

HAMBRE Y COMERCIO

por John Madeley *



Hace poco se realizó un nuevo estudio que examina la relación entre el comercio y la seguridad alimentaria, la pobreza y el medio ambiente. “Hambre y Comercio” destila los hallazgos más importantes de 27 estudios de impacto con respecto a las consecuencias de la liberalización del comercio en 39 países del África, Asia, América Latina y Europa del Este. La conclusión contundente de esos estudios es que el mal llamado “libre comercio” que promueve la Organización Mundial de Comercio solamente beneficia a los ricos, haciendo a los pobres, en cambio, más vulnerables a la inseguridad alimentaria.

La liberalización del comercio (es decir, la eliminación o reducción de las barreras al comercio internacional en productos y servicios) se ha transformado en receta global para la prosperidad universal y la persistencia del crecimiento económico mundial. Pero cada vez se acumulan más pruebas sobre la relación causal que existe entre la liberalización del comercio y la pobreza y la inseguridad alimentaria, que dejan en evidencia que esas políticas generan más perjudicados que beneficiados. El estudio cuyas conclusiones presentamos a continuación, examina la liberalización agropecuaria que se puso en marcha bajo el Acuerdo sobre Agricultura (AoA, por su sigla en inglés), firmado en 1994 en la Organización Mundial del Comercio (OMC), bajo los Programas de Ajuste Estructural (PAE) que se vienen aplicando desde la década de los ‘80 por imposición del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), y que condujeron a la liberalización de las economías de la

mayoría de los países en vías de desarrollo ya mucho antes de 1994 y, por último, bajo los acuerdos regionales de liberalización comercial.

Bajo los PAE y el AoA los países en vías de desarrollo se han visto obligados a producir cambios importantes en sus políticas agropecuarias y alimentarias; han sido forzados a abrir sus economías a la importación de alimentos baratos y a limitar drásticamente el apoyo a sus agricultores. Los PAE, por lo general, exigen medidas de liberalización aún más profundas que las requeridas por el AoA y, además, también exigen medidas análogas complementarias como la privatización de las empresas públicas administradas por el Estado, la eliminación de subsidios y el control de precios, y la abolición de las Cámaras de Comercio paraestatales. El AoA, por contraste, se centra en medidas de liberalización del comercio: por ejemplo, llama a los países miembros de la OMC a disminuir en diez años los aranceles a la importación de alimentos en un 24%. Los 48 países menos desarrollados están excluidos de éste y otros compromisos de reducción, pero el AoA –acuerdo en gran medida bordado por los gobiernos de Estados Unidos y la Unión Europea, bajo presión de sus respectivas corporaciones empresariales– ajusta aún más el torniquete de los ajustes estructurales. El AoA, a diferencia de los PAE, reviste carácter obligatorio para todos los países miembros de la OMC, que en julio de 2000 ascendían a 137.

* “Hambre y Comercio, un análisis de estudios de caso acerca de los efectos de la liberalización del comercio sobre la seguridad alimentaria”, fue compilado por John Madeley, para: Ayuda de la Iglesia Sueca, Diaconía, Forum Syd, la Sociedad Sueca para la Conservación de la Naturaleza y el Programa de Estudios Globales. El trabajo completo puede obtenerse de Forum Syd, c.e.: forumsyd@forumsyd.se <http://www.forumsyd.se>

Traducido por Alberto Villareal del original en inglés publicado en Seedling en diciembre de 2000.

Según el estudio antedicho, la liberalización del comercio resulta de diversas maneras en un fracaso para los pobres:

I) Importaciones baratas

La mayor parte de la gente en los países en vías de desarrollo proviene de familias campesinas. La mayoría de los agricultores son productores de pequeña escala que disponen, en el mejor de los casos, de algunas pocas hectáreas y, a menudo, de mucho menos que eso. La mayor parte de los casos examinados en el estudio revelan los problemas que sufren los pequeños productores agrarios como consecuencia de la importación de alimentos baratos habilitada por la liberalización comercial. Las importaciones baratas provienen principalmente de los países desarrollados (especialmente de Estados Unidos y la Unión Europea), pero también de países en vías de desarrollo (como en el caso de la importación de azúcar en las Filipinas, de origen tailandés).

