo y especialmente de Australia y Canadá.

Vale la pena señalar aquí que en contraste con la oposición del Congreso, de los productores agrícolas y de la industria de alimentos a los planes gubernamentales de limitar la producción interna y de distribuir parte de los excedentes dentro del país, la acción del gobierno en el exterior recibió apoyo de todos los sectores de la economía norteamericana. Algunos círculos, como la Federación de Productores de Algodón, iban aún más lejos que el gobierno mismo, pidiendo la eliminación de restricciones a las exportaciones agrícolas a Europa Oriental y a China. El Congreso aceptó sin reservas el programa de expansión del comercio agrícola exterior por todos los medios posibles y mostró su actitud entusiasta para la política de la Secretaría de Agricultura elimi-

³² *The New York Times*, 24 de mayo de 1954.

nando de la nueva Ley Agrícola la cláusula en contra de la baja de precios, incluida en esta legislación ante la insistencia del Departamento del Estado.³³ Este último, en cambio, fué acusado en la Cámara de Representantes de “sabotaje” y de defender intereses de otros países a costa de la agricultura norteamericana.

VI

En cuanto a la reacción mundial a la nueva política agrícola exterior de los Estados Unidos, ésta fué cambiando gradualmente de inquietud moderada a temor abierto y manifiesto, especialmente cuando se puso de manifiesto que todas las tentativas del Departamento de Estado por frenar las medidas unilaterales de la Casa Blanca y de la Secretaría de Agricultura no estaban teniendo éxito alguno.

A principio del año el Congreso de los Estados Unidos supo por uno de los Senadores³⁴ que según los informes provenientes del Departamento de Estado “en todas partes del mundo está creciendo la incertidumbre respecto a qué quieren hacer los Estados Unidos con sus excedentes agrícolas”. En febrero, y en relación con la conferencia del Grupo de Trabajo de la FAO en Washington, el *New York Times* informó que “se han expresado temores en el extranjero de que la presencia de los excedentes agrícolas, comprados por la Commodity Credit Corporation dentro del programa de apoyo a los precios, puede provocar serias repercusiones internacionales, económicas y políticas, si estos excedentes fueran lanzados a los mercados mundiales como parte del programa de distribución de productos agrícolas norteamericanos”.³⁵

La declaración del Subsecretario de Agricultura Davis en la conferencia del Grupo de Trabajo de la FAO negando vehementemente la existencia de planes por parte del gobierno de los Estados Unidos para forzar la baja de los precios agrícolas mundiales por medio de ventas por bajo de los precios normales de sus excedentes aplacó estos temores por algunas semanas. Pero la salida de las misiones agrícolas especiales hacia Europa y América del Sur volvió a despertar estos temores una vez más. De creerse en la siguiente descripción hecha en los círculos norteamericanos bien informados de París, la misión a Europa fué recibida allá con hostilidad abierta:³⁶

Durante varios meses los círculos económicos franceses siguieron observando el crecimiento de los excedentes agrícolas en los Estados Unidos. Existe la impresión aquí que este problema se agudiza debido a las perspectivas de buenas

³³ *The New York Times*, 17 de junio de 1954.

³⁴ *The New York Times*, 20 de enero de 1954.

³⁵ *The New York Times*, 26 de febrero de 1954.

³⁶ *The New York Times*, 19 de abril de 1954.

cosechas no sólo en los Estados Unidos sino también en Europa y especialmente en Francia. Los expertos franceses adoptan la posición de que su país está en una posición especialmente débil en cuanto a la posibilidad de competir con los productos norteamericanos. . . El gobierno francés mismo está enfrentándose a un problema agudo de excedentes agrícolas y la situación no mejorará por la posible introducción de productos de los Estados Unidos en el mercado francés interno o en los mercados extranjeros en los que Francia trata de colocar sus excedentes agrícolas. . . Los observadores franceses habían dicho que los Estados Unidos están tratando de exportar su recesión económica a Europa por medio de ofertas a los países europeos de sus excedentes agrícolas a precios muy bajos y en condiciones tales que no sea necesario pagarlos en dólares.

