

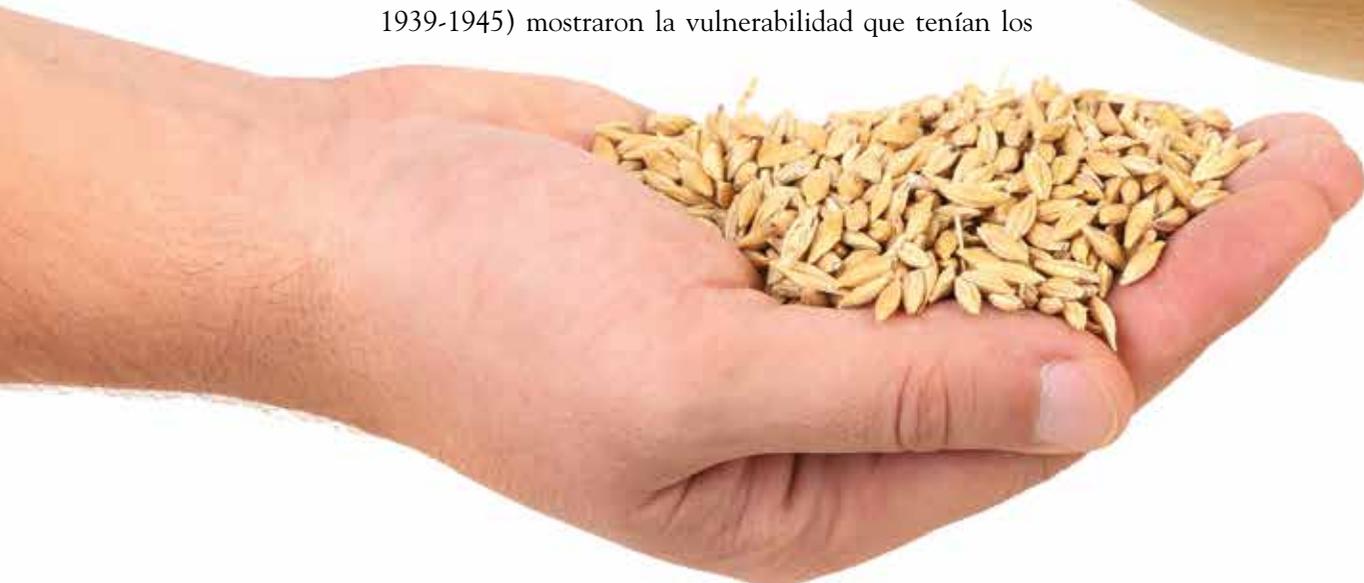
Seguridad y soberanía alimentarias

La *seguridad* y la *soberanía* alimentarias son conceptos distintos entre sí. En este trabajo se discuten las diferencias a partir de los datos estadísticos de la FAO y la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición. Asimismo, se presenta un análisis de la tendencia de la producción de alimentos en México desde un contexto internacional, a partir de lo cual se revela una paradoja peligrosa para nuestro futuro alimentario.

El mercado internacional de los alimentos

En el último cuarto del siglo XIX el nivel general de precios de las materias primas, incluidos los alimentos, cayó significativamente. Muchos países industrializados se beneficiaron del libre comercio y decidieron declinar su producción interna para adquirir sus bienes en el intercambio internacional con países no industrializados. Por ejemplo, Inglaterra llegó a importar 60% de los cereales que consumía, 70% de los huevos y 76% de los quesos entre 1905 y 1909 (Hobsbawm, 1989).

Sin embargo, las guerras mundiales (1914-1918 y 1939-1945) mostraron la vulnerabilidad que tenían los



países desarrollados en cuanto a su dependencia en la importación de alimentos. Su preocupación al respecto elevó a rango de “nacional” la seguridad alimentaria de su población. Los gobiernos empezaron a fomentar programas de apoyo para fortalecer su producción agrícola y disminuir progresivamente sus compras al exterior. Incluso en 1955, cuando se creó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), los países más desarrollados fueron los que pugnaron por no abrir al libre comercio los alimentos y mantener políticas proteccionistas para la agricultura.

