



ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento PA-32

Alejandro

"IMPORTANCIA RELATIVA DE LA AUTARQUIA ALIMENTARIA INTERNA Y
LA AUTOSUFICIENCIA ORIENTADA A LA
EXPORTACION" *

Mahar Mangahas

* El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de Programas de Capacitación, ha sido tomado de la Seguridad Alimentaria Mundial: Algunos temas y problemas, FAO, Estudio FAO, Desarrollo económico y social, N° 53, 1985.

(I/50731)
MG/CP
85-7-1124



PERSPECTIVAS MUNDIALES A LARGO PLAZO

Este trabajo trata de la cuestión de política que entraña la importancia relativa que se atribuye a la autarquía alimentaria basada en la producción interna y a la autosuficiencia basada en el comercio internacional, desde el punto de vista de un país menos desarrollado. En la primera parte se estudian las perspectivas mundiales de la producción, el consumo, el comercio, la ayuda alimentaria y los mecanismos de seguridad alimentaria, que todo país menos desarrollado tiene que tener en cuenta.^{1/} En la segunda parte se examina la economía política de la autarquía alimentaria de los países menos desarrollados y se presta atención a las diferencias que existen entre países. Es evidente que no puede existir una sola estrategia nacional de autosuficiencia alimentaria para todos los países menos desarrollados; por consiguiente, la tercera parte se limita a exponer el proceso mediante el cual podrían elaborarse distintas estrategias.

La mayoría de los estudios sobre el año 2000 ^{2/} llegan a la conclusión de que el mundo en conjunto tiene la capacidad tecnológica y los recursos para permitir que la producción de alimentos se desarrolle cuando menos al mismo ritmo que la demanda de alimentos. A la vez, se está poniendo en peligro constante la capacidad biogénica de los recursos naturales del mundo. A medida que desaparecen los bosques, se van agotando los recursos genéticos; existe una concentración creciente de anhídrido carbónico en la atmósfera y se está agotando la capa de ozono. En todo ello significa una mayor incertidumbre acerca de la capacidad de producción a largo plazo.

En el informe de los Estados Unidos, titulado The Global 2000, se pronostica un alza de 150 por ciento del costo real de la energía antes de fines de siglo. En razón de ello y, también, debido a la mayor escasez de tierras y a las proyecciones sobre la disminución del rendimiento de los fertilizantes, señala asimismo el aumento del precio real de los alimentos. Por eso, no cabe duda de que el incremento de la productividad de las tierras agrícolas constituye el desafío tecnológico e institucional más importante.

^{1/} Se hace hincapié en el conocimiento que tienen los países menos desarrollados del problema en L.P.Schartz y B.L.Berntson, "The New Politics of Food", en Sinha, 1978.

^{2/} Examinados en Mangahas, 1983.

A su vez, ello supone que el factor de la renta económica y de su distribución entre los distintos beneficiarios va a cobrar mayor importancia.

El aumento de la demanda de alimentos se deberá al crecimiento demográfico, sobre todo en los países menos desarrollados, y al aumento de los ingresos, principalmente en los países en desarrollo de planificación centralizada y de ingresos medios.^{1/} El aumento de los ingresos en los países más desarrollados, aunque se produzca más lentamente, también va a ser importante en función del volumen absoluto de la demanda de alimentos. Debido a la creciente desigualdad que existe entre las naciones ricas y las pobres, e incluso entre los propios países menos desarrollados, gran parte del aumento de la demanda de alimentos corresponderá a la carne. Por consiguiente, la economía de la producción cerealera mundial tendrá que orientarse hacia el empleo de los cereales como alimento para el ganado en vez de ser consumidos por el hombre. Incluso actualmente, el 40 por ciento de los cereales que se producen se están destinando a piensos.

Entre tanto, ya son generalizadas las elevadas tasas de desnutrición, siendo la principal causa de ello la pobreza y no una deficiente productividad alimentaria. Las perspectivas para Africa son las peores; The Global 2000 pronostica una disminución del consumo de alimentos per cápita en la región subsahariana. En su hipótesis de trabajo optimista, la FAO (1981) prevé el mantenimiento, en el año 2000, de la relación de autosuficiencia alimentaria (RAS) de Africa al nivel de 1978-79, es decir, del 94 por ciento, marco de sus cálculos optimistas. No obstante, con arreglo a las proyecciones de crecimiento módico de la FAO, la RAS de Africa bajará al 91 por ciento en el año 2000. La diferencia entre esos dos cálculos, en función de las proyecciones de déficit de cereales por parte de los importadores netos, se cifra en 9 millones de toneladas para el año 1990 y en 34 millones para el año 2000. La FAO ha aconsejado vivamente a los países importadores la conveniencia de examinar medidas para lograr la autosuficiencia interna (FAO, 1981, págs. 113-114):

^{1/} Alex McCalla. "Developing a Food Strategy: International Trade Aspects" en Food Security in a Hungry World, 1981.

"La solución está en el aumento de la producción dentro de los mismos países importadores; no hay ninguna otra opción verdaderamente realista. Si no se consigue este mejoramiento, la comunidad internacional debe resolver los gravísimos problemas comerciales y financieros que plantea la adquisición, el transporte y la financiación de cantidades de ayuda alimentaria mucho mayores que todas las que se han concedido hasta ahora. De lo contrario, se debe aceptar la lentificación del crecimiento económico y una ulterior intensificación de una desnutrición ya muy extendida en los países más pobres del mundo".

Comercio de alimentos

Es bien sabido que las existencias de alimentos para la exportación se hallan concentradas en muy reducido número de países. En 1978-79, a Norteamérica correspondía el 58 por ciento del comercio mundial de cereales (FAO, 1981, pág. 114). El volumen de exportación es exiguo en relación con la producción y no sólo se verá afectado por los trastornos de ésta sino, también, por las políticas nacionales de manipulación que practican los países más desarrollados, tanto exportadores como importadores, a fin de mantener la estabilidad de los precios internos. Cuando sean malas las cosechas de cereales, sin duda las economías de mercado desarrolladas y las de planificación centralizada competirán en el mercado mundial para abastecerse de cereales a fin de mantener su consumo de carne. Además, el comercio está dominado por las empresas estatales de importación y exportación y por unas cuantas grandes empresas privadas. Esto significa que los países menos desarrollados que suelen importar alimentos tendrán que evaluar factores como la situación de la agricultura en la Unión Soviética y en China en ese momento, la capacidad de esos países para financiar importaciones y la relación política entre ellos y los países occidentales exportadores de cereales.