La competencia de esos productos importados, más baratos, está llevando a la ruina a los agricultores de los países en vías de desarrollo. Tales productos ingresan al país, tanto a través de canales comerciales convencionales, como a través de la práctica del dumping –la venta de productos, en este caso de alimentos, a precios por debajo del costo de producción–, a fin de colocarlos y deshacerse de excedentes. Los precios del dumping suelen ser más bajos aún que los de las importaciones comerciales convencionales, con efectos también más nocivos para el mercado interno. Ghana constituye uno de tantos ejemplos de cómo la importación de productos alimenticios a bajo precio conduce a la desmoralización de los pequeños productores agrarios. Siendo que producen maíz, arroz, soja, conejos, ovejas y cabras, los agricultores locales ya no pueden obtener precios rentables para sus productos, ni siquiera en los mercados de las aldeas rurales. Sus productos sencillamente no pueden competir con los productos importados, que se venden a precios más bajos, poniendo así en peligro al sector agropecuario y la producción alimentaria nacional.

Los casos analizados demuestran que la liberalización ha provocado también un incremento en los precios de los insumos agropecuarios, con graves perjuicios para los pequeños productores agrarios: al mismo tiempo que tienen que pagar más por los insumos que utilizan, reciben cada vez menos al momento de vender sus productos. Dicho en términos económicos, se hace evidente que la liberaliza-

ción del comercio ha empeorado los términos de intercambio de productos por insumos.

En apariencia, los consumidores podrían beneficiarse con los precios bajos de esos alimentos importados. Pero eso es sólo para el caso de aquellos que disponen de dinero y un poder adquisitivo del que mucha gente carece en los países en vías de desarrollo. Esos productos importados además destruyen los medios de sustento de los pequeños productores agrarios y al más importante y básico de los sectores económicos de esos países: el sector agropecuario productor de alimentos. Por otra parte, dado que la liberalización del comercio le otorga cada vez más poder a los monopolios, en un momento dado los consumidores se verán forzados a pagar precios más altos.

URUGUAY

Hasta hace poco los pequeños productores agrarios del sur y el litoral del Uruguay surtían leche para el mercado interno y para la exportación a través de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE); el 80% de los 6,500 remitentes lecheros de la cooperativa eran pequeños productores familiares.

El mercado de lácteos del MERCOSUR (Uruguay, Brasil, Argentina y Paraguay) es grande, representando 22.000 millones de litros de leche por año. Eso lo ha hecho atractivo para las empresas transnacionales que empiezan a ingresar a la región. Para ellas el Uruguay constituye una buena base de operaciones regionales para la producción y el comercio, debido a las políticas fiscales benévolas que el país le ofrece a los inversionistas extranjeros y los préstamos blandos que la banca oficial les proporciona, y además por la creciente desregulación del mercado laboral (promovida y apoyada por esas mismas compañías). La multinacional italiana Parmalat ingresó al país en 1992. Parmalat y Nestlé compiten por el control del mercado en la región del MERCOSUR.

El mercado mundial de lácteos se ha visto afectado por una serie de problemas, entre los que se incluyen los elevados subsidios a las exportaciones europeas de leche en polvo que llegan al Brasil, un país que absorbe un alto porcentaje de las exportaciones de CONAPROLE. Esto le ha generado problemas financieros a la cooperativa y varias empresas extranjeras, entre ellas la Exxel, Unilever, Danone y Bongrain, le han hecho ofrecimientos de compra.