Pero la verdadera tempestad internacional no estalló sino en junio, pocos días después de la baja unilateral de los precios de exportación de trigo norteamericano. La reacción en los países de la Comunidad Británica y en la Argentina era especialmente violenta, debido a que ésta ocurrió menos de una semana después de la declaración hecha por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos en el sentido de que no existían planes para cambiar la política comercial de este país respecto a la exportación de trigo durante el año comercial 1954/55. Al hacer esta declaración el portavoz de la Secretaría explicó que quería aquietar la opinión internacional y eliminar la idea extendida en círculos internos y en el exterior en el sentido que los Estados Unidos iban a cambiar su política de ventas, esperando con ello la expansión de sus mercados.³⁷

El 4 de junio, el gobierno norteamericano, sin previo aviso, aumentó los subsidios a los exportadores de trigo produciendo un efecto exterior explosivo. Canadá, país que no tiene un sistema de apoyo de precios agrícolas semejante al de Estados Unidos, bajó inmediatamente sus precios de exportación de trigo en 10 1/8 centavos y declaró que la acción unilateral de Washington causaría pérdidas de 200 millones de dólares al Canadá durante 1954. Los productores de trigo en Australia acusaron a Estados Unidos de *dumping* abierto y las bolsas de trigo en Gran Bretaña interrumpieron sus actividades por casi una semana. Los representantes de las regiones trigueras en el Parlamento canadiense declararon con amargura que los Estados Unidos perjudicaban los intereses de su aliado más cercano y echaron sobre Washington toda la responsabilidad de una posible "guerra de precios". En Londres, el *Financial Times*³⁸ comentó que el problema crucial era evitar la guerra de precios "que no puede servir los intereses de ningún país en particular". El *Times* observó³⁹ con cierta melancolía que como había que excluir la posibilidad de la expansión del comercio internacional de trigo des-

³⁷ *The New York Times*, 28 de mayo de 1954.

³⁸ *Financial Times* de Londres, 8 de junio de 1954.

³⁹ *The Times*, 9 de junio de 1954.

pués de la baja de precios, el único resultado visible sería la reducción de los ingresos de los países productores y la limitación adicional de su capacidad para importar, lo que en el caso de Australia y de Canadá afectaría directamente los intereses de la Gran Bretaña.

Analizando la situación agrícola mundial, el semanario inglés *The Economist*, conocido por su amistad a los Estados Unidos, declaró⁴⁰ que éstos eran los principales culpables, porque debido a presiones políticas sus gobiernos sucesivos mantuvieron los precios agrícolas internos demasiado altos y continuaron estimulando la producción mucho después de que las necesidades de emergencia terminaron. Mostrando escepticismo respecto a las perspectivas de la expansión del comercio mundial triguero en las nuevas condiciones, el periódico económico más influyente de la Comunidad Británica escribió:

Los países extranjeros tienen derecho a defender la posición de que los Estados Unidos no deberían tratar de escapar de sus propios problemas políticos arruinando los precios mundiales. La declaración del Secretario de Agricultura, señor Benson, que dijo que los Estados Unidos no van a perjudicar los precios mundiales mediante la liquidación exterior de sus excedentes agrícolas, contrasta de un modo raro con el aumento de los subsidios a los exportadores de trigo. No es posible reconciliar esta acción con la estricta Ley americana en contra del *dumping* de los productos importados en el mercado norteamericano, ni con los sermones sobre la injusticia de los subsidios de exportación que los industriales norteamericanos que visitan el extranjero están dirigiendo continuamente a sus colegas europeos. La inquietud sentida en el Canadá, Australia y otros países con respecto a la acción de los Estados Unidos se debe en gran parte al hecho de que estos países no tienen medios para subsidiar sus exportaciones de productos agrícolas, ni para distribuirlos gratuitamente.

Según el mismo artículo del *Economist*, si se logra evitar el derrumbe del mercado de trigo, esto se deberá en gran parte a la existencia del Acuerdo Internacional sobre el Trigo, que no es demasiado popular en Estados Unidos.

En general, la opinión pública internacional coincide en pensar que el futuro de los mercados y de los precios agrícolas mundiales está en manos de los Estados Unidos y depende en alto grado del sentido común con que actúe Washington. En cuanto a la calificación legal de las medidas estadounidenses, hay también acuerdo en el extranjero en pensar que ellas se acercan peligrosamente a la definición del *dumping*. Se llegó a estas conclusiones comparando la nueva política de precios agrícolas de exportación de los Estados Unidos con la definición de *dumping* contenida en la sección VI del Convenio General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y en las leyes norteamericanas mismas.⁴¹

⁴⁰ *The Economist*, 12 de junio de 1954.