En estas circunstancias, el "precio mundial" de los alimentos cobra un sentido particularísimo.

"El precio al que se comercian los productos, las más de las veces, se convierte en una función de esas decisiones internas y depende de la voluntad de subvencionar las exportaciones en períodos de excedentes y de limitarlas en los años de escasez; de la voluntad de otros países,

cuya política comercial sea más flexible, de participar en el mercado para absorber los excedentes, y, de la medida en que los gobiernos y las empresas privadas hayan decidido mantener reservas. En vez de contar con un mercado mundial "competitivo" que funcione sin tropiezos, se obtiene una extraña estructura del mercado constituida por todo ese complejo de decisiones de política."1/

Los precios internacionales de los alimentos no sólo son volátiles debido a que es imposible predecir la forma en que van a actuar en el comercio los principales participantes sino, también, a causa de las reacciones de los participantes menos importantes que pueden contribuir a exacerbar la situación. Es posible que los elevados precios mundiales de los alimentos en 1974, no obstante la cosecha que se recogió ese año, fuesen resultado de las compras inducidas por el pánico de países que seguían sumamente preocupados por la crisis de la producción alimentaria de los años 1972-73; se ha formulado la teoría de que la nueva cosecha de 1974 tropezó con una crisis de liquidez que evitó la baja de los precios por algún tiempo.2/ Es triste la suerte de los países menos desarrollados que no ven otra solución salvo la de luchar por colocarse en la fila apenas empieza a formarse una.

Así pues, el mercado internacional de alimentos tiene un carácter sumamente artificial, y quizás los países menos desarrollados se sientan justificados al evitarlo en todo lo posible.3/

Mecanismos de seguridad alimentaria

La actual situación insatisfactoria de la seguridad alimentaria mundial fue resumida por la FAO (1983, párr. 16) en los siguientes términos:

"Aunque después de la Conferencia Mundial de la Alimentación se han tomado una serie de medidas para fortalecer la seguridad alimentaria, todavía no se ha llegado a una situación satisfactoria. Numerosas medidas acordadas en los foros internacionales no se han aplicado eficazmente en la práctica. Además, todavía no existe un mecanismo que asegure

1/ Tim Josling "Grain Reserves and Government Agricultural Policies", en Sinha, ed., 1978, pág. 607.

2/ A.H. Sarris y L. Taylor "Cereal Stocks, Food Aid, and Food Security for the Poor", en Bhagwati, 1977.

3/ Véanse los artículos de Schertz y Berntson, Bergmann y Johnson en Sinha, 1978.

la estabilidad de los mercados de cereales y garantice el acceso de los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos a los suministros que necesitan. Los progresos realizados hacia la consecución de una seguridad alimentaria en el sentido amplio, con la participación de la producción y del comercio, han distado mucho de lo que cabía esperar. Después de una subida a mediados de los años setenta, la ayuda oficial para el desarrollo recibida por la agricultura ha ido disminuyendo en términos reales. La relación de intercambio de los países en desarrollo ha empeorado de manera alarmante y las negociaciones sobre liberalización del comercio están en un callejón sin salida. Las oscilaciones de los precios de los productos básicos primarios son más violentas que nunca."

La única reserva importante que pueda emplearse para la seguridad alimentaria internacional es la Reserva de Trigo para la Seguridad Alimentaria de los Estados Unidos, que se cifra en 4 millones de toneladas, y que puede utilizarse para apoyar los compromisos de ayuda alimentaria (FAO, 1981, pág. 115). Existe una reserva internacional de alimentos para casos de urgencia, basada en un sistema de promesas que aún no ha alcanzado una base multilateral cabal; alcanzó su meta de 500.000 toneladas de cereales en 1981 y 1982 (FAO, 1982, párr. 25). Las 50.000 toneladas de arroz que corresponden a la reserva de seguridad alimentaria de los países de ASEAN 1/ son realmente exiguas en comparación con las citadas más arriba. Se aumentó en cierta medida la seguridad alimentaria desde el punto de vista financiero con la creación del Servicio de financiación de las importaciones, de alimentos del FMI en 1981, el cual ha proporcionado créditos de 300 millones de DEG, como mínimo a cinco países en desarrollo; sin embargo, los giros están limitados por la solvencia crediticia del país de que se trate en el FMI (FAO, 1982, párr. 30). El Servicio está orientado en parte hacia un sistema de seguro alimentario mundial.2/

1/ Se trata del único mecanismo operacional de seguridad alimentaria a nivel regional; véase Somporn Hanpongpanh, "Modeling the Impact of the ASEAN Food Security Reserve: en Chisholm y Tyers, 1982.

2/ Véase Konandreas, Huddleston y Virabongsa (1978), Valdés (1981), y D. Gale Johnson, "Increased Stability of Grain in Developing Countries: Optimal Carryovers and Insurance", in Bhagwati, 1977.

Viene a ser una ironía el hecho de que la inseguridad que esos sistemas tratan de aliviar, no sólo se debe a la inestabilidad natural de la producción de alimentos sino también a las restricciones del comercio mundial de alimentos que constituyen parte de las políticas de precios y de producción de alimentos que practican los países más desarrollados.

"La razón fundamental de que hagan falta reservas mundiales de alimentos o de cereales alimenticios es que la política oficial impide el acceso directo a los suministros de cereales disponibles. ...El motivo por el cual el mundo necesita mantener reservas de alimentos por encima de las existencias ordinarias, no es de índole natural sino política".1/

Sin embargo, las reservas de alimentos del "mundo" no son meramente la suma total de los excedentes de todas las naciones. Estos excedentes no se habrían producido, o habrían sido muy inferiores para empezar, si no fuese por esas políticas restrictivas. Por eso, el acceso a los excedentes consiste en demostrar sus beneficios políticos y nutricionales, ajustando o reduciendo al mínimo, los efectos perjudiciales que puedan tener en las políticas iniciales en que se basan.2/

La mayor parte de la ayuda alimentaria se presta sobre una base bilateral, en la cual tiende a ser muy poderoso el elemento político.3/ Sobre una base per cápita, Israel ha sido el principal país beneficiario de la ayuda alimentaria de los Estados Unidos; la República de Corea también lo fue en los primeros años 70. La participación de Egipto en el Programa de Ayuda Alimentaria de los Estados Unidos fue interrumpida a mediados de los años 60 y luego reanudada, después de haberse concluido el acuerdo entre Egipto e Israel. En los últimos años 60, Indonesia financió gran parte de su presupuesto para

1/ D. Gale Johnson, *op. cit.*, pág. 260.

2/ De ahí la necesidad, como conceptos de colocación de excedentes, de la "adicionalidad", "colocación ordenada" y "consulta voluntaria".

3/ Véase Cathie, 1982.

el desarrollo con el producto en rupias de las ventas de arroz importado en condiciones de favor. Hasta 1973, Viet Nam fue un importante receptor de alimentos con arreglo a la Ley Pública PL480. La India (que en la actualidad casi es autosuficiente) cambió de los Estados Unidos a la Unión Soviética como fuente de abastecimiento en alimentos, después de 1974, debido a la distensión política. En 1974, los Estados Unidos interrumpieron el envío de alimentos con arreglo a la Ley PL480 a Bangladesh, que padecía de hambre, hasta que ese país convino en poner término a sus exportaciones de yute a Cuba.

Como sostiene con acierto Cathie (1982), la mitigación del hambre no ha constituido el principal propósito que persigue la ayuda alimentaria.^{1/} El aumento del empleo de los excedentes de alimentos para el socorro de carácter humanitario no se ha debido a la mayor frecuencia de catástrofes y situaciones de urgencia. Fue escasa la ayuda alimentaria prestada durante los períodos de crisis de los primeros años 70, considerándose que la disminución del volumen de donaciones de trigo estaría relacionada con el aumento de los precios del cereal registrado posteriormente en el decenio. En las deliberaciones sobre el Convenio Internacional del Trigo propuesto, la preferencia manifestada por los Estados Unidos por un mecanismo de cantidades de referencia en vez de precios de referencia para que la crisis alimentaria de lugar a la utilización de las reservas estabilizadoras se explica en función de la lentitud con que reaccionan los mecanismos basados en cantidades de referencia, pues, durante el tiempo que se retrase el empleo de esas reservas, los Estados Unidos pueden obtener ganancias del alza de los precios en plaza y al contado que pueden provocar las compras inducidas por el pánico.^{2/}

^{1/} La FAO ha declarado (1982, párr. 17): "...las razones políticas y comerciales juegan un papel cada vez más importante en gran parte de la ayuda bilateral, entre ella la ayuda en alimentos". Eso estaría reñido con lo que declara la FAO en Agricultura: Horizonte 2000 que afirma (pág. 110) que "La posición de la oferta de productos agrícolas en los mercados mundiales ha impedido hasta ahora el uso eficaz de los alimentos como arma política importante."

^{2/} Véase Sarris y Taylor, op. cit.

Aunque tal vez fuera acertado referirse a la ayuda alimentaria como un beneficio que implica algunas desventajas, sería injusto a la vez olvidar su contribución potencial. Las existencias de alimentos excedentarios representan realmente un importante recurso potencial. Todo incremento de la ayuda alimentaria puede culminar en mejoras trascendentales de la situación nutricional de muchos países menos desarrollados. En las proyecciones a largo plazo de la FAO sobre las necesidades de importación de cereales (1981, pág. 52), los países sólo podrían realizar dos terceras partes de tales importaciones cuando más sin provocar problemas de su balanza de pagos. Otra finalidad importante de la ayuda alimentaria es potenciar los programas de ayuda temporal a los pobres, para contrarrestar los efectos generalmente regresivos de la ejecución de macrorreformas de precios en los sectores de las divisas, tasas de interés, salarios y relaciones de intercambio urbano-rurales.^{1/}

Sin embargo, los aspectos positivos de la ayuda alimentaria, por su propia índole, son mucho más evidentes que los negativos. Además, entre los aspectos negativos que suelen ponerse de relieve están los efectos económicos secundarios en el país beneficiario y no se habla del precio político que el gobierno tendrá que pagar y que, seguramente, no estará dispuesto a discutir abiertamente con sus electores.

LA ECONOMIA POLITICA DE LOS ALIMENTOS EN LOS PAISES MENOS DESARROLLADOS

Gran parte de la literatura político-económica sobre los alimentos centra su atención en las circunstancias y modalidades políticas de los intereses creados en los países más desarrollados. Parece como si dichas circunstancias constituyesen sencillamente las limitaciones previas dentro de las cuales los países menos desarrollados, las instituciones multilaterales y todo el resto del mundo tendrían que actuar. Sin embargo, es evidente que los países menos desarrollados tropiezan con serias limitaciones políticas e institucionales propias. Los gobiernos de esos países tienen muchos objetivos que alcanzar aparte de la promoción de la eficacia y la equidad económica en general, o de

^{1/} Véase C. P. Timmer y M. Guerreiro, "Food Aid and Development Policy", en Nelson y otros, 1981.

dar de comer a los pobres en particular. Como norma, esos sistemas políticos son más recientes y más frágiles y está siempre en juego la supervivencia del liderazgo político o del sistema dirigente en relación con un mayor número de cuestiones que en los países más ricos. Las circunstancias propias de esos países varía enormemente, tanto en términos económicos (el alcance de su participación en las importaciones y exportaciones de alimentos en el mercado mundial, los déficit de balanza de pagos y de recursos, etc.) y en términos políticos (su afiliación a alianzas internacionales, la amenaza exterior e interior a la seguridad nacional, la estructura de los intereses creados internos, etc.).

CUESTIONES INTERNACIONALES

Basta con tomar nota de las tres cuestiones siguientes: el deseo de reducir la dependencia política; las amenazas exteriores a la seguridad y las restricciones o controles externos de las exportaciones de los países menos desarrollados. Todas las naciones compiten muy seriamente para ejercer influencia en el ámbito internacional, cuando no en el plano mundial, al menos en el regional. Cuanto más grande sea el país por su población y mayores serán sus intereses en el orden internacional en evolución, más vitales serán sus necesidades de autarquía o autosuficiencia alimentarias en evolución, más vitales serán sus necesidades de autarquía o autosuficiencia alimentaria para evitar que otros países tengan la oportunidad de ejercer influencia en él. El poder que permite ejercer el control de los alimentos figura entre los diversos medios que una nación puede mantener en su "cartera de poder". Aunque quizás sea un elemento menos importante que el poder tecnológico, militar o bien (en este decenio) energético, la capacidad del país para producir todos los alimentos que consume o para comprar lo que le falte sin hacer concesiones políticas, constituye un poder importante por si sólo.

Se supone que varía, el precio total - tanto monetario como no monetario - que se paga por los alimentos importados, según el poder de negociación relativo del comprador y el vendedor. Por razones evidentes, los Estados Unidos han exigido un precio mucho más elevado a Bangladesh, por ejemplo, que a la Unión Soviética, China, cuando aún era débil en lo económico y militar, demostró que prefería apretarse el cinturón a importar alimentos en épocas de déficit agrícola. El Japón, que posee gran capacidad tecnológica, puede fácilmente pagar los alimentos y la energía que importa; lo que explica su estrategia "internacionalista" 1/ es su interés en evitar todo trastorno de las relaciones comerciales con los países con los cuales comercia.

En cambio, la India que posee casi la quinta parte de la población del mundo y desea sobresalir en asuntos internacionales, no tiene otros recursos que le permitan compensar eficazmente su situación de insuficiencia de alimentos. Al participar en el mercado mundial de alimentos como país importador, se colocaría en desventaja en la política internacional y ello tendería a eclipsar los posibles beneficios económicos derivados de su comercio. Por eso, no sorprende en absoluto el hecho de que la India haya preferido perseguir una política de plena autosuficiencia, objetivo que sólo ha conseguido hace poco. 2/ Esa autosuficiencia refuerza enormemente su predominio en la región sudasiática. Por su parte, a Bangladesh y Pakistán no les quedaría otra opción que esforzarse por lograr una mayor autosuficiencia, por muy distante o difícil que parezca en la actualidad, si desean competir con éxito con la India en el ámbito internacional.

Indonesia, el más grande importador de arroz del mundo, disminuye la presión de la influencia de los Estados Unidos en sus asuntos en la medida en que logra evitar las importaciones de arroz procedentes de este país. La mejor alternativa a la plena autosuficiencia es reducir las importaciones hasta un volumen

1/ Véase S. Yamada "The Problem of Food Security in Japan", en Chisholm y Tyers, 1982.

2/ Véase T.N. Srinivasan "Food Security: An Indian Perspective", en Food Security in a Hungry World, 1981; véase también J.A. Dixon y R. Tyers, "India's Food Security: Supply, Demand and Signs of Success" en Chisholm and Tyers, 1982.

lo bastante bajo para que pueda ser suministrado en forma segura por Tailandia, que es también miembro de la ASEAN. 1/ Los motivos de la autosuficiencia de Filipinas por lo que se refiere al arroz son muy análogos, si bien el alcance del déficit filipino en el pasado fue muy inferior al de Indonesia. Aunque los cinco países que pertenecen a la ASEAN (hace poco pasaron a ser seis con el ingreso de Brunei) han reiterado que son una alianza económica y no militar, parece evidente que la amenaza vietnamita es un factor que contribuye a consolidar la cohesión de la ASEAN. Tailandia como Estado de "vanguardia" tiene mucho que ganar fomentando dicha cohesión al aceptar su papel de principal aportante a la reserva de seguridad alimentaria de los países de la ASEAN. Por otra parte, cabe suponer el deseo de Viet Nam de recuperar la situación de autosuficiencia que disfrutaba antes de la guerra, a fin de reducir el predominio de su actual protector, dados los actuales obstáculos diplomáticos que existen para que pueda importar alimentos de Tailandia, China y los Estados Unidos.

Los países menos desarrollados con déficit de alimentos en la actualidad o que se han mencionado brevemente hasta el momento o no hace mucho tiempo - China, la India, Indonesia, Bangladesh, el Pakistán, Viet Nam y Filipinas - constituyen, en el orden citado, siete de los diez países en desarrollo más poblados del mundo. Los tres restantes son Brasil, que es el mayor exportador de alimentos y Nigeria y México, ambos exportadores de petróleo. Los diez países más poblados que siguen y que son países menos desarrollados, comprenden sólo a tres que la FAO ha clasificado en la categoría de "más vulnerables", a saber: Egipto, Etiopía y el Zaire. Los siete restantes incluyen a tres países exportadores de alimentos (Tailandia, Turquía y Argentina), a tres naciones de ingresos medios (el Irán, la República de Corea y Colombia) y a Birmania, que tradicionalmente es autosuficiente.

1/ La idea de que la autosuficiencia regional es el mejor planteamiento después de la autosuficiencia nacional también puede discernirse en las referencias a la autosuficiencia alimentaria en la región de América Latina en conjunto pese a los déficit de algunos países latinoamericanos. Véase, L. Solis "Food Security in Latin America with Special Reference to Mexico", en Food Security in a Hungry World, 1981.

Si se toma la población como índice, evidentemente hay menos posibilidades de cálculo económico en el problema de la autarquía alimentaria contra la autosuficiencia alimentaria a través del comercio que posibilidades de cálculo político, aun cuando este último se circunscriba a factores internacionales. El cálculo económico tendrá más validez en los países más pequeños y en las provincias de territorios tan extensos como son los de la India e Indonesia.

