

SOBERANÍA ALIMENTARIA Y DESARROLLO DEL CAMPO

PRÓLOGO

JOSÉ LUIS CALVA*

El alza espectacular de los precios internacionales de los alimentos observada en dos grandes oleadas entre 2006 y 2012, que trajo consigo el lacerante aumento de la pobreza alimentaria en México (con casi diez millones de indigentes más), puso al descubierto la relevancia estratégica de la producción interna de alimentos no sólo como medio para asegurar la comida en los hogares mexicanos, sino también como oportunidad para impulsar el desarrollo agropecuario, elevar el ingreso de los campesinos y reducir la pobreza rural.

Las causas de la carestía y la volatilidad de los precios de los alimentos en los mercados internacionales son primordialmente de carácter estructural y seguirán presentes en el futuro: 1) la creciente demanda de alimentos y materias primas agrícolas por las grandes economías emergentes, cuyos consumos per cápita de productos pecuarios y materias primas crecen aceleradamente; 2) el cambio climático, que se manifiesta en alteraciones drásticas del régimen de lluvias y en cambios ecosistémicos; 3) la producción de biocombustibles que está absorbiendo crecientes cantidades de granos básicos; 4) la especulación financiera en los mercados de futuros de productos agrícolas. La conjunción de estas causas en un punto virulento, provocó la *tormenta perfecta* en los mercados de alimentos básicos: el índice general de precios de la FAO brincó de 118 puntos en 2005 hasta 201.4 puntos en 2008, descendió a 160.3 puntos en 2009, pero volvió a trepar hasta 229.9 puntos en 2011 y 209.8 puntos en 2014; con la particularidad de que el índice de precios de los cereales pasó de 101.3 puntos en 2005 a 232.1 en 2008 y a 219.3 puntos en 2013. Aunque posteriormente el índice general de precios descendió a 174.6 puntos en 2017 y el de los cereales a 151.6

* Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

puntos, el escenario futuro es de volatilidad y presiones al alza de los precios (FAO, *Food Prices Index*, online).

El encarecimiento de los alimentos agarró mal parado a nuestro país. Por una parte, a causa de las reformas neoliberales perseverantemente aplicadas en el campo mexicano desde 1983 hasta el presente (2018), la dependencia alimentaria ha alcanzado dimensiones inquietantes: las importaciones de granos básicos (maíz, frijol, trigo y arroz), que en 1985 ascendían al 16.3% del consumo nacional aparente (CNA), alcanzaron el 43.7% del CNA durante el trienio 2015-2017; las importaciones de carnes de cerdo, res y aves, que en 1985 ascendían al 3.4% del CNA, alcanzaron el 21.4% en 2015-2017, etc. (cálculos propios con base en SAGARPA, base de datos en línea; EPN, *Quinto Informe de Gobierno*, 2017). Finalmente, las importaciones agroalimentarias totales, que en 1985 ascendieron a 2 129.4 millones de dólares, alcanzaron los 13 359.3 mdd anuales en el trienio 2003-2005; y al elevarse dramáticamente los precios internacionales de los alimentos a partir del segundo semestre de 2006, las importaciones agroalimentarias se dispararon hasta 27 099.5 millones de dólares anuales en el trienio 2012-2014; disminuyendo a 26 240.4 mdd anuales durante el trienio 2015-2017, cuando se observó cierta disminución de los precios mundiales (cálculos propios con base en INEGI).

Por otra parte, el encarecimiento de los alimentos importados se transmitió al consumidor en México, trayendo consigo el dramático incremento de la indigencia: también denominada “pobreza alimentaria”, definida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) como “insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta alimentaria básica, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes”. El número de mexicanos en pobreza alimentaria pasó de 15 147 499 en 2006 a 20 789 646 personas en 2008, a 23 088 810 personas durante 2012 y hasta 24 636 773 personas en 2014 (CONEVAL).

Hay que poner punto final a esta indignante vulnerabilidad, asegurando la producción interna de la comida básica de los mexicanos, con una visión nacionalista como la que tienen, incluso, nuestros vecinos del norte. “Somos una nación bendita porque podemos cultivar nuestros propios alimentos y por ello estamos seguros. Una nación que puede dar de comer a su gente es una nación más segura”. Estas palabras fueron pronunciadas por el entonces presidente George W. Bush durante la firma de la Ley Agrícola 2002 (*Farm Security and Rural Investment Act of 2002*), dentro de la tradición estadounidense que considera a la agricultura como un sector estratégico, no sólo por razones económicas sino también por razones de seguridad nacional. Desde su Ley Agrícola de 1933 (que instituyó el sistema de precios

de soporte, que se ha mantenido hasta el presente con cambios de nombre), los recursos fiscales no sólo cubren los costos de los programas horizontales de fomento agropecuario (infraestructura, investigación, extensionismo, etc.), sino también los subsidios dirigidos hacia áreas de producción específicas (trigo, maíz, arroz, soya, sorgo, avena, cebada, lentejas, etc.). La Ley Agrícola de 2014 (vigente hasta 2018), firmada por el entonces presidente Barak Obama, mantiene los programas horizontales de fomento agropecuario y los precios garantizados al productor. Así, los agricultores estadounidenses tienen asegurados sus márgenes de rentabilidad y están a salvo de las oscilaciones de los precios internacionales.

