

La política alimentaria: ¿instrumento de dominio o de progreso?

Las condiciones económico-políticas del mundo han cambiado mucho como consecuencia de la recesión de las economías capitalistas avanzadas en el curso de 1974-1975. Aunque no existe todavía plena conciencia de la magnitud e importancia de esos cambios, es un hecho que el proceso está ya en plena marcha. Son acciones y reacciones, ajustes y reajustes producidos por la propia crisis y también por las políticas de respuesta ensayadas por algunos países o por ciertos grupos de países.

No hay más que mencionar el problema del petróleo, de tan peculiar repercusión en la opinión pública, para apreciar la magnitud de esos cambios. La variación de sus precios, iniciada en los primeros años de la presente década, no sólo modificó sustancialmente el panorama energético mundial, posibilitando la exploración y futura explotación de fuentes de energía más costosas, sino que alteró el reparto del poder económico y financiero mundial y acrecentó la dependencia de muchos países con respecto a sus proveedores extranjeros de petróleo.

A la crisis económica antecedió una larga crisis monetaria. Durante ésta, las posiciones de las divisas fuertes se fueron deteriorando o, por lo menos, tornándose más inestables; cuando ya se aproximaba la recesión, el dólar estadounidense, centro del sistema mundial financiero y de pagos, perdió su convertibilidad áurea. La crisis de esa moneda se basó en

los movimientos financieros especulativos que precedieron al receso económico (y que consiguieron postergarlo durante años) y a la pérdida de competitividad de la industria de Estados Unidos en el mundo.

Es cierto que el dólar se recuperó parcialmente durante la recesión económica en los países industrializados. Sin embargo, es preciso no olvidar que tal recuperación obedeció al alza de los costos de producción en las economías de Europa occidental y de Japón, y a la extensión del fenómeno depresivo al Tercer Mundo, una vez concluida la recesión en el área más industrializada. No obstante, el resultado invariable del receso fue el debilitamiento del poder económico y de la influencia política de muchas naciones capitalistas altamente industrializadas y, entre ellas, de Estados Unidos. En tiempos de crisis económicas y conmociones políticas y sociales se ponen en duda muchas cosas. Por eso no es extraño que en la posterior etapa de recuperación haya continuado, incluso con mayor fuerza, el gran debate encaminado a dar respuesta a las dificultades que provocan las variaciones alternadas de la actividad económica, sobre todo las de la etapa recesiva. En ese marco, seguramente el problema más discutido fue el de la energía, pero también se ha levantado una encendida polémica en torno a la situación alimentaria en el mundo, a la política de alimentos y a la influencia futura de los principales productores y consumidores en el mercado mundial de granos.

Ello se explica, entre otros factores, porque el profundo receso de 1974-1975 no estuvo caracterizado sólo por una reducción del ritmo de la actividad económica y del empleo en los países altamente industrializados, sino también por una vasta dislocación del sistema de los precios mundiales, fruto de los desequilibrios acumulados en las anteriores crisis monetarias, de las consecuencias del propio receso y de otras circunstancias de origen natural que se manifestaron con particular intensidad en vísperas de la crisis económica o durante su transcurso.

Entre estas últimas tuvieron gran importancia las perturbaciones meteorológicas ocurridas varios meses antes de que se iniciara el receso económico. Durante 1972 hubo lluvias a destiempo en la URSS; Australia y Argentina padecieron sequías; la India fue afectada por los monzones, y hubo sequía y tifones en las Filipinas. Al mismo tiempo, el resultado de la pesca en Perú fue desastroso. Inesperadamente, el mundo asistió a una rápida elevación de la demanda de granos en los mercados mundiales, en medio de un retroceso general de la oferta. El hecho más destacable, que tendría una enorme influencia en los precios y las expectativas en el mercado mundial de cereales, fue la compra a Estados Unidos de 19 millones de toneladas de granos, hecha por la URSS debido a la impresionante reducción de su propia cosecha.

Las grandes compras soviéticas liquidaron virtualmente las reservas cerealeras de Estados Unidos. A la vez, por la prevista reducción en la producción agrícola debida al mal tiempo, se intensificó el uso de fertilizantes, pero la mayor demanda coincidió con el boicot petrolero y el incremento de los precios del crudo. De esa manera, la gran demanda mundial estuvo acompañada de intensos aumentos en los precios de los fertilizantes. Las dificultades para adquirir alimentos y fertilizantes aumentaron porque la ola inflacionaria se había generalizado a todos los productos y las materias primas. Empero, las cosas no pararon allí: en 1973 y 1974 también hubo mal tiempo y en 1975 la URSS volvió a adquirir en Estados Unidos unos 10 millones de toneladas de cereales.

Por otra parte, Estados Unidos, duramente golpeado por la crisis monetaria y por el deterioro del patrón dólar y con un prestigio político decreciente por los acontecimientos bélicos en el sureste de Asia, se enfrentó a la crisis petrolera. Aunque ésta favoreció su

posición competitiva internacional y benefició a sus grandes empresas productoras y comercializadoras de petróleo, lo dejó en gran dependencia de las fuentes externas de suministro y, sobre todo, del acrecentado poder negociador de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Mientras Estados Unidos se aprestaba a superar el receso, no sólo recuperó en parte su poder económico, sino que también se encontró con un instrumento de indiscutible peso político y económico en la arena internacional: era el mayor exportador mundial de cereales en una situación de alzas vertiginosas de precios, era el granero del mundo.

Aunque el tema del uso político de los alimentos ya había sido explorado sin demasiadas repercusiones en los años anteriores, fue entonces cuando en aquel país empezó a hablarse del “*food power*”. Earl L. Butz, secretario de Agricultura del gobierno de Ford, había afirmado: “la alimentación es un arma; es uno de nuestros principales instrumentos de negociación”. Sin embargo, no era una afirmación aislada. En un estudio de un organismo oficial, que se conoció a fines de 1974, se preconizaba directamente el chantaje alimentario para que el país ganara una influencia política y económica extraordinaria y volviera a la posición hegemónica de la inmediata posguerra.¹

Esa doctrina ha sido impugnada desde varios puntos de vista por politólogos y especialistas. Así, por ejemplo, hay quien afirma rotundamente que “no hay doctrina más falaz que la nueva idea de que los alimentos son [instrumentos de] poder”.² Según esa opinante, el principal responsable de la crisis alimentaria es el cambio en la política agrícola. Estados Unidos inició en 1954, mediante la Ley Pública 480, una política que autorizaba la venta de sobrantes agrícolas, por concesión, en los mercados del exterior.³ Sucedió entonces que los mercados consumidores de productos agrícolas estadounidenses se debilitaban como consecuencia de la recuperación europea posterior al fin de la segunda guerra mundial. Como las existencias de granos en Estados Unidos aumentaban y los agricultores de ese país temían una baja de los precios, el Gobierno se decidió a financiar la demanda mundial de alimentos de los países menos desarrollados. La demanda creciente de este tipo de ayuda (durante la vigencia de la Ley se vendieron al exterior granos por valor de 26 000 millones de dólares) mantuvo los precios estables gracias al sistema de exportaciones subsidiadas. La Ley se prorrogaba cada dos años, pero ya las enmiendas de 1966 y 1968 mostraron que cada vez había menos interés en mantenerla.

La autora citada sostiene que la historia de los últimos años de crisis agrícola es la historia de la desaparición del orden inaugurado por la Ley 480. En 1972 se liquidaron las reservas de granos, decisión que considera comparable a la determinación de limitar el papel del dólar, en agosto de 1971. Al terminar las exportaciones subvencionadas sobrevino una gran inestabilidad de los precios. Sin un amplio mercado externo asegurado, los agricultores

1. Central Intelligence Agency (CIA), Directorate of Intelligence, Office of Political Research, *Potential Implications of Trends in World Population, Food Production and Climate*, agosto de 1974. Los postulados principales del estudio son los siguientes: en el último cuarto de este siglo se acentuarán los cambios en las condiciones meteorológicas, principalmente debido a un paulatino pero seguro enfriamiento del clima terrestre. El mayor frío disminuirá la producción de cereales en las llanuras próximas al Ártico y afectará en mayor medida a la URSS, China y Canadá, aunque tendrá también consecuencias indirectas en el clima de otras regiones de la Tierra (tempestades, ciclones, inundaciones, olas de calor y otras perturbaciones). Estas magnas modificaciones climáticas harán inútiles muchos sistemas de irrigación y disminuirán los efectos positivos de la llamada “*revolución verde*”, estructurada en función del orden de climas y humedades imperantes en la actualidad. Sin embargo, los daños serán menores en las llanuras templadas de Estados Unidos, por lo que este país contará con un verdadero monopolio de los alimentos necesarios para la humanidad, un verdadero “*derecho de vida o muerte*”. El hambre tampoco afectará a todos por igual, pues los países ricos tendrán cómo proveerse en el mercado mundial. En cambio, los pobres padecerán con mayor rudeza. En esas condiciones, la ayuda alimentaria a los países del Tercer Mundo servirá también para realzar la alicaída influencia de Estados Unidos en esa área y contribuirá a contrarrestar los levantamientos sociales que podrían generarse por el hambre.

2. Emma Rothschild, “*Food Politics*”, en *Foreign Affairs*, vol. 54, núm. 2, Nueva York, 1976. Véanse también “*Is it time to end Food for Peace?*”, en *The New York Times Magazine*, 13 de marzo de 1977, y “*The Economics of Starvation. The Rats don't Starve*”, en *The New York Times*, 10 de enero de 1977.

3. Véase Wayne D. Rasmussen y Jane M. Porter, “*De campo estéril a granero del mundo*”, en *Perspectivas Económicas*, Washington, núm. 13, 1976/1.

sufrieron de 1969 a 1971 la peor recesión desde 1930. Las compras soviéticas y la vigencia del mercado libre elevaron los precios en 1972, pero los mayores ingresos beneficiaron especialmente a los grandes monopolios intermediarios y al Gobierno norteamericano, y no a los agricultores. Fue en este período de la agricultura estadounidense cuando ocurrió la gran hambruna de Bangladesh, en 1974.

Para la experta estadounidense mencionada, la nueva política de mercado de su país no podrá tener éxito, porque los precios libres e inestables obligan a ensayar la producción competitiva en otros países, y la limitación que de esa manera podría sobrevenir al mercado exterior de granos de Estados Unidos resultaría incompatible con el desarrollo de su agricultura. Además, en el plano político, el uso de la coerción ha demostrado ser contraproducente; mucho más cuando, como en el caso de los alimentos, es una coerción de vida o muerte. Así, dicha autora está convencida de que el uso del poder económico fue precisamente lo que más contribuyó a disminuir el poder general de Estados Unidos. Con ello niega toda posibilidad de utilización venturosa de la política de alimentos como instrumento de dominio.

Sin embargo, no todos los analistas especializados comparten este punto de vista. Otro autor⁴ estima que un ordenamiento similar al de la Ley 480 ya no tiene sentido. En una situación de gran demanda, bajas existencias y altos precios, un programa de ayuda ya no sería ventajoso para la agricultura norteamericana y no sería realista pensar que se pueda volver a aquella situación. Ciertos estudiosos⁵ afirman que Estados Unidos desea que los precios de su producción agrícola extensiva sean los más altos posibles, pero plantean una serie de inconvenientes que se opondrán al triunfo de dicha estrategia. En principio, el sistema de producción europeo, basado en la economía campesina moderna y en la pequeña propiedad, podría asegurar un aprovisionamiento más conveniente a Europa occidental,⁶ con lo que la exportación de granos estadounidenses a Europa tendría que orientarse a su transformación en carne. Aun así, y colocado en esa perspectiva, el desarrollo de la agricultura de Estados Unidos no parecería muy promisorio. En efecto, en el nuevo marco, la agricultura de ese país, al disponerse a aprovechar los altos precios, entraría en contradicción con la tendencia de la economía capitalista mundial de buscar alimentos de bajo costo para pagar salarios relativamente bajos y no comprometer el mercado de productos industriales.

En todo caso, aunque la discusión continúe, es menester poner en claro que si se quiere contribuir a la existencia de un ordenamiento mundial que posibilite la paz y la armonía entre los pueblos, debe descartarse cualquier política de hegemonía, con mayor razón cuando esa política se asienta sobre un elemento vital que puede entrañar la muerte de millones de personas en el mundo. No hay nada más reñido con la armónica convivencia internacional y con el clamor de los pueblos del Tercer Mundo encaminado a lograr un orden económico mundial menos injusto, que la simple pretensión de manipular con fines de dominio la producción y distribución de alimentos.

México se opone a toda forma de coerción económica internacional e identifica como causas de los grandes problemas de la humanidad tanto los factores derivados de la estructura socioeconómica de cada país, cuanto los que provienen de un injusto orden económico mundial.

4. Lyle P. Shertz, "World Food: Prices and the Poor", en *Foreign Affairs*, vol. 52, núm. 3, Nueva York, abril de 1974.

5. Pierre Coulomb y Henry Nallet, "Industrialisation de la production et impérialisme", en *Le Monde Diplomatique*, núm. 258, París, septiembre de 1975.

6. Esta idea es compartida por muchos analistas europeos, entre ellos Claude Servolin, "Le paysan dans les pays capitalistes développés", en *Le Monde Diplomatique*, septiembre de 1975.

En este contexto, postula la vía de la solidaridad y la cooperación entre las naciones como punto fundamental para resolver la insuficiencia de alimentos en los países pobres. Dicha vía debe materializarse en acciones multilaterales a nivel de gobiernos, para asegurar que los esfuerzos tengan la profundidad y extensión adecuadas. De esa forma será posible movilizar montos apreciables de recursos para atender las grandes emergencias alimentarias, a la vez que se impulsa la transformación del orden económico internacional.

La interdependencia de los pueblos ha llegado a ser tal, que no es posible que los proyectos nacionales sean viables en el aislamiento con miopes pretensiones de autarquía, o basados en egoístas enclaustramientos. La humanidad es una sola y se asienta en un vasto complejo ecológico, el planeta.

Ningún país puede encontrar soluciones absolutas sin contar con la necesaria modificación de las relaciones económicas mundiales. Pero ese cambio indispensable es menos importante que la renovación de las estructuras internas, verdadero pivote sobre el que descansan las posibilidades de desarrollo de cada nación y (en última instancia y en estrecha interacción) de progreso de la sociedad mundial.

Un mínimo sentido de realismo exige trabajar en ambos campos, el externo y el interno, pero sin perder de vista que éste tiene un mayor peso específico. En el ámbito internacional se ha avanzado rápidamente en la tarea de crear conciencia acerca de la naturaleza de la interdependencia; sin embargo, han sido escasos y lentos los adelantos concretos para superar la tupida urdimbre de los intereses creados que se oponen a un orden más justo.

El problema alimentario del mundo es de grandes dimensiones. Para ilustrarlo, aunque sea esquemáticamente, basta señalar que los países subdesarrollados, con dos tercios de la población mundial, consumen apenas 25% de las proteínas disponibles en el planeta, la mayoría bajo la forma de cereales. Empero, esas cifras no lo dicen todo. La desigualdad en la distribución de las proteínas dentro del Tercer Mundo es también muy elevada, por lo que la mención de un promedio general no hace referencia directa al bajo consumo de las naciones más pobres.

De 1972 a 1974, el promedio de disponibilidad de cereales, por año y por habitante, era de 838 kg en Estados Unidos y de sólo 181 kg en la India. Además, el consumo de cereales en Estados Unidos se produce en gran medida por conversión a proteína animal. En el caso de la res, que representa la conversión más cara, se necesitan 6.5 kg de cereales para producir un kilogramo de carne.

En México no se han registrado en los últimos tiempos hambrunas como las que han azotado regiones de Asia y del sur del Sahara. Sin embargo, el hambre y la desnutrición constituyen una de las preocupaciones principales del país. Esto se refleja en la política económica, que tradicionalmente ha dado prioridad al abastecimiento de bienes de consumo básico y a la búsqueda de nuevos métodos para elevar los rendimientos agrícolas. En este punto no se puede omitir la referencia a la "revolución verde", que permitió incrementos espectaculares de la producción cerealera en varios países subdesarrollados, como la India, Paquistán y Bangladesh, pero que muchas veces provocó el deterioro de las viejas economías campesinas que no pudieron asimilar las reformas. Por así decirlo, éstas no siempre se adecuaron a las necesidades de la estructura agraria, cuando esa estructura era la de la pequeña economía campesina. Por el contrario, cuando las reformas se aplicaron sobre estructuras tradicionales de tenencia de la tierra basadas en la gran propiedad, aumentó la

inflexibilidad para modificarlas, porque la “revolución verde” fomenta, en última instancia, la concentración de las tierras cultivables, en detrimento de las pequeñas explotaciones. Como el problema agrario de los países subdesarrollados no sólo plantea exigencias de producción, sino también de empleo, hay que buscar la manera de combinar el desarrollo tecnológico con la más adecuada modificación de la estructura social, en función de los objetivos de producción y de empleo acordes con el desarrollo socioeconómico.⁷

La “revolución verde”, a fin de cuentas, es una audaz modificación de la tecnología, pero los resultados que esa modificación puede ofrecer a la sociedad dependen también en gran medida de la estructura agraria sobre la que se asienta, de los programas de reforma que se realicen complementariamente y de la estructura de comercialización y financiamiento de los productos.

En México, la actual administración ha dado gran importancia a la autosuficiencia alimentaria. El 1 de diciembre de 1976, al tomar posesión, el presidente José López Portillo señaló:

“Ante las recurrentes crisis mundiales de escasez de alimentos —la última fue en 1973—, el primer objetivo que nos hemos propuesto es alimentar a nuestro pueblo. Esto significa que en materia agropecuaria y de pesca podamos abastecer la demanda de alimentos y materias primas que vienen del campo o del agua para ser autosuficientes y generar los excedentes necesarios para conformar existencias reguladoras y permitirnos exportar cuando convenga; esto también implica que seamos capaces de inducir la organización de los productores, que son quienes con sus manos y su fe hacen producir la tierra, brindándoles a ellos las condiciones indispensables para una vida digna y llevadera, lo que nos obliga a generar empleos en el campo y garantizarles los niveles mínimos de existencia y la retribución proporcional que aún ahora en muchos sitios se les niega.

”Para completar el ciclo debemos también organizar el consumo, distinguiendo el básico del suntuario y atendiendo no sólo a la estructura inerte de la demanda, deformada frecuentemente por hábitos anacrónicos o por intereses de lucro, sino a la manera de modificarlo para consumir lo que estamos en posibilidad de producir.”

Por su parte, el 10 de diciembre último, José Andrés de Oteyza, secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, sostuvo lo siguiente al fundamentar la “Alianza para la Producción”:

“Se persigue también como objetivo central la autosuficiencia en la producción de alimentos populares, energéticos e insumos industriales estratégicos, así como la autodeterminación en el campo científico y tecnológico. En esto el país no puede quedar sujeto a las incertidumbres del mercado internacional ni a decisiones que no está en nuestras manos controlar.”

De acuerdo con eso, se ha mantenido el apoyo presupuestal creciente al sector agropecuario, conforme a la tendencia iniciada hace cuatro años. Con igual propósito se ha continuado fortaleciendo las formas colectivas de producción ejidal; asimismo, se ha proseguido la elevación de los precios de garantía de los productos agrícolas, y se están poniendo en práctica nuevos mecanismos jurídicos para encontrar salidas al difícil problema de la concentración de la tenencia de la tierra en algunas regiones del país.

7. Véase Ernest Feder, “La nueva penetración en la agricultura de los países subdesarrollados por los países industriales y sus empresas multinacionales”, en *México Agrario*, año IX, núm. 3, 1976, reproducido en *El Día*, México, 25 y 26 de febrero de 1977, y “Bajo la piel del cordero”, en *Ceres*, vol. 9, núm. 4, Roma, julio-agosto de 1976.

Por otra parte, la producción de fertilizantes ha mostrado un gran dinamismo desde los años cincuenta y sobre todo en el último quinquenio. La gran disponibilidad de materias primas (en especial azufre, roca fosfórica y petróleo) y los proyectos que se encuentran en marcha, permiten prever que habrá autosuficiencia e incluso excedentes de exportación considerables de varios tipos de fertilizantes.

En la reciente reorganización de la administración pública, se creó un departamento de Estado para atender cabalmente el desarrollo de la pesca.

La enumeración podría continuar. Sin embargo, se nota la ausencia de un planteamiento global y sistemático de política alimentaria, inserto a su vez en un marco explícito y coherente de política económica general. Tal planteamiento es necesario para determinar, por ejemplo, la dieta básica que debe considerarse en la política antiinflacionaria; los alimentos populares que es conveniente que produzca la industria; las normas nutricionales que tienen que cubrir estos últimos; el monto de recursos que hay que dedicar a la investigación científica y tecnológica en este campo, y con qué orientación; la participación de la inversión extranjera en la producción de alimentos; los precios de los bienes agropecuarios de consumo básico, etcétera.

Elaborar una política alimentaria de esa naturaleza y alcances permitiría precisar los objetivos, actualmente vagos, integrar los instrumentos, hasta ahora inconexos y fragmentarios, y sobre todo le daría fuerza, cuerpo y viabilidad a una parte del plan de Gobierno, que, por ser tan nueva, puede quedar mediatizada por los requerimientos de la austeridad económica.

El problema alimentario es vasto y complejo. La complejidad se deriva no sólo de los problemas inherentes a las condiciones estructurales de cada país y de la injusticia inmanente del actual orden económico y político mundial. También proviene de la dificultad para evaluar con más o menos precisión el futuro del mercado mundial de alimentos. Cuanto más se conocen los componentes que determinan el mercado agrícola, más complejo parece formular un diagnóstico acertado, y ello no sólo por la influencia imprevisible del clima.

Si no existe una plena certeza de lo que sucederá en el mercado mundial de alimentos en los próximos años, hay, por lo menos, consenso en señalar que la demanda aumentará más rápidamente que la oferta, por lo que la tendencia general de los precios puede ser alcista y cabría esperar situaciones de escasez. La política de presión sobre los alimentos tendrá más posibilidades de imponerse cuanto menor sea la producción de los países habitualmente importadores, en condiciones de alzas de precios y de concentración monopolística de la producción.

Para que esa situación no se produzca, no sólo hay que apelar al sentido de responsabilidad de los países que puedan esgrimir el arma alimentaria, sino también exigir, en el marco de un nuevo orden económico internacional, la asistencia financiera indispensable para impulsar el desarrollo agropecuario de los países del Tercer Mundo. En la medida en que aumenten la producción y el empleo y se desarrolle la economía agraria de las naciones de la periferia, mediante la conjunción de esfuerzos en el plano interno y en el ámbito internacional, desaparecerá la posibilidad de ejercer presiones económicas que resultan intolerables. Sólo así será imposible utilizar la política de alimentos como instrumento de dominio. En cambio, en los países actualmente sujetos a la amenaza alimentaria, esa política formará parte de una concepción cabal del desarrollo económico y social. □