El mayor peligro para la seguridad alimentaria en los decenios venideros no será tanto la variabilidad de la producción cuanto la guerra (Bliss, 1982). Cada vez que existan amenazas exteriores a la seguridad, será preciso proteger el abastecimiento alimentario. Hay que tener suficiente confianza en todo abastecedor de alimentos exterior, si no como franco aliado al menos quizás como socio en el mantenimiento de la paz (quizás sea ésta la situación que impera en Egipto). Los países sin litoral van a requerir la cooperación de los gobiernos de los territorios limítrofes, a través de los cuales tienen que importar los alimentos. Si es precaria la situación de las alianzas y relaciones del país con sus vecinos, entonces no puede reprochársele que se esfuerce por lograr la autosuficiencia alimentaria.

Todo país menos desarrollado que estudie la posibilidad de lograr autosuficiencia alimentaria comerciando, tendrá que contar con garantías de acceso a los mercados de exportación. Tendrá que hacer frente tanto a la tendencia proteccionista general que prevalece en los países ricos, como a su propia vulnerabilidad ante posibles restricciones especiales. Por ejemplo, todo país que importe alimentos de los Estados Unidos debería abstenerse de comerciar con Cuba.

PROBLEMAS INTERNOS

Los términos "autarquía" y "autosuficiencia" se refieren a la existencia de una determinada capacidad nacional que no dependa de medidas exteriores ni sea vulnerable a las mismas. Por eso se trata de un contexto en el que se compara lo nacional con lo extranjero. La autosuficiencia no sólo da más margen a

los gobiernos de los países menos desarrollados para maniobrar en sus relaciones internacionales, sino que significa más apoyo y capital político por parte de su electorado que es "nacionalista": en el sentido de estar en contra de los extranjeros. 1/ Conociendo los antecedentes históricos de las colinas, es comprensible que muchas personas de los países menos desarrollados sean xenóforas hasta cierto punto. Para los nacionalistas, es preferible la autarquía mediante la producción a la autosuficiencia que dependa del comercio, en igualdad de condiciones, pues cuanto menos haya que hacer transacciones con extranjeros, tanto mejor.

Vale la pena señalar que no existe una norma establecida para determinar la estructura del consumo de alimentos que corresponde a la definición de autarquía/autosuficiencia. A Filipinas, que tiene una disponibilidad de alimentos per cápita de 2.300 calorías diarias, suele citársele comúnmente como país autosuficiente en el arroz, al paso que no sucede lo mismo a Malasia cuya disponibilidad es de 2.600 calorías, meramente por el hecho de que el primero, a diferencia del segundo, ya no importa arroz en años normales. Singapur, que es un país vecino y que tiene una disponibilidad de 3.000 calorías diarias, evidentemente se alimenta con facilidad mediante importaciones pero no se le menciona como país autosuficiente, a diferencia del Japón. ¿Se debe solamente a que el Japón, que tiene déficit alimentarios, ya no importa arroz, alimento básico de su régimen alimenticio?

En la India, especialmente en las zonas rurales, hay una desnutrición generalizada que coexiste con "excedentes" de producción de alimentos. T.N. Srinivasan señala con satisfacción que la India ha alcanzado la autosuficiencia y que, por consiguiente, deberá elegir ahora entre prepararse para exportar alimentos, desplazar recursos a otros cultivos no alimentarios, hacer hincapié en las necesidades de los pobres anteponiéndolas a las preocupaciones

1/ En la elección presidencial de Filipinas de 1969 las pretensiones de autosuficiencia arroceras de la administración titular (que ganó las elecciones) tuvo gran acogida por parte del electorado; en todas las elecciones anteriores, la táctica empleada por el titular (que perdió las elecciones) había consistido en inundar el mercado con arroz importado.

internacionales y trasladar su atención al sector no agrícola. 1/
Parecer pues que, para los indios, la autosuficiencia alimentaria es un objetivo más importante que la eficacia en la asignación de recursos a los sectores, a los cultivos dentro del sector agrícola y a los cultivos de exportación, en particular; dicho de otro modo, la sustitución de alimentos importados reviste un interés prioritario y no tiene que competir para obtener recursos al mismo nivel de las actividades citadas. La afirmación de Srinivasan también sugiere que se trató de lograr la sustitución de los alimentos importados pese a algunos efectos negativos sobre los sectores pobres de la población. (¿La limitación de la disponibilidad total de alimentos? ¿La absorción de la atención prestada por la administración que de otro modo se hubiese dedicado a programas para combatir la pobreza?). El autor señala que el programa de distribución de alimentos baratos, a través de almacenes de precios económicos, ha sido insignificante en las zonas rurales. 2/

En todas las naciones hay grupos de intereses, cuyo poder político varía. No importa mucho el número de personas que lo componen, porque de ser así ejercería mayor presión la población rural pobre, lo cual no suele suceder. Quizás tenga más peso la población urbana pobre y ésta, a su vez, gozará de menos prioridad que los funcionarios públicos, que por su parte tendrá menos importancia que los militares, etc. El problema de la distribución de alimentos posiblemente tenga mayor relieve en las sociedades en que la lucha política se basa en las masas que en aquéllas donde la lucha se libra entre élites. En igualdad de condiciones, con inclusión del sistema institucional de distribución de alimentos, la autosuficiencia orientada hacia el comercio ofrecerá mayores atractivos que la autarquía en el primer tipo de sociedades, debido a que se opone resistencia a las importaciones de alimentos con arreglo al sistema autárquico, pues ello tenderá a reducir la disponibilidad de alimentos.

1/ Op. cit.

2/ A excepción del Estado de Kerala; Srinivasan, op. cit. En las zonas urbanas, los poseedores de tarjetas de racionamiento para comprar en los almacenes de precio económico han de tener un domicilio fijo, por lo cual los habitantes de tugurios y los que duermen en la calle no gozan de ese beneficio; Dixon y Tyers, op. cit.

Sri Lanka y Egipto son dos países en los cuales la estructura de la distribución y el consumo de alimentos ha gozado de atención prioritaria frente a la producción de alimentos. En Sri Lanka, la política alimentaria es sólo una parte de un conjunto de elementos de bienestar social, en vigor desde hace 30 años, que, no obstante algunas modificaciones de las subvenciones llevadas a cabo recientemente, se ha arraigado firmemente. 1/ Aunque Sri Lanka se esfuerza por economizar en sus importaciones de alimentos (importando trigo en vez de arroz, como lo hace China) y también por fomentar la producción arrocería a través de un sistema de precios dobles (en la granja y al detalle), ha preferido concentrar sus esfuerzos en la exportación de té y la importación de alimentos y no ha intentado alcanzar la autosuficiencia dedicando las tierras de los cultivos de exportación a la producción de cultivos alimenticios.