En ese momento, *seguridad y soberanía* alimentarias estaban entendidas en la misma forma. El interés de los gobiernos era garantizar la nutrición de sus pueblos y tenían que hacerlo con la producción interna sin depender de otras naciones. Para entonces los países en vías de desarrollo, como el nuestro y el resto de Latinoamérica, gozaban de cierta estabilidad en la producción y el consumo, la cual los hacía autosuficientes (excepto Cuba y Venezuela, que tenían una alta dependencia en las importaciones). “¿Pueden ustedes imaginar un país que no fuese capaz de cultivar alimentos suficientes para alimentar a su población?, sería una nación expuesta a presiones internacionales”, pronunció George Bush, presidente de Estados Unidos, a principios de la década de 1990.

Esta situación cambió drásticamente en los años siguientes de esa misma década. En 1994 finalizó la reunión conocida como Ronda de Uruguay, que dio origen a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y en la cual los países desarrollados solicitaron que se liberara el comercio para los productos alimenticios y agropecuarios en general. ¿Por qué cambiaron su decisión?

Durante todo el periodo en que estos países mantuvieron una política proteccionista para el sector agrícola, se encargaron de generar medidas para aumentar la productividad, como la inserción de un “paquete tecnológico” que incluía la mecanización del campo con tractores y sistemas de riego, semillas mejoradas,





herbicidas y fertilizantes. Pero además, la crisis de los setenta del siglo pasado ya había empezado a preparar el camino para que las grandes empresas transnacionales absorbieran a los pequeños productores y para que nuevas empresas del ramo químico incursionaran en la producción agrícola. Para 1990, el sector ya estaba compuesto por un pequeño grupo de grandes empresas que dominaban todo el mercado. Los cambios tecnológicos y la protección de los gobiernos provocaron un aumento sin precedentes en el nivel de producción de estas naciones, lo que al mismo tiempo hizo que los costos de producción fueran mucho más bajos que en otros países; por ejemplo el nuestro, donde el “paquete tecnológico” era impensable para la mayoría de los campesinos porque era demasiado costoso y exigía una gran cantidad de energía.

Con estas desigualdades, México entró a la liberalización de su comercio agrícola mediante el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) en 1994. Cuando se siguen políticas proteccionistas, los gobiernos cobran un arancel a las mercancías que entran al país y que compiten con la producción interna; dicho arancel busca equilibrar los precios más bajos de las mercancías importadas para que las de origen nacional no estén en desventaja. Sin embargo, bajo políticas librecambistas (también llamadas neoliberales) como las del TLCAN, los países deben eliminar esos aranceles y permitir que las mercancías entren libremente.

Los campesinos mexicanos —que son realmente pequeños productores—, con escasa tecnología avanzada, no han podido competir con el precio de los productos importados; en muchos casos han tenido que dejar sus tierras y emigrar, cambiar su actividad y abandonar el campo. ¿Qué pasa entonces con la producción nacional y el abasto de la población?

Para los neoliberales ése no es problema, pues basta con que los países (en su mayoría en vías de desarrollo, como el nuestro) dejen de producir y compren sus alimentos en el comercio internacional. Suena lógico que si un país produce alimentos más caros que otro, deje de producir y mejor los importe, pues resulta más barato; con esto se beneficia a los consumidores —particularmente a los sectores

más pobres— y se garantiza el abasto de alimentos, es decir, su seguridad alimentaria. Éste es el pensamiento de los defensores del libre mercado.

Hasta aquí podemos ver ya las dos diferencias. Cuando se acuñó el término de *seguridad alimentaria* por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en 1996, durante la Cumbre Mundial de Alimentos, se definió que

existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos con el fin de llevar una vida activa y sana.

Pero en ningún momento se detalló de dónde deberían provenir esos alimentos, si de la producción nacional o del comercio internacional.

En contraposición, el Movimiento Internacional Vía Campesina propuso en la misma cumbre la concepción de *soberanía alimentaria* como “el derecho que cada pueblo tiene para definir su política en materia de alimentos”, porque es claro que la soberanía de un país se ve vulnerada al depender de la producción de otros países.

Las metas del milenio

En el año 2000, 189 países aprobaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Eran ocho objetivos en total que se aterrizaron en 21 metas por alcanzar;



comprendían temas como la educación, la salud, la sustentabilidad, la igualdad y la alimentación. La meta para alimentación (numeral 1C) consistió en que para 2015 se debía reducir a la mitad la cantidad de personas que padecen hambre, de acuerdo con los indicadores de 1990: a) la prevalencia de niños menores de 5 años de peso inferior al normal, y b) el porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria, es decir, la subnutrición. En cifras oficiales, México alcanzó la meta; en ambos rubros la proporción es menor a 5% de la población. Lo anterior confirma que en nuestro país hay seguridad alimentaria; parece que ha funcionado el libre mercado.

Sin embargo, la seguridad alimentaria es una cuestión compleja, transversal y multidimensional. La FAO le atribuye cuatro dimensiones: 1) disponibilidad, 2) acceso físico y económico, 3) utilización y 4) estabilidad (véase el Cuadro 1).

Cuadro 1. Las dimensiones de la seguridad alimentaria

Disponibilidad	Acceso físico y económico
Cantidad suficiente de alimentos de calidad, suministrados por la producción o por las importaciones.	Condición de poder adquirir los alimentos nutritivos.
Utilización	Estabilidad
Uso nutrimental de los alimentos y de los factores no alimentarios, como sanidad, agua potable o atención médica.	Acceso a los alimentos de manera ininterrumpida por crisis o conflictos.

Fuente: FAO (2006).

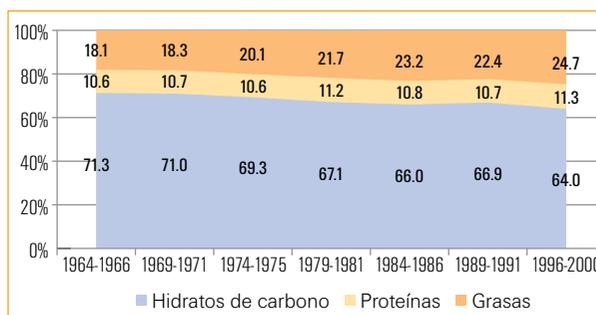
¿Cómo se encuentra México en estas cuatro dimensiones? A continuación presentamos algunos datos que reflejan cómo está el panorama.

■ Disponibilidad de los alimentos

■ Para este rubro vamos a considerar el indicador “Requerimientos de energía alimentaria y el suministro obtenido de los alimentos”. Los niveles óptimos son 100 o superiores; en 1990-1992 estábamos

en 132 y en 2012-2014 disminuyó ligeramente a 129 (FAO, 2014). Este dato se puede interpretar de una manera más fácil: en nuestro país existen alimentos disponibles para proporcionar la energía alimentaria que requiere cada mexicano en promedio; pero esto ha disminuido y eso debe empezar a preocuparnos. La preocupación es mayor si analizamos de cuáles alimentos proviene esa energía y cómo ha ido variando la composición de la dieta. La Gráfica 1 muestra los cambios de 1964-1966 a 1996-2000. Se puede observar cómo disminuyó la ingestión de hidratos de carbono al tiempo que aumentó la ingestión de grasas.

Gráfica 1. Porcentaje del suministro de energía alimentaria, según la fuente de donde proviene. México, 1964-2000.



Elaborada con datos de FAO (2003).

Estos cambios en los tipos de alimentos disponibles han propiciado que el porcentaje de niños de entre 5 y 11 años con sobrepeso y obesidad pasara de 23% en 1999 a 37% en 2012 (Gutiérrez y cols., 2012).

■ Acceso físico y económico

■ En este rubro expondremos dos indicadores. El primero es “La prevalencia de insuficiencia alimentaria”, que es el porcentaje de la población que está en riesgo de no poder cubrir sus requerimientos alimentarios. México redujo ese porcentaje de 11.1% en 1990-1992 a 9.1% en 2012-2014. Éste fue un buen avance, aunque muy débil si se compara con los logros de otros países como Venezuela, Uruguay, Honduras o Perú, que redujeron esos porcentajes a la mitad. Si en el apartado anterior decíamos que había alimentos suficientes en el país, en teoría no



debería existir este porcentaje de personas en riesgo. ¿Qué pasa entonces? El problema no es la falta de alimentos, sino la forma en que se distribuyen.

El segundo indicador que citaremos es “El índice de precios de los alimentos”, que nos dice cuánto ha variado el precio de los alimentos con respecto al resto de los productos. En nuestro país los precios de los alimentos se mantuvieron bastante estables del año 2000 al 2006, pero a partir de 2007 han aumentado progresivamente más rápido que el índice general de precios. Para 2013 el índice de precios de los alimentos había aumentado 30 puntos más que el índice general. Es importante recordar que en 2007 los precios internacionales de los alimentos aumentaron bruscamente y sobre todo repercutieron en el maíz que se importa, lo que disparó el precio de la tortilla; por eso se le llamó la “crisis de la tortilla”.

El hecho de que los alimentos suban de precio más rápidamente que el resto de los productos es un asunto más grave si consideramos que en nuestro país los alimentos representan 40% del gasto total de 10% de los hogares (que representan la población más pobre). Si sólo consideramos el ingreso monetario (el que se recibe en efectivo) para ese mismo 10% de la población, por cada \$1.00 peso que cada hogar obtuvo en 2012 gastó \$1.10 pesos en alimentos. En otras palabras, los ingresos de las familias más pobres son insuficientes para adquirir alimentos. ¿De dónde los obtuvieron? Principalmente de donaciones, de caridad y de programas asistenciales del gobierno. Para el resto de los hogares, esta situación no es del todo ajena; de 1994 a la fecha, los salarios han perdido 36% de su poder adquisitivo. Trabajando igual, hoy el salario alcanza para comprar menos de 2/3 de lo que antes comprábamos.

■ Utilización

■ Para esta dimensión revisaremos el indicador “Prevalencia de anemia en niños menores de 5 años”. Una persona con anemia no tiene en su sangre suficiente hemoglobina, una proteína que ayuda al transporte de oxígeno por todo el cuerpo; la falta de hemoglobina se asocia a la falta de hierro, y ésta, a la mala nutrición. Con datos de la FAO (2014), en



México el número de menores con esta afección disminuyó de 40.1% en 1990 a 25.9% en 2011. Mientras, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, el porcentaje de menores con prevalencia de desnutrición disminuyó de 21.5% en 1999 a 13.6% en 2012 (Gutiérrez y cols., 2012). Nuestro país estuvo por encima de la media del desempeño de los países latinoamericanos, pero por debajo de Brasil, Nicaragua y Uruguay, que mostraron mejores avances.

■ Estabilidad

■ Este rubro puede asociarse con la soberanía alimentaria y es donde nuestro país arroja los resultados más preocupantes. Como ejemplo veamos “La dependencia de importación de alimentos”. La tasa de dependencia subió de 22% en 1990-1992 a 35% en 2009-2011. Esto quiere decir que más de un tercio de los alimentos que consumimos no se produce en el país.

La Tabla 1 muestra tres productos básicos en la dieta mexicana: maíz, trigo y frijol, con sus niveles de producción y de consumo promedio de 1960 a 1969 (antes del neoliberalismo) y de 2010 a 2014 (tras 30 años de neoliberalismo). Además se incluyen las tasas de importación o dependencia con el exterior.

Como puede observarse, en los tres bienes, la producción per cápita (total de la producción entre el total de la población) disminuyó, pese a que el consumo aumentó. Esto quiere decir que la alimentación de los mexicanos ha mejorado en cantidad

Tabla 1. Producción, consumo y tasa de importación de alimentos en México, 1960-1969/ 2010-2014.

Alimento	Producción per cápita (kg)		Consumo per cápita (kg)		Tasa de importación (%)	
	1960-1969	2010-2014	1960-1969	2010-2014	1960-1969	2010-2014
Maíz	192	190	180	256	-10	35
Trigo	46	33	40	60	-12	46
Frijol	20	9	19	8	-6	11



Elaboración propia con datos de FAO (años seleccionados). Las cantidades representan el promedio anual del periodo. Para 2014 se utilizó el estimado por la propia FAO.

porque ha habido alimento disponible (sin considerar las desigualdades mencionadas en el apartado anterior). Un caso excepcional es el frijol, pues su producción y consumo se redujeron de manera proporcional. Las bajas en la producción nacional se han suplido con el comercio internacional, tal como lo postula el neoliberalismo.

Nótese que la tasa de importación antes del neoliberalismo era negativa; es decir, éramos exportadores de estos tres productos. En la actualidad, bajo el neoliberalismo, los papeles se han revertido; hoy somos importadores netos de alimentos. La dependencia en el trigo es para llamar la atención: casi uno de cada dos kilogramos que se consumen son importados.

¿Qué se hace ahora?

El problema de la seguridad alimentaria en nuestro país tiene su origen en la desigualdad económica y social: existen alimentos disponibles, pero no hay recursos para comprarlos. El problema de la soberanía alimentaria es más drástico, pues nos condena a depender de la producción de otros países. Para atender ambos problemas, en 2013 se creó la Cruzada Nacional contra el Hambre, cuyas características generales resumimos en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Cruzada Nacional contra el Hambre

¿Qué es?	Es un programa social estratégico donde intervienen los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) para atender el problema de la insuficiencia alimentaria en nuestro país.
Origen	El 22 de enero de 2013 se publica el Decreto que establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SINHAMBRE), como resultado del alarmante número de mexicanos en condiciones de pobreza alimentaria; se calculó en 2010 que había 7.4 millones de mexicanos con problemas para acceder a los alimentos.
Alcance	Se pretende que el programa esté presente en los 2 457 municipios del país; por ahora, se cubren 1 000 municipios considerados prioritarios por el porcentaje de población en pobreza extrema.
Objetivos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Erradicar el hambre en el país, de manera que los mexicanos en pobreza multidimensional puedan tener acceso a una alimentación y nutrición adecuada. 2. Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla. 3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los pequeños productores del campo. 4. Minimizar las pérdidas durante el almacenamiento, el transporte, la distribución y la comercialización de los alimentos. 5. Promover la participación comunitaria para erradicar el hambre.
Avances	Si bien es un tiempo muy corto para hablar de resultados definitivos, los datos preliminares muestran una tendencia en la disminución de las carencias por acceso a la salud, la vivienda, la seguridad social, la educación y la alimentación.

Elaborado con información de Sedesol (2014) y Coneval (2015).



Reflexiones finales

Podemos decir que de 1990 a la fecha han mejorado en nuestro país los indicadores de seguridad alimentaria. En ese sentido, y de acuerdo con la FAO, México alcanzó la meta del milenio. No obstante, hemos entrado a una paradoja peligrosa: el aumento de la seguridad alimentaria ha disminuido la soberanía alimentaria.

Las políticas neoliberales que conducen la economía del país desde hace 30 años han postulado que es más eficiente comprar los alimentos en el mercado internacional que producirlos nosotros mismos. A corto plazo esto ha tenido buenos resultados en materia alimentaria, aunque a costa del abandono del campo. Pero además debemos cuestionar: ¿cuáles son los límites de mantener una seguridad alimentaria si se está menoscabando la soberanía alimentaria? ¿Cuáles serán los efectos a largo plazo?

Un país que depende en gran medida de las importaciones de alimentos se hace más vulnerable a situaciones externas: una subida inesperada en los precios internacionales, los conflictos bélicos, los cambios en el uso de los recursos para fines no alimenticios (como los biocombustibles) o un bajo control sobre la inocuidad de los alimentos (como

las semillas transgénicas). La nación queda a merced de que otros países mantengan el comercio internacional libre; asimismo, estará indefensa cuando esas naciones –las productoras de alimentos– decidan modificar su política de comercio. Para el caso de un país como México, el panorama es más complicado: no hemos logrado desarrollar el sector industrial a niveles competitivos y al mismo tiempo se ha permitido el deterioro del sector agrícola; tenemos un débil desempeño económico y, por lo tanto, una moneda igualmente débil, que es altamente dependiente de los ingresos petroleros, en un mercado hoy de bajos precios. Si estas condiciones se mantienen por un tiempo más prolongado, los ingresos del exterior seguirán disminuyendo, la moneda se seguirá depreciando y, en consecuencia, los alimentos costarán mucho más caros; inclusive, podríamos caer en el desabasto o tener que sostener los déficits elevando la deuda externa.

Es necesario que se vuelvan los ojos al campo a partir de políticas públicas que apoyen la investigación y el desarrollo de sistemas productivos y organizacionales; impulsar nuevas tecnologías y procesos que hagan eficiente la producción; fortalecer los mercados internos y mejorar las redes de distribu-





ción. Pero, además, debemos garantizar que los campesinos puedan vivir de manera decente, para que el campo deje de ser sinónimo de pobreza.

Por otro lado, es necesario modificar las políticas salariales para dejar de utilizarlas como mecanismos antiinflacionistas, así como detener la caída del poder adquisitivo para que los salarios, atendiendo la disposición constitucional, sean suficientes para proporcionar una vida decorosa a las familias. La incapacidad de los salarios para adquirir alimentos en los hogares más pobres coloca a las familias en una dependencia del asistencialismo público y privado, además de que reproduce clientelismos políticos peligrosos para la vida democrática nacional.

Carlos Alberto Jiménez Bandala

Facultad de Negocios, Universidad La Salle-Ciudad de México.

carlos_jimenez@ulsa.mx

Lecturas recomendadas

- Coneval (2015), *Encuesta Panel para seguimiento de indicadores*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.
- FAO (2003), *Perfiles nutricionales por países*. México, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- FAO (2006), “Seguridad Alimentaria”, *Informe de políticas*, 2:1-4.
- FAO (2014), “Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe”, FAO. