

Seguridad Alimentaria y Comercio

Reconsiderado

Corrina Steward y Jonathan Cook

A lo largo y ancho de las Américas, los agricultores, las comunidades y los alimentos están interconectados por recursos genéticos de cultivo, por los mercados agrícolas y por la historia sociopolítica y cultural. Las políticas de comercio y agricultura dictan cada vez más las relaciones regionales en las Américas. Desde el Tratado de Libre Comercio de Norte América (TLCAN/ NAFTA), hasta la propuesta de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA/ FTAA) y el Tratado de Libre Comercio de Centro América (TLC/ CAFTA), el proceso acelerado de liberalización del comercio ha abierto mercados transoceánicos a las exportaciones estadounidenses de las variedades alimenticias principales como el maíz, trigo, y frijol, y ha transformado las economías de Centroamérica y América del Sur en productoras de cultivos de nicho (verduras, flores de ornamentación) y mercancías tropicales para exportación (frutas, café).

El argumento tradicional del neoliberalismo es que países como El Salvador y Bolivia deberían dejar de lado la agricultura de subsistencia y, en su lugar, especializarse en cultivar productos comerciales orientados a la exportación como el café y la soja. Así pues, los ingresos económicos adicionales y las importaciones de alimento reemplazan la autosuficiencia alimentaria. En ese sentido, el aumento de tarifas y subsidios de protección de agricultura – continúa su argumento – catalizarían el crecimiento económico y sacarían de la pobreza a los pequeños agricultores. Los funcionarios del comercio de EE.UU. y otros defensores o partidarios del comercio liberalizado afirman que estas políticas beneficiarán a los países latinoamericanos mediante nuevas inversiones extranjeras, nuevas oportunidades de exportación y el aumento del nivel medio de vida.

Aún con todo, como argumentaba la ponente de este taller Kristin Dawkins, del Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP): “ahora tenemos diez años de experiencia con el libre comercio. Y está comprobado – sin ser por más tiempo una de esas teorías de los libros de texto – que en muchos países no está contribuyendo al desarrollo de las comunidades, ni siquiera a nivel nacional.” Numerosos ejemplos de este taller demuestran que las inmaculadas teorías económicas neoclásicas no son la realidad para millones de campesinos en las Américas o para sus vecinos en las ciu-

dades del hemisferio. Más bien, las oportunidades económicas no se actualizan y las comunidades quedan a su suerte para inventar estrategias de supervivencia.

Un planteamiento alternativo prometedor, sin embargo, implicaría proteger el derecho a la seguridad alimentaria y a redefinir los medios con los que se alcanza.¹ Movimientos sociales como Vía Campesina y el Movimiento de los Sin Tierra (MST) en Brasil, subrayan la importancia de que países individuales y sus comunidades mantengan un mayor control sobre las provisiones de comida. La “soberanía alimentaria”, como se ha denominado, afirma que algo tan importante para la vida diaria como es la subsistencia, no debería estar sujeto a la lógica abstracta de la liberalización comercial.²

Este breve análisis hará un repaso del actual escenario del comercio en las Américas y subrayará las consecuencias de las políticas comerciales que no tienen en cuenta estas consideraciones. Surgidas de experiencias y lecciones compartidas en el taller, describiremos las soluciones alternativas a la actual agenda de la liberalización del comercio, incluyendo políticas nacionales e innovaciones no-gubernamentales que recuperan los derechos de los campesinos, los medios de subsistencia rural, el desarrollo económico y la conservación de la biodiversidad. Finalmente, damos a los responsables de los acuerdos una serie de recomendaciones para reformar las negociaciones comerciales y las políticas domésticas para proteger mejor estos valores. Nosotros no decimos que la soberanía alimentaria deba tener prioridad sobre las políticas comerciales, sino que debería ser integrada en futuros acuerdos comerciales.