⁴¹ *United States Code*, Washington, D. C., edición de 1946, "Custom Duties", Sección 161.

VII

Excluyendo, por razones prácticas, la posibilidad de acuerdo internacional en el futuro cercano sobre colocación de los excedentes agrícolas, y también la posibilidad de creación de un sistema de existencias reguladoras internacionales para los principales productos agrícolas, debemos examinar las posibles maneras de atenuar estos agudos problemas en las circunstancias presentes. Parece claro que aun con la intensificación de exportaciones especiales y de donaciones gratuitas, será muy difícil colocar los excedentes sin una guerra de precios y el consiguiente disloque del comercio agrícola internacional. Se puede también considerar con escepticismo la posibilidad de reducciones drásticas de la producción agrícola en países como los Estados Unidos, el Canadá o la Argentina. El propio Secretario de Agricultura de Estados Unidos, señor Benson, defendiendo en el Congreso en febrero de 1954 su programa de limitación de la producción de trigo, algodón y otros productos, y su sustitución por otros cultivos, tuvo que admitir que, con excepción de la carne, casi no hay productos agrícolas sin excedentes fuertes, por lo que la posibilidad de cambios en la estructura de la producción agrícola en los Estados Unidos es extremadamente limitada. En cuanto al aumento del consumo en los países industrializados de América del Norte, Europa Occidental y la Comunidad Británica, sus posibilidades son también limitadas, con la excepción probable del Reino Unido, donde el racionamiento del consumo de alimentos fué eliminado sólo este año.

Dados estos hechos, las únicas posibilidades restantes son el aumento del consumo de productos agrícolas en las regiones de poco desarrollo y la expansión de las ventas al bloque comunista. La primera solución fué sugerida con insistencia creciente por la FAO, pero, según esta organización, ni los Estados Unidos ni los otros productores agrícolas grandes han mostrado hasta ahora esfuerzos visibles a este respecto. Las cantidades de excedentes agrícolas enviadas por los Estados Unidos a países subdesarrollados fuera de las donaciones de trigo a Pakistán y a la India han sido hasta ahora pequeñísimas. Por supuesto, el problema es complejo, no sólo por la competencia que estas ventas y donaciones hacen al comercio agrícola normal, sino también por las posibles repercusiones que este *dumping* ilimitado de productos agrícolas podría tener sobre las condiciones del desarrollo económico de las regiones atrasadas. Los estudios de la FAO sobre los excedentes agrícolas mundiales dirigen su atención a este problema. El informe presentado a la conferencia del Grupo de Trabajo de la FAO en Washington, en febrero-marzo de este año, observó⁴² que la introducción de grandes cantida-

⁴² FAO, *Report of the Working Party on Surplus Disposal*, Washington, marzo de 1954.

des de alimentos del extranjero en un país en proceso de desarrollo, aun en el supuesto de que esta transacción no afectaría los intereses de los productores en los demás países, podría perturbar seriamente la economía del país que los recibiera al contraer el consumo de productos del país. Este efecto perturbador puede producirse aun cuando la producción agrícola interna del país que reciba los excedentes sea muy limitada.

La condición *sine qua non* para que las importaciones adicionales de productos de consumo corriente tengan una influencia favorable sobre el desarrollo económico es su coordinación con los programas de desarrollo, es decir, que simultáneamente con la introducción de las importaciones adicionales de alimentos y materias primas agrícolas, los países receptores aceleran sus programas de desarrollo. Si el desarrollo se acelera, se aumentará el nivel de ocupación e ingresos, el país incrementará su capacidad de consumo y las importaciones adicionales no provocarán la contracción del consumo de los productos del país. Según la FAO, solamente en estas circunstancias la distribución gratuita y las ventas especiales de los excedentes agrícolas mundiales podrían contribuir en forma positiva al progreso económico de las regiones subdesarrolladas.

Vale la pena anotar aquí que según los expertos esta forma de distribución de excedentes agrícolas —al menos en teoría— ofrece las mejores perspectivas de solución a largo plazo del problema de los excedentes, pero en la práctica casi nada se ha hecho a este respecto en escala mundial.

