

Reflexiones sobre la evolución del sistema agroalimentario chino



China. Los tractores reducen la mano de obra, pero el ganado sigue siendo esencial para mantener las prácticas agroecológicas. Guizhi Xiong@Greenpeace

Angus Lam se unió a GRAIN en 2022, después de trabajar durante más de 25 años en China y en todo el continente asiático apoyando a movimientos alimentarios locales, a sistemas comunitarios de semillas, a redes campesinas de aprendizaje colectivo y a campañas informativas sobre transgénicos. A partir de su experiencia de trabajo con campesinas, campesinos y movimientos alimentarios en la China continental, en esta conversación con el investigador de GRAIN Devlin Kuyek, Angus nos comparte algunas reflexiones sobre el pasado y el presente del sistema alimentario chino.

Devlin: *¿Puedes contarnos un poco sobre el trabajo que estabas haciendo en China antes de unirte a GRAIN?*

Angus: En la China rural, y durante casi dos décadas, trabajé estrechamente con campesinas, campesinos y organizaciones de base, apoyando prácticas agroecológicas, sistemas comunitarios de semillas y lo que se conoce como el movimiento de jóvenes campesinas y

campesinos. Parte de mi trabajo implicó ayudar a comprender los impactos de la industrialización agrícola y la globalización en sus sistemas de producción. Mis experiencias durante este periodo me permitieron advertir la rapidez de las transformaciones agrícolas en el campo y, en particular, los cambios que ocurrían a nivel comunitario causados por las políticas de privatización y globalización.

Devlin: ¿Podrías contarnos un poco acerca de los principales cambios que experimentaban las campesinas y los campesinos en China cuando comenzaste a trabajar en ese espacio?

Angus: Realmente la transición dio sus primeros pasos durante las reformas económicas introducidas por el presidente Deng Xiaoping, en la década de 1980. En el sector agrícola estas reformas incluyeron políticas públicas como el Régimen de Responsabilidad Familiar, que reemplazó al sistema de agricultura colectiva. Bajo este nuevo sistema, las tierras de cultivo fueron distribuidas al campesinado de acuerdo al tamaño de las familias, siendo ellas y ellos mismos quienes podían decidir qué cultivar y dónde vender sus productos, al mismo tiempo que “los mercados” se incorporaban a la economía rural. De esta manera, la mayoría de la producción agrícola pasó de estar orientada a la comunidad a estar orientada hacia el mercado.

Un cambio similar ocurrió con el suministro de insumos agrícolas, que pasó de un sistema coordinado por el Estado a un sistema de suministro privado y fragmentado. De esta manera, comenzó a surgir un mercado de semillas y agroquímicos. En esta etapa inicial, tanto las pequeñas empresas nacionales de semillas como las empresas estatales, llamadas también centrales agroquímicas (conocidas como centrales de fertilizantes y protección de plantas), “compartían” el sistema de suministro. Así, las empresas eran responsables de la comercialización, mientras que las centrales administradas por el gobierno se encargaban de la regulación. Pero en realidad se trataba, en la mayoría de casos, de “una institución con dos nombres”, ya que las funciones de regulación y comercialización se superponían y eran interdependientes. Los funcionarios locales usaban su autoridad gubernamental para promover la actividad comercial. Por ejemplo, los funcionarios a menudo “daban instrucciones” a agricultores y agricultoras para que compraran ciertas marcas de fertilizantes o semillas híbridas.

Para ilustrar este escenario en la China rural, puedo ejemplificar con algo que escuché en Guangxi, una provincia en el suroeste de China, por parte de un funcionario de extensión agrícola jubilado. Durante algunos años, a principios de la década de 1980, este funcionario dirigió un equipo de agentes locales de extensión agrícola con el fin de promover fertilizantes químicos gratuitos entre las comunidades. Este pronto se dio cuenta que la gente estaba arrojando los fertilizantes químicos a los ríos, ya que tenían un rico suministro de abono orgánico y no necesitaban fertilizantes químicos gratuitos. A los agricultores sólo les interesaba quedarse con las bolsas plásticas en las que venían los fertilizantes, ya que en ese momento éstas aún eran un recurso escaso en la China rural. Sin embargo, las autoridades estaban “creando” un mercado para el campesinado, bajo la denominación de “servicios técnicos”, con el único objetivo de generar ganancias para las empresas estrechamente vinculadas al gobierno.

Devlin: ¿Esos fertilizantes y pesticidas químicos fueron subsidiados por el gobierno?