2) Mayor prioridad para los cultivos de exportación

La liberalización de los mercados significa mayor afluencia de productos alimenticios importados y, a menudo, restringe la prioridad que le brindan los gobiernos a su sector agropecuario productor de alimentos, deparándole en cambio mayor prioridad a los cultivos de exportación. Muchos de los casos examinados en el estudio evidencian que la liberalización del comercio ha volcado cada vez más recursos y suelos a los cultivos de exportación, y cada vez menos a la producción alimentaria nacional.

A pesar que los gobiernos generalmente le dispensan mayor prioridad al sector agroexportador, eso no necesariamente quiere decir que los agricultores obtengan mejores precios para esos cultivos. Los precios para muchos de esos productos están cayendo en el mercado mundial, tal y como queda demostrado en el estudio con los casos de Kenya, Sierra Leona y Uganda. En la medida que son comerciantes –y no órganos gubernamentales– quienes generalmente compran esas cosechas, el precio que obtiene el agricultor se encuentra en cierta medida ligado a los precios en el mercado mundial. Pero el poder correlativo de los comerciantes a menudo puede significar que el precio que estos le dan a los agricultores se encuentre muy por debajo del precio mundial.

3) Empresas Transnacionales (ETNs)

La liberalización del comercio está demostrando ser muy beneficiosa para los grandes emprendimientos, tales como las empresas transnacionales, según se desprende del estudio de casos en la India, Filipinas, Uruguay y Camboya. Pero no solamente está probando ser beneficiosa para las transnacionales, sino que además parece que las está ayudando a expensas de los pobres. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el proceso está conduciendo, “en una amplia gama de países”, a la concentración de la tierra y la marginalización de los pequeños productores agrarios que engrosan las filas de los pobres y los



desocupados. En México, quienes se benefician con la liberalización del mercado se hallan concentrados en los distritos frutícolas y hortícolas del país, donde predomina la producción a gran escala en grandes fincas que disponen de sistemas de riego. Esas zonas registran “un crecimiento impresionante de la inversión, en grandes fincas o por intermedio de empresas que toman tierras en arrendamiento con fines productivos”. Tal revelación es coherente con un patrón mundial emergente de mayores ganancias para las empresas transnacionales, a expensas de los productores comparativamente más pobres.

4) Campesinos sin tierra

En Camboya aumentó mucho la compra y venta de tierras, dejando a muchos agricultores con muy poca o ninguna tierra para cultivar. Diez años después de la incorporación del país a la economía liberal de mercado en 1989, hoy se estima que el 10 a 15% de los campesinos carecen de tierras, y que éstas se están concentrando en un número cada vez menor de propietarios. El 10% más privilegiado de la población posee el 33% de la superficie cultivada, mientras que el 20% más pobre posee menos que un 4% de los suelos en producción.

5) Las mujeres

Los estudios de casos en Kenia, Ghana, Uganda, Zimbabwe, México, Jamaica y Filipinas revelan todos que la liberalización del comercio está golpeando fuertemente a las mujeres y agravando aún más la desigualdad entre los sexos.

Las mujeres –que producen del 60 al 75% de los alimentos en la mayoría de los países africanos– se han visto desproporcionadamente afectadas por la eliminación de los subsidios, la desaparición del crédito y la invasión de alimentos importados como consecuencia de la liberalización del comercio. Las mujeres corren con la responsabilidad de alimentar a sus familias; pero los precios de los insumos han aumentado debido a la liberalización, y los ingresos de las familias campesinas están siendo seriamente amenazados. En consecuencia, muchas familias han sido forzadas a bajar la calidad y la frecuencia de sus comidas.

En México, la emigración laboral masculina ha incrementado la carga de trabajo de las mujeres y los niños, que a menudo tienen que abandonar la escuela para trabajar. También se registra un aumento

exponencial de la frecuencia con que las mujeres se ven obligadas a emigrar en busca de empleo como jornaleras, a tal punto que hoy representan un tercio de esa fuerza de trabajo.