Egipto se ha resignado al parecer a seguir la vía del déficit de alimentos a largo plazo. Goweli previó que aunque Egipto solía exportar arroz, importaría 1 millón de toneladas de este cereal en el año 2000. 2/ La política de Egipto consiste en mantener bajos los precios de los alimentos, como forma de controlar la inflación como compensación a los habitantes con ingresos fijos (caso muy análogo al de Indonesia 3/ y al de Filipinas). Se dan subvenciones al consumidor y los precios internos son inferiores a los precios mundiales. Esto significa que hay falta de aliciente para la explotación de cultivos básicos; por otra parte, se han proporcionado incentivos a la producción de hortalizas, frutas y forrajes. Por eso, Egipto ha dado preferencia a la seguridad de la masa de consumidores, con una disponibilidad de alimentos per cápita superior a 3.300 calorías diarias. La tarea que se ha impuesto estriba en hallar ingresos en divisas para pagar sus gastos y las remesas que hacen los trabajadores egipcios desde el extranjero son posibilidades importantes al respecto.

1/ N. Edirisinghe "Food Security in Sri Lanka: the Historical Record", en Chisholm y Tyers, 1982.

2/ A.A. Goueli "Food Security in Africa with Special Reference to Egypt", en Food Security in a Hungry World, 1981.

3/ S. Amat "Promoting National Food Security: the Indonesian Experience", en Chisholm y Tyers, 1982.

En general, puede decirse que las presiones políticas internas en los países menos desarrollados proceden en mayor medida de los grupos de consumidores que de los productores (pero, es evidente, a juzgar por las políticas aplicadas en los Estados Unidos, el Japón y la Comunidad Económica Europea, que los excedentes de alimentos se deben más bien a una orientación hacia el productor y no hacia el consumidor). Los gobiernos de los países menos desarrollados tienden a responder con medidas que mantienen accesibles y baratos los alimentos. Si no puede imponerse un racionamiento estricto, tienen que estudiar la posibilidad de complementar la producción interna de alimentos con importaciones. Sin embargo, el mercado internacional de alimentos es un laberinto en potencia que fácilmente puede atar las manos de un país menos desarrollado a impedirle actuar de manera independiente en sus transacciones internacionales.

DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL PARA ALCANZAR LA AUTARQUIA/AUTOSUFICIENCIA EN ALIMENTOS

Eficacia y equidad en un marco general

Toda estrategia nacional de alimentos se desarrolla en un marco general de política en el cual la eficacia y la equidad son los factores contendientes clave de la situación. El problema de la equidad puede ser el predominante, como sucede en el caso de Sri Lanka, pues allí la política alimentaria constituye sólo uno de los componentes de un gran conjunto de elementos de bienestar social. Las limitaciones de equidad se asentarían a priori, por lo cual quedaría la tarea de tratar la eficiencia en la medida de lo posible.

Quizás sea una deformación profesional de los economistas orientados hacia el mercado el de preguntar si están en orden los precios en un marco global, pues en la práctica hay que comprobar la eficacia general a la cual tendrá que ajustarse el logro de la equidad. La tesis implícita parece ser que es preferible esforzarse en lograr la eficacia a largo plazo y, a la vez ir ocupándose de los problemas inmediatos de la equidad a medida que se avanza. Por eso, Timmer plantea como dilema fundamental de la política alimentaria la posibilidad de que los incentivos destinados a inducir un desarrollo, acelerado y

eficaz de la producción de alimentos, al hacerlo, tiendan a incrementar el hambre de los pobres en las zonas urbanas y rurales (sobre todo de los campesinos sin tierra). 1/

La solución ideal sería mejorar de alguna manera la situación de la eficacia y de la equidad a la vez; quizás sean muchos los caminos orientados en ese sentido de los que conocemos en la actualidad. La búsqueda de los mismos no tiene por qué entorpecerse con la idea preconcebida e inútil de que no es posible lograr la eficacia y la equidad simultáneamente y de que es preciso fijar las prioridades de antemano.

El marco global abarca el funcionamiento, especialmente, la determinación de precios y de los mercados de trabajo, de las tierras, de capital, de financiación, de divisas y monetario. También incluye la capacidad del gobierno en materia de gestión fiscal y monetaria, así como de administración pública. Abarca las instituciones no comerciales, ya sean estatales o privadas, mediante las cuales la población y, en especial, los pobres, tienen acceso, o si se quiere, tendrán derecho a los productos básicos, en general, y a los alimentos en particular. Incluye finalmente las instituciones de seguridad, orden público y justicia, el estado de la confianza pública en el grupo político gobernante y también en los grupos opositores y el propio sistema de gobierno. Tal vez algunos de los parámetros globales que los ciudadanos de los países más ricos dan por sentados en la situación propia estén aún en evolución en los países menos desarrollados.

Recursos internos

La estrategia alimentaria nacional supondrá la asignación de recursos internos para la producción y distribución directas de alimentos, así como la producción de bienes exportables. La precaria situación alimentaria en el mundo entero debería provocar un aumento de las inversiones en la producción

1/ C.P. Timmer "Developing a Food Strategy", en Food Security in a Hungry World, 1981.

de alimentos ahora más que en el pasado. Incluso aquellos países que seguirán dependiendo de las importaciones de alimentos por algún tiempo, desearán estar preparados para afrontar posibles situaciones de urgencia por escasez de alimentos, haciendo inversiones en reservas estabilizadoras y en los mecanismos administrativos auxiliares correspondientes.

Parece favorable la relación costo-beneficio de las inversiones en el desarrollo de una nueva tecnología de producción de alimentos. Los países menos desarrollados que poseen extensas tierras agrícolas destinadas a la producción de alimentos necesitan contar con la base tecnológica que permita que los incentivos económicos suministrados al agricultor den lugar a un aumento de la oferta total de alimentos y no a meros reajustes del surtido de productos (Mellor, 1978). Los países menos desarrollados que cultiven productos agrícolas no alimentarios desearán tener más flexibilidad para pasar a la producción de cultivos alimentarios, en caso de ser necesario. Ello puede lograrse disminuyendo la proporción de tierras destinadas a cultivos perennes y manteniéndose al día con los adelantos científicos en el sector de los cultivos alimentarios. Si se tiene en cuenta la especificidad del emplazamiento de la tecnología agronómica, puede convenir a un país menos desarrollado actualizar sus conocimientos científicos en materia de cultivos alimentarios y, asimismo, de sus propios cultivos para la exportación.

A todos los países menos desarrollados, que avancen hacia la autarquía o hacia la autosuficiencia, les convendría examinar la posibilidad de hacer inversiones en la información. Aunque jamás puede conocerse el futuro con certeza, no hay excusa válida para que un país menos desarrollado no conozca datos económicos esenciales acerca de su propia situación alimentaria. 1/

Los gobiernos de los países menos desarrollados tendrán que aprender a examinar con ojo crítico su propia capacidad administrativa. Es difícil comprender qué puede lograr en materia de fijación de precios al consumidor y al productor un organismo estatal de comercialización que compre una pequeña

1/ U. Lele y W. Candler "Food Security: Some East African Considerations", en Valdés, 1981.

proporción de los excedentes comercializados del agricultor y luego venta al consumidor casi esa misma cantidad. Quizás la única explicación válida que tenga esa clase de intervención en el mercado, sea la profunda desconfianza que inspira el intermediario; por ejemplo, en la situación del Asia sudoriental, los intermediarios chinos.

Antes de establecer nuevas tareas para su gobierno, la población del país menos desarrollado tendrá que saber si está capacitada la administración pública y cuenta con la orientación acertada de sus funciones: En el contexto de la ayuda alimentaria, Cathie (1982, p. 4), señala lo siguiente:

"Hay suficientes pruebas prima facie que sugieren que la corrupción política, las fallas administrativas y los errores logísticos han convertido muchas operaciones de ayuda alimentaria de urgencia en un fracaso total."

Teniendo en cuenta que la desnutrición es más bien resultado de la pobreza general que de la escasez de alimentos, habría que velar por los recursos empleados por el gobierno para los programas de seguridad alimentaria no menoscaben otros programas más fundamentales para combatir la pobreza en los países en desarrollo. 1/ Cuando haya que hacer un análisis crítico de la capacidad, competencia y orientación del gobierno, no son las opiniones de los técnicos sociales las que cuentan realmente, sino el parecer del electorado reconocido por el gobierno y al cual tiene que rendir cuentas. A la larga, los pobres de las zonas urbanas y rurales tendrán que lograr una suficiente participación política en los asuntos del país para asegurarse de que se protegen sus intereses; cabe preguntar, sin embargo, hasta qué punto los países menos desarrollados pueden emprender reformas sociales y hacer los sacrificios en el plano interno que ello representaría (Sinha, 1978).

1/ Véase Roumasset "Rural Food Security", en Chisholm y Tyers, 1982.

Recursos externos

Los países menos desarrollados tendrán que hacer una evaluación de todas las formas de recursos externos de que puedan disponer, a saber: inversiones, tecnología, financiación de balanza de pagos, asistencia técnica, ayuda alimentaria bilateral y multilateral, importaciones comerciales y en condiciones de favor, arreglos regionales sobre seguridad alimentaria, etc. El nivel del alcance previsto de la autosuficiencia dependerá de la forma en que el país interprete el mercado internacional de alimentos, en el cual los precios y las condiciones aparentes en que se desarrolla el comercio pueden ser engañosos y que, además, es vulnerable a la crisis de carácter natural 1/ y político. Puede requerirse cierto volumen de inversiones para que el país adquiriera una capacidad propia que le permita obtener suficiente información acerca de la situación alimentaria en el exterior.

En principio, los sistemas regionales de seguridad alimentaria son una de las formas en que un grupo de países menos desarrollados puede aumentar su autosuficiencia colectiva frente al resto del mundo. La ASEAN es un caso especial, pues entre sus miembros figuran el mayor importador y el mayor exportador comercial de arroz del mundo. En todos los países de la ASEAN hay un alimento básico, el arroz, que por razones culturales, es muy difícil de sustituir por el trigo. Las disposiciones de la reserva de seguridad alimentaria de la ASEAN implican una actuación muy precavida, según Siamwalla, pues se estipulan que sólo se pueden hacer entregas de arroz con cargo a la reserva después de haberse notificado la necesidad de cereal y los precios, el tonelaje y las condiciones tienen que ser negociadas bilateralmente. 2/ Se ha considerado que la reserva de emergencia de 50.000 toneladas aumentaría la seguridad alimentaria regional, ya que los importadores de alimentos de la ASEAN podrían comprar en el exterior un 90% del arroz necesario para mantener el consumo

1/ Véase Currey, 1979, que trata de las primeras señales que anuncian el hambre.

2/ A. Siamwalla "Security of Rice Supplies in the ASEAN Region", en Valdés, 1981.

per cápita al nivel medio de los años 1961-1975, o sea entre 79 y 87%, con lo cual se reduce la posibilidad de años de "crisis", de uno cada 5 años a uno cada 8 años. 1/

Los países exportadores de petróleo reúnen buenas condiciones para la instalación de fábricas de abonos nitrogenados; de hecho, aparte de la cuestión de la seguridad militar, el Cercano Oriente ofrece posibilidades para convertirse en el centro mundial de fertilizantes. Según un plan cooperativo propuesto los países menos desarrollados que poseen los conocimientos podrían coadyuvar a la creación de esas fábricas de fertilizantes, a cambio de fertilizantes que se les suministrarían en condiciones garantizadas. 2/ Así pues, puede haber más posibilidades de cooperación económica entre países en desarrollo (CEPD) en los sectores de tecnología de la producción de alimentos y de insumos agrícolas que en el ámbito de los productos alimenticios propiamente dichos.

OBSERVACIONES FINALES

El grado de autosuficiencia alimentaria, desde el punto de vista de las disponibilidades, es la proporción del consumo de alimentos que se producen en el país, en lugar de importarlos y, desde el punto de vista de las existencias, la proporción de la reserva necesaria de alimentos de consumo, que consisten en existencias y no en dinero. Si el país decide importar parte de los alimentos que consume, costeándolos con sus exportaciones, entonces puede considerarse que ha optado por la autosuficiencia mediante el comercio. En cambio, si el país decide mantener reservas de dinero en vez de meras reservas de alimentos, puede decirse que está buscando la seguridad alimentaria mediante la financiación. Los economistas no se han sustraído a la tentación de proponer soluciones técnicas al problema de la autarquía y la autosuficiencia óptimas. Sin embargo, la

1/ Somporn, op. cit.

2/ S. Aziz "The World Food Situation and Collective Self-Reliance", en Sinha, 1978.

incertidumbre relacionada con las importaciones de alimentos y con los planes externos de seguridad alimentaria sigue siendo difícil de integrar en el cálculo económico. Aunque es preciso hacer algunas evaluaciones, quizás no tengan que ser cálculos matemáticos ni tampoco tengan que hacerse en las mismas unidades de cuenta que las estimaciones económicas. Por ejemplo, en el supuesto de que el importador de alimentos tenga que pagar, ese importador tendrá que evaluar siempre un precio político su disponibilidad de capital político: ¿quién sabe cuál es la relación de intercambio entre el capital político y el capital económico?

Los análisis técnicos del consumo excedentario y los superávit de producción parecen más bien inadecuados, por ser tan incompletos. No pueden tomarse como indicadores del bienestar de la población, a menos que en ellos se incorporen algunos elementos de equidad distributiva. De lo contrario, sólo reflejarán el criterio de la eficacia económica. Para que puedan introducirse elementos de equidad, será preciso disponer de información técnica acerca de los pobres y acerca de los demás sectores de la población por lo que se refiere a su participación respectiva en el sistema alimentario.

La obtención de informaciones acerca de los pobres en sí no es actividad normativa neutral. Funciona mejor si el medio político da acogida a reformas institucionales que redunden en provecho de los pobres. Cuando el medio no sea favorable para tales medidas, tampoco lo será para la búsqueda de la información técnica que podría servir para apoyarlas. La búsqueda de informaciones fuera de lo que las oficinas de estadística puedan proporcionar se convierte entonces, hasta cierto punto, en actividad normativa que requiere respaldo político propio (Mangahas, 1981).

La cuestión de la autosuficiencia alimentaria es algo en lo que pueden chocar muchos intereses. Las reformas institucionales suelen preceder al nuevo análisis técnico o al menos corren parejas con éste. Tal vez, lo más que pueden esperar los técnicos sociales es poder impartir una formación básica a los grupos políticos interesados, enseñándoles, por ejemplo, que no

es la reducción bruta sino la reducción neta de la disponibilidad de alimentos lo que aumenta el nivel de precios; o bien, que es imposible controlar la inestabilidad de una variable (como el precio de los alimentos) sin acrecentar la inestabilidad de otra variable económica (como, por ejemplo, la cantidad de alimentos importados o exportados); o bien que la protección que brinda una reserva estabilizadora contra el aumento de los precios de los alimentos tiene su origen en las presiones al alza de los precios surgidas en la época en que se creó la reserva. Cuando las decisiones de carácter político son tan importantes, lo que cuenta, o lo que debería contar, son pues las opiniones y actitudes del público en general y quizás fuese preferible, entonces, que un mayor número de las obras técnicas estuviesen dirigidas directamente a la población.

REFERENCIAS

- Barney, G.O., ed. - The Global 2000 Report to the President, A Report Prepared by the Council on Environmental Quality and the Department of State, U.S. Gov't Printing Office Washington, D.C., 1980.
- Bhagwati, J.N., ed. - The New International Economic Order: The North-South Debate, MIT Press, 1977.
- Bliss, Ch. - "The Political of Hunger: Review Article", Third World Quaterly, 4:4, octubre de 1982.
- Cathie, J. - The Political Economy of Food Aid, New York: St. Martin's Press, 1982.
- Chisholm, H. and Rodney Tyers, eds. - Food Security: Theory, Policy and Perspectives from Asia and the Pacific Rim, Lexington Books, 1982.
- Currey, B. - "Signals and Series for Famine Warnings in the Asia-Pacific Region", paper presented at the Working Group on Food Security Issues, The East-West Center, Honolulu, junio de 1979.
- Food Security in a Hungry World - una Conferencia Internacional sobre La Política Alimentaria, copatrocinada por la Universidad de California, Davis and Castle and Cooke, Inc., San Francisco, marzo de 1981.
- FAO - Agricultura: Horizonte 2000, Roma, 1981.
- FAO - Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Informe del Director General sobre la Seguridad Alimentaria Mundial: Reconsideraciones de los Conceptos y Métodos, CFS: 83/4, Roma, diciembre de 1982.
- FAO - "Progresos realizados en la ejecución del plan de acción para reforzar la seguridad alimentaria mundial. Reconsideraciones de conceptos y métodos", C83/20, Roma, agosto de 1983.
- Konandreas, P., B. Huddleston and V. Ramangkura - Food Security: An Insurance Approach, International Food Policy Research Institute, Research Report 4, september 1978.
- Mangahas, M. - "Population, Resources and Environment and Prospects for Socio-Economic Development", documento preparado para la reunión de un grupo de expertos de las Naciones Unidas sobre población, recursos, ambiente y desarrollo, Ginebra, abril de 1983.

- Mangahas, M. - "The Relevance of Poverty Measurement to Food Security Policy", paper presented at the Fourth Biennial Conference of the Agricultural Economics Society of Southeast Asia, Singapore, 3 november 1981.
- Mellor, W. - "Food Price Policy and Income Distribution in Low-Income Countries", Economic Development and Cultural Change, 1978, 27:1-26.
- Nelson, G.C., et. al. - Food Aid and Development, Agricultural Development Council, Inc., New York, 1981.
- Sinha, R., ed. - The World Food Problem: Consensus and Conflict, Pergamon Press, 1978.
- Valdés, A., ed. - Food Security for Developing Countries, Boulder, Colorado, Westview Press, 1981.