Simplemente, Estados Unidos se mantiene fiel a sus principios tradicionales de política agrícola. También se mantiene fiel a su habitual doble discurso en política comercial. Por una parte, presiona a los países en desarrollo para que liberalicen su comercio y reduzcan sus intervenciones gubernamentales en la economía. Por otra parte, mantiene fuertes medidas de protección comercial de su agricultura, así como una fuerte intervención gubernamental en la promoción de su desarrollo agropecuario.

Las naciones que se han quedado a la zaga del desarrollo —como México— precisamente por aplicar estrategias económicas que se basan en una visión poco realista de las relaciones económicas internacionales, deberían dejar de hacerse ilusiones y asumir congruentemente las realidades del comercio mundial y de las políticas exitosas de fomento agropecuario. No hay que olvidarlo: si Estados Unidos logró convertirse en la primera potencia agrícola y en el mayor exportador de productos agropecuarios del mundo, ha sido gracias a sus perseverantes políticas agrícolas, cuyo origen se remonta a la Ley Morrill de 1862, y cuya expresión moderna arranca de la Ley Agrícola de 1933, que instituyó los precios de garantía o soporte para los principales productos agrícolas sobre bases multianuales, otorgando certidumbre a la producción agropecuaria y estimulado la capitalización de las granjas.

Sin embargo, en México cumplimos ya tres décadas y media de neoliberalismo agrícola, es decir de fanática aplicación de las recetas de cambio estructural (liberalización comercial a ultranza y achicamiento de las funciones de Estado en el desarrollo económico) que los Estados Unidos recomiendan al mundo entero, pero ellos mismos no aplican en su sector agropecuario. Poco después de recibir el Premio Nobel de Economía, el profesor Joseph Stiglitz observó que la liberalización unilateral y abrupta del comercio “ha resultado problemática en extremo”: “la liberalización comercial, en vez de trasladar a trabajadores de empleos poco productivos a otros de alta productividad, los lleva de empleos poco productivos al desempleo. Más que impulsar el crecimiento, el efecto es incrementar la po-

breza. Para empeorar las cosas, la injusta agenda de la liberalización comercial obliga a los países pobres a competir con la agricultura estadounidense o europea, que recibe cuantiosos subsidios” (Stiglitz, “Globalism’s Discontents”, en *The American Prospect*, vol. 13, núm. 1, enero de 2002). Son las realidades del disparado campo de juego de la economía internacional.

Frente a estas realidades de la economía mundial hay, ciertamente, dos opciones. La primera consiste en soñar con un mundo en el cual el campo de juego de la economía internacional esté perfectamente nivelado, y confundir este sueño con la realidad. Es la postura asumida por los gobiernos adherentes a los dogmas del fundamentalismo de mercado. El problema consiste en que esta postura choca con las evidencias empíricas, las cuales muestran que los países de altos ingresos son quienes en mayor proporción han incumplido los compromisos de liberalización y reducción de los subsidios agrícolas, sin que se vislumbre algo distinto en el futuro cercano.

La segunda opción consiste en asumir una postura realista frente a las profundas asimetrías en el comercio agrícola internacional y en las políticas agrícolas, *versus* la ilusión de un mundo de competencia perfecta. Esta postura reconoce que las asimetrías en la economía internacional no son susceptibles de modificarse en un futuro cercano; y asume que las *fallas de mercado* en el ámbito productivo, que históricamente han justificado las agresivas políticas de fomento agropecuario en las potencias agroalimentarias, están también presentes —en dimensiones mayores— en los países en desarrollo. Precisamente, las mayores imperfecciones de los mercados subdesarrollados (mercados segmentados, oligopólicos, con información incompleta y asimétrica) e incluso la inexistencia de algunos mercados; el dualismo económico (o multimodalismo) con fuertes segmentos precapitalistas; el subempleo estructural y la trampa de la pobreza, exigen que el Estado desempeñe un papel más activo en el desarrollo. Ya lo había advertido Arthur Lewis, premio Nobel de Economía 1979: “Los gobiernos pueden ejercer una influencia notable en el crecimiento económico”. “Cuanto más atrasado sea el país, tanto mayor será el campo abierto a la actuación del gobierno[...]. De aquí que sea una desgracia para un país atrasado tener un gobierno que se limite al *laissez-faire*, ya sea por indolencia o por convicción filosófica”.

No está al alcance de México poner fin a las asimetrías en la economía internacional, pero sí es factible (como han hecho los países exitosos que han cruzado la franja que separa al mundo en desarrollo de las naciones industrializadas de altos ingresos) desplegar —comenzando por el importantísimo sector agropecuario— una estrategia endógena de desarrollo económico y un estilo realista de inserción de México en la economía internacional.