La liberalización del comercio puede conllevar efectos positivos –al permitir a las mujeres del campo participar en pequeñas empresas y microempresas en Kenia, por ejemplo–, pero los estudios de caso indican que los efectos negativos superan ampliamente a los positivos.

6) Desempleo

No existen cifras mundiales con respecto al número de personas que han perdido su trabajo a consecuencia de la liberalización de los mercados en los últimos 20 años. A medida que caen los precios del maíz, en México se perderán 700,000 a 800,000 fuentes de trabajo, que representan el 15% de la población económicamente activa en la agricultura. En la India se perdieron 3 millones de lugares de trabajo en el procesamiento de aceites comestibles. En Sri Lanka, 300,000 personas se quedaron sin trabajo por el derrumbe de la producción de cebolla y papas. Parece completamente razonable suponer que en los países en vías de desarrollo se han perdido en total no menos de 30 millones de puestos de trabajo como

consecuencia de la liberalización del comercio y los factores a ella relacionados.

7) Medio ambiente

La siembra de monocultivos comerciales para la exportación implica importantes costos ambientales. En las Filipinas (y en muchos otros países) el empleo generalizado de agroquímicos para la producción de cultivos de exportación ha agudizado los procesos de degradación del suelo y pérdida de biodiversidad. La liberalización empuja a los productores a abandonar las prácticas agrícolas tradicionales, ecológicamente sustentables, en favor de la agricultura de altos insumos característica de los monocultivos de exportación. Asimismo, el fomento a las exportaciones agrícolas en determinados polos de desarrollo provoca la colonización masiva de importantes cuencas hidrográficas y el agotamiento de los recursos hídricos en zonas irrigadas, previamente plantadas con cultivos alimentarios.

8) Servicios gubernamentales

Bajo los PAE, la liberalización viene aparejada de recortes a los programas y medidas de apoyo oficial

JAMAICA

Jamaica presenta condiciones favorables para la producción lechera, con vastos campos de pastura, agua suficiente y una raza vacuna bien adaptada – la 'Jamaica Hope'. Aunque hay dos grandes latifundios, cada uno de ellos con más de 1,000 cabezas de ganado, el grueso de la producción lechera nacional lo realizan cerca de 3,000 pequeños y medianos productores. Casi el 80% de los productores no poseen más que una decena de vacas, y algunos de ellos son mujeres que manejan ellas mismas su negocio. Además hay varios miles de pequeños ganaderos (la mayor parte de ellos con sólo algunos pocos animales) que también producen leche.

Los pequeños productores, en particular, han pagado un alto precio con el ajuste forzado de la políticas lecheras del país. Las importaciones de lácteos, especialmente de la Unión Europea, son mucho más baratas que los productos lácteos nacionales. La leche en polvo subsidiada, proveniente de Europa, esta sustituyendo a la leche producida localmente como insumo de la industria láctea jamaicana, recortando los ingresos y socavando el sustento de los agricultores. En 1998 y 1999 los productores lecheros no tuvieron otra opción que tirar más de medio millón de litros de leche, después de haber regalado parte su producción y donado leche a los hospitales y vendido otra parte a precios bajos, directamente a los consumidores, o utilizándola como alimento para los animales. Los pequeños productores tienen una posición negociadora débil frente a la industria procesadora, ya que carecen de contratos fijos.

Irónicamente, hay cientos de miles de dólares de la cooperación internacional (sobre todo a través de la FAO) que se siguen gastando en fomentar el desarrollo de la ganadería de leche en Jamaica. La Unión Europea gasta cerca de 4 millones de euros en subsidios, con lo cual erosiona todos esos esfuerzos, de forma que han provocado el recorte a la mitad en los precios de la leche en el mercado internacional, y sólo unos pocos países pueden hoy en día competir.

a los agricultores, tales como los servicios de investigación y extensión agropecuaria, los mecanismos de mercadeo y control de precios, y los subsidios a los insumos. Los gobiernos se retiran de la escena y dejan a la gente librada al azaroso juego de las fuerzas económicas. La gente que dispone de dinero tiene chance de sobrevivir, pero los pobres quedan desamparados. Filipinas es un caso típico en el que el apoyo insuficiente del Estado para servicios tales como riego, instalaciones para almacenamiento y procesamiento de las cosechas, y caminería rural desde las fincas hasta los mercados, ha imposibilitado a los pequeños productores agrarios a mejorar su productividad o llegar con sus productos a los mercados, con precios que al menos cubran los costos de producción.