Angus: Durante los primeros años la mayoría de éstos fueron subvencionados por el gobierno y se ofrecieron a la gente mediante amplias campañas de promoción con muestras gratuitas para así fomentar su uso. Al principio la gente se mostró escéptica respecto a los agroquímicos, y no les encontraron utilidad real alguna, ya que el abono orgánico estaba ampliamente disponible y a través de las variedades de semillas locales y las prácticas tradicionales se controlaban las plagas y las enfermedades de manera efectiva.

Pero en la década de 1980, a través de un intensa promoción gubernamental de diversas variedades vegetales de alto rendimiento, que dependían en gran medida de fertilizantes y pesticidas químicos, y por la masiva inversión gubernamental en la producción e importación de fertilizantes químicos, esto comienza a cambiar. En toda China se establecieron más de cien nuevas fábricas de fertilizantes cada año, alcanzando para 1987 un total de más de 1500. Simultáneamente, desde 1982 hasta 1987, China importó 24 millones de toneladas de urea anuales.

Irónicamente, pronto las importaciones de urea socavaron la industria nacional de fertilizantes, provocando el cierre masivo de las plantas de fertilizantes a pequeña escala, en particular aquellas que producían fertilizantes a base de amoníaco. En 1986, Qin Zhongda, jefe del Ministerio de Industria Química, propuso al gobierno nacional un cambio “del amoníaco a la urea”, lo que requería un proceso de fabricación más sofisticado. Esto condujo a una reestructuración significativa de la industria de fertilizantes, pasando a ser controlada por grandes empresas denominadas “empresas líderes”.

Devlin: *Estas “empresas líderes” ¿se hicieron cargo también de otras partes del sector agroalimentario del país?*

Angus: Sí. Éstas surgieron como respuesta a la crisis generada por el modelo inicial de reforma. A fines de la década de 1980, el plan estatal de desarrollo urbano ya comenzaba a generar una migración masiva del campesinado hacia los centros urbanos con el fin de trabajar en las fábricas. El resultado fue el desplome de la producción agrícola.

Para promover la industrialización, en 1988 el Estado respondió con una nueva política pública. En esencia, esto significó reemplazar la agricultura en pequeña escala, vista como atrasada e improductiva, por el agronegocio en gran escala, visto como eficiente y moderno. Con este propósito, el gobierno optó por reemplazar los mercados locales, fomentados en los primeros años de las reformas económicas, con sistemas de agricultura por contrato administrados por grandes empresas de agronegocios conocidas como las “empresas cabeza de dragón”.

Se les encargó a los gobiernos locales entregar incentivos para fomentar el crecimiento de dichas empresas, a la vez que se redujeron los servicios agrícolas públicos. Las nuevas “empresas cabeza de dragón” tomaron el control del abastecimiento y la venta de insumos, del suministro de información y la comercialización de productos agrícolas para las familias campesinas, ampliando rápidamente su control sobre toda la cadena de suministro y del sistema alimentario, incluyendo granos, vegetales, semillas, fertilizantes, ganado, su procesamiento y su comercialización. Para el 2010 había más de 120 mil de estas empresas de agronegocios.

Todos estos cambios transformaron la relación entre campesinas y campesinos con la tierra. Tradicionalmente, en las comunidades chinas, la gente tenía una fuerte conexión con la tierra. Bajo la nueva estructura de agronegocios, las comunidades fueron integradas a empresas interesadas exclusivamente en los beneficios económicos a corto plazo. Así, a consecuencia de los acuerdos contractuales contraídos con estas empresas, campesinas y campesinos comenzaron a utilizar semillas híbridas y fertilizantes químicos proporcionados por éstas, aun cuando esto causaba una grave contaminación química de los suelos, las fuentes de agua y los ecosistemas locales. Pronto, sólo la gente de mayor edad permaneció en el campo, abandonada a sortear las amenazas ecológicas y sociales cada vez más duras.

Devlin: ¿Cómo cambiaron las cosas cuando China se unió a la OMC?

Angus: La adhesión a la OMC empujó a China a abrirse a las importaciones agrícolas y la inversión extranjera. A fines de la década de 1990, China aún era autosuficiente en su alimentación. A diferencia de lo que han hecho países vecinos como Corea o Japón, debido a sus enormes presiones demográficas, China no puede reducir deliberadamente su tasa de suficiencia alimentaria. Después del año 2000, los compromisos con la autosuficiencia de cereales y la apertura de mercados a través de la OMC, constituyeron una contradicción fundamental en la configuración de la política alimentaria de China.