En el campo, el punto de partida es recuperar nuestra soberanía alimentaria, definida como el pleno ejercicio del derecho a producir los alimentos básicos para nuestra gente mediante el aprovechamiento sustentable de nuestros recursos naturales. Se trata, ni más ni menos, de un principio fundamental de seguridad nacional y relevancia estratégica: la seguridad alimentaria de los mexicanos no debe dejarse a la deriva de “la mano invisible” del mercado global. Además del valor intrínseco de este principio de dignidad nacional, hay dos razones de carácter puramente económico para considerar estratégica la soberanía alimentaria.

Por una parte, los mercados alimentarios internacionales no son de competencia perfecta, sino que figuran entre los mercados más imperfectos del mundo, debido a la presencia de gigantescas corporaciones alimentarias, de subsidios abiertos o encubiertos a la producción, de subvenciones directas o indirectas a la exportación, etcétera, que distorsionan los precios y la asignación de recursos productivos.

Por otra parte, los mercados tienden de manera natural a polarizar la distribución del ingreso, concentrándolo en países, regiones y estratos sociales. Esta concentración se produce también en el ámbito de los ingresos rurales y del poder de compra de los alimentos. Además, los mercados no garantizan el pleno empleo de los factores productivos. Por el contrario, la operación espontánea de los mercados tiende de manera natural a generar desempleo. En consecuencia, un país que descuida su producción interna de alimentos y, por tanto, destruye las fuentes de empleo y de ingresos rurales, está propiciando también la insuficiencia de recursos para las adquisiciones de comida en millones de hogares del medio rural.

Por eso, casi al término de la primera década del siglo XXI, después de la noche oscura del Consenso de Washington de la que el Banco Mundial fue pieza fundamental, hasta esta institución financiera internacional ha reconocido que “la producción agrícola es importante para la seguridad alimentaria, puesto que es una fuente de ingresos para la mayoría de la población rural pobre”. “Cuando se utiliza la agricultura para generar desarrollo —puntualiza el Banco Mundial—, el principal camino de salida de la pobreza consiste en mejorar la productividad, la rentabilidad y la sostenibilidad de la explotación agrícola en pequeña escala”. “Estimaciones realizadas sobre diversos países indican que el crecimiento del PIB originado en la agricultura, es al menos el doble de eficaz en reducir la pobreza que el crecimiento del PIB generado en otros sectores” (Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008. Agricultura para el desarrollo*, Washington D.C., 2007). La clave radica en una política agropecuaria —ampliamente argumentada en este volumen— que promueva eficazmente la aceleración

del cambio tecnológico e incentive la producción en las pequeñas granjas familiares.

Hay que ampliar la mirada: teniendo los recursos humanos y naturales (tierras, aguas, bosques, praderas, recursos genéticos, etc.) para producir nuestros propios alimentos, es inadmisibles que estemos realizando enormes importaciones agroalimentarias. No sólo estamos enviando al exterior, por ese concepto, divisas escasas que podrían utilizarse para otros fines, sino que estamos perdiendo empleos rurales, subutilizando nuestros recursos naturales, reduciendo los ingresos campesinos, aumentando la pobreza rural y exacerbando la inseguridad alimentaria en millones de hogares mexicanos. También perdemos los efectos multiplicadores (o de arrastre) de la actividad agropecuaria sobre la producción, el empleo y la inversión en otras ramas de la economía nacional.

Además, cabe recordar que la producción soberana de los alimentos básicos para nuestra gente, no está reñida con una agricultura de exportación dinámica. Tanto por la variedad climática de nuestras tierras, como por nuestra disponibilidad de mano de obra, México puede competir en los mercados internacionales en cultivos de alta densidad económica (hortícolas y frutícolas), en los cuales tiene —desde la época previa al experimento neoliberal— un espacio ganado en el mercado mundial, así como en nuevos productos con nichos de mercado no sólo en Estados Unidos, sino también en los mercados europeos y asiáticos.

Por último —aunque no en importancia—, no hay que olvidar la multifuncionalidad del sector agropecuario, forestal y pesquero. En particular, la crisis ecológica mundial ha propiciado la revaloración del enorme papel de este sector en la mitigación del cambio climático, mediante la absorción natural de CO₂ y la menor emisión de gases de efecto invernadero, así como para detener —y en medida de lo posible revertir— el deterioro de recursos naturales: bosques, selvas, cuencas hidrológicas, suelos, mares y, desde luego, nuestra enorme biodiversidad.

Ahora bien, para que el campo cumpla cabalmente sus funciones en el desarrollo futuro de México, es necesario impulsar su dinámica productiva mediante una política integral de fomento agropecuario, forestal y pesquero —ampliamente argumentada y detallada en este volumen—, fincada en el pleno ejercicio de nuestra soberanía alimentaria. De esta manera, el campo no sólo contribuirá al equilibrio de las cuentas externas, a la estabilidad de los precios internos y al dinamismo general de la economía mexicana, sino también al cuidado del medio ambiente, a la equidad social y a la seguridad nacional.