La expansión de las exportaciones agrícolas al bloque comunista, si fuera posible dentro del clima político presente, ofrecería otra oportunidad de aliviar la gravedad de la situación. Las circunstancias son, sin duda, más favorables para esto en 1954 de lo que fueron durante los años anteriores del período postbélico. Desde el otoño de 1953, los países comunistas muestran creciente interés en la importación de productos agrícolas, debido en parte a la crisis agrícola en la Unión Soviética y en los países de la Europa Oriental y, en parte, a ciertos cambios de su política económica interna.⁴³

Las grandes compras de mantequilla hechas por estos países en Dinamarca y Holanda, de lana en Australia y Uruguay, de trigo y aceite de linaza en Argentina y de otros productos agrícolas en varios países durante 1953 y 1954 contribuyeron en cierto grado a la liquidación de algunos excedentes y a la estabilización de los precios agrícolas. En enero de 1954, la Unión Soviética mostró interés por los excedentes de mantequilla y aceite de linaza controlados por la Commodity Credit

⁴³ *Economic Survey of Europe, 1953*, Naciones Unidas, Ginebra, 1954.

Corporation en los Estados Unidos, y aunque la transacción, por valor de casi 75 millones de dólares, no se llevó a cabo, las razones fueron políticas y no comerciales.

Pero observando la dirección de la política exterior comercial de los Estados Unidos se ve claramente que, debido tanto a presiones internas como externas, hay un cambio gradual en la actitud negativa de los Estados Unidos hacia el intercambio comercial con el bloque oriental. Los productores agrícolas norteamericanos no se oponen a la reanudación de las ventas de sus artículos a los países comunistas y varias veces han propuesto el intercambio de productos agrícolas por algunos minerales estratégicos de origen soviético. Las listas de productos restringidos en el comercio entre el Este y el Oeste han sido revisadas varias veces recientemente, y, lo que es más importante, este verano el Congreso eliminó de la nueva Ley Agrícola la prohibición de vender productos agrícolas a los países aliados que participan en el comercio agrícola con el bloque oriental. Esta decisión abre la puerta a las ventas de los excedentes estadounidenses a los países comunistas a través de intermediarios europeos. La declaración antes mencionada del Subsecretario de Agricultura Davis en el Congreso, pidiendo para el Presidente autorización para vender una parte de los excedentes a los países del mundo comunista, muestra que dentro del gobierno de los Estados Unidos mismo hay grupos que no son hostiles a la expansión del intercambio con el Este.

Otro signo de los cambios que se están operando en Washington es la aprobación de la conferencia sobre el comercio entre Europa Occidental y Oriental, patrocinada por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, que tuvo lugar en Ginebra, con la participación de los Estados Unidos, en octubre de 1954. Por primera vez desde hace seis años, Gunnar Myrdal, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa y organizador de esta conferencia, parece estar optimista en cuanto a las perspectivas del intercambio entre el Oeste y el Este, y otros expertos de las Naciones Unidas ven algunas probabilidades de colocación de excedentes agrícolas occidentales en los mercados de Europa Oriental y el Asia comunista.

Parece que la distribución de parte de la producción agrícola mundial en las regiones pobres en proceso de desarrollo y la colocación de otra parte en los mercados de los países comunistas contribuirán en cierto grado a la atenuación de la peligrosa situación actual. Esto no quiere decir que el problema podrá resolverse satisfactoriamente si no se completa la red de acuerdos internacionales sobre los productos agrícolas principales y se refuerzan dichos acuerdos con la creación de existencias reguladoras en algunos de ellos, en un sistema controlado conjuntamente por los países productores e importadores.

El informe de las Naciones Unidas recientemente publicado ⁴⁴ presenta argumentos concluyentes que demuestran que la estabilización y coordinación del comercio internacional de los productos básicos, especialmente de los agrícolas, beneficiaría a los países industriales tanto como a los agrícolas; lo mismo a los países productores, económicamente débiles, que a las naciones importadoras, económicamente fuertes. Debido a la existencia de las Naciones Unidas, sus agencias especializadas y sus órganos regionales, y a la participación creciente de las regiones de producción primaria en el concierto económico internacional, éstas tienen hoy mejores oportunidades que antes de la última guerra mundial para presionar la adopción de medidas que eliminen el caos existente en la actualidad en el comercio agrícola internacional.

⁴⁴ *El Comercio de Productos Básicos y el Desarrollo Económico*, Naciones Unidas, Nueva York, 1954.