Política comercial sin soberanía alimentaria: México bajo NAFTA

Las consecuencias de negociar acuerdos comerciales que no respetan la noción de soberanía alimentaria son evidentes por toda Latinoamérica, quizás el caso más claro es México. Siguiendo el camino de NAFTA en 1994, las importaciones de maíz de EE.UU. aumentaron dramáticamente, cuando se redujeron progresivamente las cuotas de importación mexicanas. Debido a los subsidios agrícolas de EE.UU., que rebajan artificialmente el coste de producción, este maíz llegaba a precios muy bajos y rápidamente empezó a dejarse de vender el maíz mexicano en los mercados locales.

De acuerdo con las teorías clásicas de la competitividad, se suponía que los agricultores mexicanos se cambiarían a otros cultivos que pudieran plantar con más eficacia – concretamente productos no-básicos como frutas y verduras que podían exportarse al norte. Y, sin embargo, este argumento omite los subsidios distribuidos a los agricultores americanos, que convierten este mercado en algo no muy “libre”. Y asumió despreocupadamente que los agricultores serían capaces de convertirse a otros tipos de producción – incluso aunque sus tierras son a menudo inapropiadas para la conversión, y que su acceso al crédito, materiales que hay que adquirir fuera, y otros servicios han desaparecido en la última década debido a los recortes presupuestarios del gobierno mexicano.

Por último, este argumento olvida tener en cuenta los múltiples significados que en México tiene el maíz. El maíz no se puede simplemente sustituir por otras fuentes de ingresos o comida; es fundamental para la nutrición diaria, para la vida rural, y para la identidad nacional. Como ha escrito Laura Carlsen, “la producción de maíz a

¹ De acuerdo con agroecology.org, la página web del profesor Steve Gliessman, de la Universidad de California-Santa Cruz, la seguridad alimentaria puede ser definida como “el estado en el cual todas las personas disfrutan de una dieta nutritivamente adecuada y culturalmente aceptable, en todo momento, y a través de los recursos locales no de urgencia.”

² De acuerdo con el manifiesto de Vía Campesina, disponible en http://www.viacampesina.org/art_english.php3?id_article=216&PHPSES-SID=432ee9b758220848ae4a2cbocda74dad, titulado “¿Qué es la soberanía alimentaria?”, ésta es el “DERECHO de los pueblos, países o Unión de Estados a definir su política agrícola y alimentaria, sin ningún “dúmping” con respecto a terceros países.”

pequeña escala es la red de seguridad milenaria para toda Mesoamérica”³. Esto explica porque la producción de maíz se mantiene actualmente estable en México desde el NAFTA.⁴ Los agricultores siguen cultivando maíz incluso aunque obtengan menos cantidad y menos dinero por él, pues no tienen ni la capacidad ni el deseo de cambiar a otros cultivos.

Recortar las capacidades de los agricultores mexicanos para abastecer a los mercados locales está causando una serie de efectos en cadena catastróficos, como una mayor pobreza rural y una ola de inmigración hacia las ya superpobladas ciudades y hacia EE.UU. Más de quince millones de campesinos han tenido ya que dejar el medio rural en el año 2002.⁵ Este desplazamiento masivo tiene consecuencias ecológicas muy graves, como la erosión de las tierras, la deforestación y la pérdida de biodiversidad – pues los pequeños agricultores de las Américas juegan un papel clave en la protección del funcionamiento saludable del ecosistema, como hicieron notar en este taller John Tuxill, Ivette Perfecto y Robin Sears.

En enero de 2003, decenas de miles de manifestantes en la Ciudad de México, protestaban por el rechazo del gobierno a ofrecer un apoyo significativo a los campesinos, maltratados por el NAFTA. Las manifestaciones las organizó UNORCA, Unión Nacional de Organizaciones de Campesinos liderada por Alberto Gómez Flores, participante en este taller. UNORCA trabaja con Vía Campesina y otros aliados internacionales para fomentar una concepción amplia de la soberanía alimentaria y argumenta que México necesita renegociar el NAFTA si quiere subsanar las serias deficiencias de sus reservas agrícolas.

El escenario actual del comercio

A pesar de sus conocidos efectos negativos para los pequeños agricultores y el medio rural, las previsiones de la agricultura del NAFTA siguen siendo el modelo prioritario de los acuerdos comerciales entre EE.UU. y los países latinoamericanos, como el recién negociado CAFTA y el actual borrador del ALCA. Las negociaciones por un pacto regional entre EE.UU., Ecuador y Colombia, que empezaron en Mayo 2004, proyectan la misma visión del sector agrícola liberalizado.

También los agricultores de los Andes están sufriendo debido a una mezcla de desastres naturales (como sequías) y obstáculos político-económicos. En Ecuador, como en México, el gobierno ha recortado los préstamos rurales y los programas de extensión agrícola para cumplir con las políticas de ajuste estructural que exige el Fondo Monetario Internacional. Los pequeños agricultores están preocupados por la inminente irrupción de productos agrícolas baratos que llegarán a sus mercados cuando comience un nuevo acuerdo comercial con EE.UU. – particularmente porque este acuerdo podría preceder a cualquier reforma significativa de las ayudas y subsidios agrícolas de EE.UU. a través de las negociaciones todavía vigentes del turno de Doha de la Organización Mundial del Comercio.

Hay algunos desarrollos recientes prometedores en relación a la agricultura y el comercio en las Américas. Las naciones en vías de desarrollo y los movimientos sociales consiguieron cambiar la agenda ministerial de los encuentros de la OMC en Cancún 2003. La mayor controversia relacionada con la agricultura fue el rechazo de

³ Carlsen, Laura (2003), “The Mexican Farmers’ Movement: Exposing the Myths of Free Trade.” *Americas Policy Report*, 25 Febrero.

⁴ Henriques, Gisele y Raj Patel. (2004), “NAFTA, Corn, and Mexico’s Agricultural Trade Liberalization.” Silver City, NM: Interhemispheric Resource Center, 28 Enero.

⁵ Cevallos, Diego. (2002), “NAFTA Equals Death, Say Peasant Farmers.” *Inter Press Service*, 4 de Diciembre. <http://www.common-dreams.org/head-lines02/1204-02.htm>.

EE.UU., Europa y Japón a la idea de reducir sus subsidios de producción y exportación, que están perjudicando los pequeños agricultores en el sur global y restringiendo las opciones de exportación que deberían acumular para los países en vías de desarrollo. Estos subsidios han animado a los productores del norte a inundar con sus excedentes de producción los países extranjeros (“dumping”), reduciendo las oportunidades para los agricultores del sur de vender en sus propios mercados locales.

El punto muerto al que se llegó en Cancún originó una situación embarazosa para los países del norte, que fueron vistos en todo el mundo como defensores hipócritas del proteccionismo en su país y del libre comercio en el extranjero.⁶ Las negociaciones del ALCA llegaron a un punto muerto similar en el encuentro de Miami en noviembre del 2003. En consecuencia, los EE.UU. y la Unión Europea han empezado a hablar por primera vez acerca de aspectos que anteriormente quedaban fuera de sus límites, como los subsidios de exportación.

Aún con todo, el modelo prioritario que encarnan las políticas de comercio sigue siendo destructivo para los pequeños agricultores. Los defensores de la soberanía alimentaria creen que las nuevas posiciones negociadoras dentro de la OMC, el ALCA, y la CAFTA y otras negociaciones pueden no ser más que viejo vino en botellas nuevas. Afirman que los países del norte siguen buscando nuevas opciones de mercado en el extranjero, y que muestran muy poca voluntad de acabar realmente con las distorsiones perjudiciales de sus políticas agrarias. También hacen notar que incluso sin subvenciones, grandes países como EE.UU. y Canadá seguirían manteniendo una ventaja competitiva en los cultivos intensivos de productos como el maíz o el trigo. Sin una protección especial de los cultivos fundamentales para la cultura rural, el medioambiente y la manutención diaria como el maíz, los agricultores de Latinoamérica se verán empantanados por una ola futura de importaciones y perderán el control de sus medios de subsistencia.

Soluciones basadas en la soberanía alimentaria

Soluciones no-gubernamentales

En el transcurso de este taller, los agricultores y sus defensores han demostrado que la tecnología agrícola innovadora, los principios agroecológicos y la creación de nuevos mercados pueden equilibrar la agricultura de subsistencia, la agricultura de mercado y la conservación de la biodiversidad. Como queda descrito en esta publicación, los agricultores colonos en el proyecto RECA en el estado de Acre en Brasil establecieron una red de producto-mercado totalmente basada en el conocimiento de los agricultores y la innovación. Utilizando árboles y cultivos locales y técnicas agroforestales, los agricultores que habían sufrido la poca fertilidad de las tierras y la falta de acceso a los mercados hoy cultivan, procesan, empaquetan y venden productos locales del Amazonas como zumo de frutas, palmitos y frutos secos. Los participantes del taller describieron un ingenio similar en Guatemala y México para encarar las fuerzas hostiles del mercado y la ausencia de apoyo gubernamental. Sus técnicas agrícolas combinan el conocimiento tradicional y los nuevos descubrimientos y utilizan

⁶ Por ejemplo, ver la serie de artículos y editoriales del *New York Times* titulados “Harvesting Poverty”, que aparecieron en el 2003, particularmente el titulado, “The Unkept Promise” (Dec.30).

las prácticas de permacultura y reforestación que revitalizan el medioambiente local y refuerzan la autosuficiencia económica.

A pesar de estos logros, muchos participantes se apresuraron a señalar que la falta de acceso al mercado sigue siendo una barrera importante que impide expandir las opciones agrícolas más allá de la subsistencia. Existen algunos programas. Iniciativas de certificación de agricultura sostenible, como las etiquetas de Comercio Justo y de Eco-Ok, conectan a los pequeños agricultores de Centro y Sur América con los consumidores de Norte América, garantizando el precio del producto, la devolución directa de las ganancias y evitando los intermediarios mercantiles. Cuando se llevan a cabo de forma consciente, estos acuerdos de nuevos mercados son pasos positivos para el respeto de las agencias locales y la innovación. También demuestran que existen opciones de mercados potenciales para pequeños agricultores fuera de los mecanismos gubernamentales. Estos acuerdos pueden diseñarse para permitir a los pequeños agricultores que continúen con sus tradiciones agrícolas y que participen en mercados seleccionados sin esperar a que los gobiernos les apoyen. Pero estos sistemas son muy nuevos, y sus impactos sólo recientemente se están notando, sin que se haya hecho todavía su análisis detallado.

Mientras que algunos defensores de las pequeñas granjas están buscando soluciones más allá de los gobiernos, otros quisieran ver que se implantan controles del gobierno. George Naylor, un agricultor estadounidense de soja y maíz, Presidente de la National Family Farmer Coalition, explicó en este taller que el descenso en las ayudas del gobierno ha obligado a muchos agricultores de EE.UU. a abandonar su trabajo desde los años 1950. Naylor recomienda que los subsidios agrícolas de EE.UU. se reemplacen por el apoyo gubernamental para los precios mínimos de cultivo, ajustados según la inflación y que los compradores deben pagar (incluyendo gigantes del negocio agrícola como Cargill). Él recomienda precios fijos no sólo para los agricultores en EE.UU. sino por todas las Américas – afirmando que una política tal señalaría que los productos de los agricultores tienen un valor social verdadero.

Los productores de alimento, incluyendo los de América Central, del Sur y del Norte, reconocen que están constreñidos por las mismas fuerzas de la liberalización del mercado y de la consolidación del negocio agrícola. “Está comprobado que los beneficiarios de la llamada agenda de libre comercio son las compañías comerciales, y las corporaciones transnacionales gigantes que se benefician del bajo precio que se paga a los agricultores por los productos en bruto en todo el mundo,” argumentó Kristin Dawkins de la IATP. Instrumentos no-gubernamentales como el Comercio Justo pueden proporcionar a algunas comunidades de agricultores medios de apoyo adicional, mediante la generación de mercados rentables y seguros de cultivo comercial. En cualquier caso, la soberanía alimentaria y la supervivencia de los agricultores reside en último término en los acuerdos innovadores entre gobierno-mercado-agricultores que sitúen el alimento en igualdad con y fuera de los términos de rentabilidad del proveedor y comprador.