Más importante aún, los impactos de la entrada en la OMC deben considerarse en todo el sistema alimentario, el cual ya había sido transformado durante dos décadas de estímulo a la industrialización agrícola. Cuando en el 2001 China se unió a la OMC, las empresas chinas ya formaban un sistema alimentario nacional capaz de integrarse al sistema alimentario global.

La “contradicción” entre autosuficiencia e importaciones empujó al país en dos direcciones. Por un lado, China comenzó a destinar un tremendo presupuesto a la investigación agrícola, principalmente mejoramiento vegetal, biotecnología e ingeniería genética para tratar de “modernizar” su agricultura y aumentar su producción. La tecnología agrícola fue la estrategia principal del gobierno chino para compensar la pérdida de tierras de cultivo y de mano de obra rural causada por la rápida urbanización.

A comienzos del 2000, la red pública de extensión agrícola fue disuelta casi en su totalidad, transformándose en un promotor de paquetes tecnológicos dirigidos por empresas. A nivel municipal, a muchas personas laborando de funcionarios se les transfirió a otras tareas administrativas, como por ejemplo vigilar el cumplimiento de la política de “un solo hijo”. Al mismo tiempo, más y más investigadores del sector público fueron contratados como consultores técnicos por empresas de agronegocios, para negociar con los gobiernos locales y promover productos entre las comunidades,

Los resultados de las investigaciones agrícolas financiadas por el gobierno ya no fueron comunicadas a campesinas y campesinos mediante los sistemas públicos, sino por el contrario, a través del sector privado. A menudo las empresas de agronegocios fueron subsidiadas para que promovieran innovaciones científicas y productos relacionados. Además, la transmisión de saberes agrícolas locales se vio sustancialmente interrumpida en el momento en que las y los jóvenes rurales abandonaron la agricultura.

Por otro lado, la adhesión a la OMC inició un proceso de profunda integración que requirió la implementación, seguimiento y control de estándares recientemente armonizados con el

propósito de encajar en el régimen comercial global. Esta lógica de “seguimiento y estandarización” se extendió luego a través del sistema agroalimentario y las decisiones gubernamentales

A mediados de la década del 2000, como resultado del uso excesivo de agroquímicos y de las malas prácticas por parte de las empresas procesadoras de alimentos (consecuencia de tener a las ganancias a corto plazo como objetivo principal), en el país estallaron escándalos por la sanidad de los alimentos. Por primera vez en China la sanidad de los alimentos se volvió más importante que la seguridad alimentaria.

Sin embargo, irónicamente, la respuesta del Estado a los incidentes de sanidad alimentaria fue promulgar una legislación que lo único que hizo fue afianzar aún más los estándares y las prácticas empresariales, ignorando el hecho de que éstas mismas estuvieron involucradas en casi todos los escándalos y los brotes infecciosos importantes. Estas políticas regulatorias diezmaron a la gente dedicada a la agricultura en pequeña escala, a quienes procesan alimentos de un modo descentralizado y a los mercados locales, que no eran parte del problema.

A pesar de esto, tales escándalos alimentarios fomentaron un potente movimiento popular en pos de la calidad de los alimentos en China. Éste coincidió con un movimiento de reconstrucción rural, surgido a partir de la migración inversa (de la ciudad al campo), y que comenzó en los primeros años del siglo XX, a medida que la gente se desilusionaba con la vida en las ciudades. Hubo muchos cruces y entrelazamientos entre los movimientos preocupados por la “calidad alimentaria” y la “reconstrucción rural”, por lo que rápidamente, entre 2005 y 2010, esta sinergia fue catalizada por un movimiento en pos de alimentación local dirigido desde la sociedad civil.

Devlin: ¿Podrías contarnos un poquito más sobre este movimiento?

Angus: El movimiento por la alimentación local enfatiza los valores de la confianza, el apoyo mutuo entre el campo y la ciudad, los saberes locales y el cuidado emprendido por campesinas y campesinos. Surgió en respuesta a los escándalos alimentarios, las recesiones rurales y la pérdida de relaciones entre la generación campesina mayor y la juventud rural. Mediante una agricultura apoyada por la comunidad, mercados de producción campesina y el establecimiento de clubes de compra a lo largo de todo el país, el movimiento estableció nuevos modelos de mercados de alimentos. Muchos de estos mercados se basan en la relación de confianza entre quienes producen y quienes consumen, en lugar de confiar en la garantía de calidad entregada por la regulación oficial. El año pasado en Shanghai, al interrumpirse las cadenas de suministro comerciales durante el encierro debido al Covid, el sistema CSA proporcionó a las personas residentes locales los alimentos que necesitaban. Dichos mercados alternativos están ganando apoyo dentro de China. Estos modelos de mercado orientados por valores (no por la maximización de beneficios económicos) muestran trayectorias interesantes pensando en el futuro del sistema alimentario nacional chino.

Devlin: Al interior de estos movimientos ¿hay apoyo a la soberanía alimentaria y la agroecología en China?

Angus: El concepto de soberanía alimentaria no tiene una traducción directa al interior de los movimientos sociales en China. Y lamentablemente, quienes hacen ciencia en China han interpretado el concepto de “agroecología” de manera muy limitada, utilizando una perspectiva técnica similar a la agricultura ecológica. Algunas y algunos investigadores incluso traducen “agroecología” como “agricultura orgánica”.

Sin embargo, las acciones y los modelos del movimiento fueron estudiados y están inspiradas, en gran medida, en los movimientos agroecológicos y de soberanía alimentaria, originados a finales de los 80 y principios de los 90 en todo el mundo. Por tanto, entre el movimiento por la alimentación local en China y los movimientos alimentarios a nivel global es posible identificar algunos principios o valores comunes que pueden conducir a un diálogo o intercambio constructivo.

Devlin: *¿Cómo han influido, en las acciones de China en el extranjero, estas transformaciones de su sistema alimentario interno?*

Angus: El lanzamiento en 2013 de la Iniciativa Franja y Ruta [Belt and Road, BRI por sus siglas en inglés], marcó una nueva fase en la estrategia alimentaria global de China. Estableció los objetivos y las estrategias de inversión en agronegocios en el extranjero, en diferentes regiones geográficas, cubriendo más de 150 países en Asia, Europa, África y América Latina. Esencialmente, BRI abre un espacio político y proporciona infraestructura para que China acceda a un número cada vez mayor de fuentes de alimentos a nivel mundial.

La estrategia alimentaria de China se enmarca siempre dentro de tres objetivos: debido a la presión demográfica garantizar la autosuficiencia de granos; acceder a las importaciones mundiales de alimentos para satisfacer las nuevas demandas dietéticas (especialmente más carne y lácteos); y mejorar las inversiones en infraestructura para ampliar su influencia en el sistema mundial de suministro de alimentos.

Vale la pena señalar que, a menudo los proyectos de agronegocios chinos en el extranjero tienen objetivos a largo plazo e involucran la construcción de grandes obras de infraestructura. Dichas estrategias permiten al país desarrollar rutas comerciales alternativas, o nuevas áreas de producción de cultivos, para la exportación de alimentos a China.

Recientemente Tanzania firmó un acuerdo con China para exportar soja a este último país. El proyecto está siendo liderado por la empresa de semillas Longping Agriscience, una “empresa cabeza de dragón” propiedad del grupo de inversión estatal chino CITIC Group. El acuerdo implica la construcción en Mbeya, una ciudad en el suroeste de Tanzania, de una finca a gran escala de 50 mil hectáreas específicamente para la producción de soja y maíz.

Si bien la cooperación entre China y África se remonta varias décadas atrás, su forma ha cambiado con el tiempo. Hoy está caracterizada por el interés chino en potenciar la producción de exportaciones a dicho país, e implica la difusión de un paquete que incluye tecnología, conocimiento técnico e inversión financiera, a menudo a través de empresas chinas, y bajo el eufemismo de cooperación bilateral o ayuda al desarrollo, para alentar a los países africanos a replicar el modelo agrícola chino.

Devlin: *¿Cuáles son algunos de las tendencias esperanzadoras que ves para los movimientos alimentarios de China?*

Angus: El movimiento mundial por la soberanía alimentaria afirma que “la respuesta se encuentra en apoyar a la agricultura en pequeña escala, no el agronegocio”. Este principio está incorporado también en el floreciente movimiento por un sistema de alimentación local de China y ha comenzado a incorporarse en redes intersectoriales que están desafiando el sistema alimentario capitalista y que están abriendo espacios para caminos alternativos para el futuro del sistema alimentario chino. También es inspirador ver a jóvenes agricultores y agricultoras de diversos orígenes unirse para practicar la agricultura agroecológica en el país. Y creo que a medida que investigadores y analistas revisen más profundamente la estrategia alimentaria global y el agronegocio en China, brindarán más información valiosa para ayudar a los movimientos alimentarios en China a navegar a través de los diversos desafíos a que enfrentan.