9) Soberanía y autodependencia

Los efectos negativos de la liberalización del comercio con respecto a la autodependencia alimentaria y, ni que hablar, con respecto a la soberanía alimentaria, aparecen como un elemento central en muchos de los estudios. Las consecuencias del 'libre comercio' en el sector de los aceites comestibles en la India son aterradoras y alarmantes. La reducción de aranceles permitió el ingreso masivo de importaciones baratas, que en sólo cinco años transformaron a la India en el principal importador mundial de aceites comestibles, después de haber sido durante mucho tiempo autodependiente en ese rubro.

10) Ganancias para los comerciantes

Con la apertura de los mercados, la participación de empresas privadas y empresarios particulares en la comercialización de productos alimenticios se ha visto fuertemente incrementada, en contraste con lo que ocurría previamente cuando eran organismos públicos los que controlaban el comercio. Si bien eso podría haber generado nuevas oportunidades labo-

rales, en realidad parece que eso no es lo que está ocurriendo. Sin duda, la liberalización aumentó el poder y la cantidad de comerciantes, pero eso no ha significado un paso positivo en Uganda, por ejemplo, donde los comerciantes han "invadido" aldeas enteras, usando su poder de negociación —y la necesidad de dinero en efectivo de los agricultores— para comprar las cosechas a bajo precio.

11) Migración

Al levantarse las barreras al comercio muchos pequeños productores agrarios quedan inhabilitados para competir con las importaciones baratas y se ven obligados a abandonar sus tierras y encaminarse hacia los pueblos y ciudades, aumentando la presión sobre los servicios urbanos.

12) Efectos indirectos

Algunos de los estudios de caso muestran cómo las transformaciones ocurridas en otros sectores económicos, distintos al agropecuario, inciden sobre la seguridad alimentaria. En Kenia, por ejemplo, la liberalización del comercio en textiles y vestimenta provocó una verdadera invasión del mercado nacional con productos importados, que "ocasionó una caída drástica en la producción de algodón y, en consecuencia, en los ingresos de los productores de algodón, exacerbando los problemas de inseguridad alimentaria de la mayoría de los hogares rurales y en zonas urbanas", según relata uno de los estudios de caso. En Filipinas, la liberalización financiera se ha traducido en tasas de interés más altas, menores inversiones, y mayores costos para aprovisionamiento de alimentos y almacenamiento. Esos efectos introducen inestabilidad en los mercados de alimentos básicos y amenazan el derecho de los pobres a la comida.

13) Conclusiones

Tal y como señala el autor del estudio del caso tailandés, "Muchos de nosotros desde hace tiempo venimos diciendo que el comercio mundial liberalizado y sin controles constituye un desastre que espera convertirse en realidad. Sin embargo, nadie nos escuchó, pero hoy ya está sucediendo". Los pequeños productores agropecuarios están sufriendo todo el rigor de ese desastre. Pero los consumidores tam-



MÉXICO

El caso mexicano es particularmente aleccionador por los datos que revela con respecto a los supuestos generales acerca de los beneficios de la liberalización del comercio y los Programa de Ajuste Estructural. Desde mediados de la década de los '80 México ha venido marcando el paso en la aplicación de políticas conducentes a la globalización. Los mercados financieros fueron desregulados; los sectores agrícola y manufacturero quedaron expuestos a una creciente competencia externa tras la reducción de las barreras arancelarias; y los bienes públicos –incluyendo la mayor parte del sistema bancario comercial– han sido privatizados en gran escala.

Bajo el paraguas del Tratado de Libre Comercio de Norte América (NAFTA, por su sigla en inglés), México está desarrollando lazos particularmente estrechos con Estados Unidos y, en cuanto tal, es un caso que devela los problemas de la integración económica entre países con niveles de desarrollo muy dispares.

El análisis econométrico sugiere que México se beneficiará en términos de ingresos netos como resultado de una mayor especialización y comercio con Estados Unidos. Pero detrás de esas proyecciones generales se esconde un panorama complejo de beneficiados y perjudicados. En el sector agropecuario, los beneficiados se concentran en los sectores y zonas frutícolas y hortícolas del país, cuya producción representa cerca del 40% del valor total de las exportaciones agropecuarias mexicanas, ocupando solamente un 6% de la superficie cultivable, con sistemas de producción de gran escala. De otra parte, los perjudicados son mayoritariamente los productores de maíz, que es la base de la alimentación en el país. La miopía política del gobierno mexicano y la sed de ganancias fiscales al corto plazo que le representa su adhesión al NAFTA, están conduciendo a la erradicación de los conservadores del maíz de la faz del paisaje agropecuario (ver el artículo de Alejandro Nadal en Biodiversidad N° 24).

El levantamiento en Chiapas y el nivel creciente de violencia política en México testifican sobre la necesidad de plantear las graves interrogantes acerca de las consecuencias sociales que implica persistir en la senda económica actual.

bién son vulnerables. Según la teoría del 'libre mercado', la producción se ubicará allí donde los costos sean bajos, y los consumidores –tanto ricos como pobres– se beneficiarán de los precios bajos. La realidad es más compleja, sin embargo. Si la liberalización del comercio acrecienta el poder de los monopolios, los consumidores eventualmente llevarán las de perder.

Gran parte de la liberalización del comercio de las dos últimas décadas estuvo fundada en la esperanza de que la producción agropecuaria de los países en vías de desarrollo se volcaría hacia los cultivos de exportación de alto valor en el mercado, y que eso les permitiría a esos países importar alimentos y garantizar así su seguridad alimentaria. Etiopía y Bangladesh se han visto en problemas, tratando de solventar sus necesidades de seguridad alimentaria mediante las exportaciones. La agricultura constituye la fuente principal de sustento para cientos de millones de personas en los países en vías de desarrollo. Si los pequeños productores agrarios son llevados a la quiebra por la competencia y no se les proporcionan fuentes alternativas de sustento, de nada vale disponer de productos importados de bajo precio. Da la impresión que los gobiernos están siendo engañados o presionados a poner demasiadas esperanzas en la liberalización del comercio, o a rea-

lizarla de manera muy acelerada, sin la preparación adecuada.

La liberalización del comercio es sólo uno de los factores que exacerbaban los problemas de los pobres en muchos países. Los estudios de casos a menudo revelan la interacción de muchos factores que afectan la seguridad alimentaria, tales como las privatizaciones; las políticas nacionales, económicas y financieras; y la incidencia del VIH/SIDA. Tal y como constata el estudio del caso tailandés, "el problema no es nada sencillo"; condiciones climáticas devastadoras, desocupación masiva, la necesidad de ganar divisas "para liberar bajo fianza a un sector privado increíblemente irresponsable", son todos factores a tomar en cuenta. Pero los estudios de caso indican que la seguridad alimentaria para los pobres basada en el comercio es, al menos por el momento, más un espejismo que una realidad.

Sin embargo, la liberalización no es inevitable, es solamente una opción política. Es urgente una revisión fundamental del paradigma predominante en cuanto a políticas se refiere. Lo menos que se debe exigir es que cambien las reglas de la OMC de manera tal que los países en vías de desarrollo puedan proporcionar apoyo nacional y otras normas que protejan el sustento de los pequeños propietarios rurales y promuevan la seguridad alimentaria. ✱