Soluciones gubernamentales: Estudio de un caso en Brasil

El gobierno brasileño actual ha encabezado una vía de desarrollo de políticas que dan prioridad a la soberanía alimentaria, el descenso de la pobreza y la movilización social de familias de agricultores a nivel nacional. La elección del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) en el 2003, significó la inauguración de un programa “Hambre Cero” que intenta prevenir y resolver el hambre, exclusión social de los pobres y las causas estructurales de la inseguridad alimentaria en Brasil.⁷ “Hambre Cero” tiene el compromiso de proveer subvenciones para agriculturas familiares⁸, un programa de cartilla alimentaria, intensas reformas agrarias, seguridad y calidad alimentaria, cocinas comunitarias y reservas de comida, los recursos para prevenir la malnutrición de bebés y de madres, puestos de trabajo, y generación de ingresos para los brasileños más pobres. El programa necesita que cada municipio apoye la agricultura familiar, la producción para el consumo local y agricultura urbana, así como proveer herramientas agrícolas modernas para las familias de agricultores.

⁷ Gobierno de Brasil, Programa Fome Zero (2004), “República Federal: Programa de Fome Zero”. <http://www.fomezero.gov.br/>

⁸ La agricultura familiar alude a la agricultura de pequeños propietarios que dependen sobretodo de la agricultura de subsistencia con algún nivel de agricultura comercial.



Charles de Souza trabaja en su jardín en la Favela Vila Brandão, una comunidad que lleva 25 años aguantándose a las cuestas que quedan debajo de un suburbio rico en Salvador, Brasil. El treinta por ciento de la población brasileña vive en favelas, muchas veces en tierra que pertenece a propietarios grandes. Mientras que la constitución brasilera permite la apropiación de tierras abandonadas para satisfacer a metas sociales como la soberanía alimentaria, la tierra de los faveleros es poco segura. En Vila Brandão residentes están luchando contra la Club de Yacht Salvador, quienes han destruido jardines para asumir control de la tierra. En la foto a la derecha se ven plantas de plátano maduro cultivado por de Souza y recientemente cortado por los trabajadores del club. Fotógrafo: Avery Cohn.

“Hambre Cero” representa una gran victoria para las personas pobres y marginales en Brasil. En particular, el Movimiento de los Sin Tierra (MST), seguramente el movimiento social más grande en América Latina, ganó legitimidad bajo los programas de Lula. MST organiza invasiones de tierras privadas inoperantes y reclama que el gobierno transfiera los títulos de propiedad a los ocupantes. Sus esfuerzos no sólo llaman la atención sobre la distribución desigual de las tierras, sino que también relacionan la seguridad alimentaria con los modelos de producción agrícolas (p.ej. producción de gran escala vs. pequeña escala), derechos de los pobres (p.ej. alfabetización y educación), y el acceso a recursos como la sanidad.⁹ Las

⁹ Wright, Angus y Wendy Wolford (2003), *To Inherit the Earth: The Landless Movement and the Struggle for a New Brazil*. Oakland, CA: Food First Books.

relaciones personales de Lula con la movilización social y la implementación de “Hambre Cero” traen al frente de la política gubernamental las ideas del MST sobre la seguridad alimentaria, los desheredados y la marginalización social.¹⁰

El programa relaciona la eliminación de la pobreza y el hambre con los objetivos nacionales de desarrollo. El gobierno federal argumenta que “Hambre Cero” es una inversión para el empleo futuro, la producción alimentaria (específicamente pequeñas granjas familiares) e ingresos nacionales mediante tasas en la renta. Como resultado de todo esto, “Hambre Cero” se plantea totalmente a la contra del modelo de agricultura orientada a la exportación defendido por los esquemas clásicos de la liberalización comercial. También advierte con firmeza que la autosuficiencia alimentaria y la movilización política y social de los pobres están en la raíz del crecimiento económico nacional y de la mejoría local del estándar de vida.

Algunas recomendaciones

La situación cada vez más difícil de los pequeños agricultores por toda América evidencia la necesidad de repensar el papel de la agricultura en los acuerdos comerciales internacionales. Los negociadores del comercio deberían partir de la premisa fundamental de la soberanía alimentaria, que salvaguarda el derecho de los campesinos, comunidades y naciones individuales a determinar sus propias políticas de producción de alimentos.¹¹ Las exportaciones agrícolas – cuando se producen mediante métodos sostenibles y a precios justos – pueden ser una importante fuente de ingresos y una estrategia valiosa de subsistencia para los campesinos del sur, pero no pueden reemplazar totalmente las oportunidades para la producción de subsistencia y los mercados tradicionales. Cultivos básicos como el maíz, el trigo y el arroz son fundamentales para medios de vida locales y no deberían estar sujetos a los caprichos del mercado global, especialmente mientras estos mercados permanezcan en gran medida tergiversados.

Como señaló Kristin Dawkins las subvenciones agrícolas no son malas intrínsecamente, y menos cuando se dirigen desde dentro a promover el bienestar social y medioambiental. Sin embargo, las subvenciones a la producción dirigidas a la exportación – que promueve transoceánicamente la sobrecarga de los mercados con bienes agrícolas más baratos que el coste de producción – están arruinando las vidas de pequeños agricultores por todas las Américas. Estos subsidios a la exportación son el mayor obstáculo para la construcción de sistemas más justos de comercio internacional y de agricultura sostenible.

Los acuerdos de comercio internacional y las políticas de economía nacional deben respetar la autosuficiencia alimentaria, las tradiciones culturales y la conservación de la biodiversidad. Aún con todo, necesitarán el mismo ingenio y la misma sensibilidad hacia las cuestiones sociales y ecológicas que las organizaciones de campesinos de toda América han empleado en su ausencia. Recomendamos específicamente que los responsables de acordar las políticas, internacionales y nacionales:

¹⁰ Lula es un antiguo trabajador de fábrica, organizador de sindicatos y prisionero político. Más recientemente ha utilizado “Hambre Cero” como la plataforma para proponer un compromiso internacional renovado de acabar con la pobreza, organizando una gran reunión de los jefes de estado en las Naciones Unidas en Agosto del 2004.

¹¹ Ver el debate actual en el turno de Doha de las negociaciones de la OMC sobre los mecanismo especiales de salvaguardia y otro vocabulario proteccionista para países en vías de desarrollo cuyos sectores agrícola y rural son muy sensibles.

- Apoyen el principio básico de la soberanía alimentaria y el derecho de las naciones y comunidades a mantener el control de sus provisiones de alimentos;
- Que asuman que la protección de los pequeños agricultores es crucial para un crecimiento económico sostenible, una media saludable de las condiciones de vida local y una efectiva conservación de la biodiversidad;
- Replantear la gastada noción de que el comercio liberalizado es el único medio para reducir la pobreza, promover el desarrollo rural y mejorar las agencias locales¹²;
- Fomentar políticas de comercio y nacionales que den respaldo a las familias campesinas, a la pequeña agricultura, a los métodos agroecológicos y al conocimiento del agricultor y a la innovación;
- Garantizar los precios mediante acuerdos gobierno-mercado-agricultor como el de “Hambre Cero”;
- Reavivar programas de extensión agrícola que proporcionen a los pequeños agricultores tierras adecuadas y apropiadas, préstamos, semillas, otras adquisiciones necesarias y entrenamiento en los métodos de agricultura sostenible;
- Tener en cuenta a organizaciones de agricultores como Vía Campesina y redes más pequeñas como RECA para invertir en desarrollo, y dirigir e implementar políticas agrícolas en la gestión y en las prácticas;
- Desarrollar políticas que complementen y que apoyen los planteamientos no-gubernamentales existentes.

¹² Ver la conferencia de la ONU sobre comercio y desarrollo (UNCTAD) 2004, *Least Developed Countries Report*.

Para asegurarse de que los responsables de los acuerdos comprenden la importancia de estas recomendaciones, las organizaciones de agricultores deben prolongar sus esfuerzos hacia la movilización social y la innovación agrícola. Creemos que redes como Vía Campesina y comunidades agrícolas individuales pueden mejorar este proceso a través de sus relaciones con la academia y la sociedad civil.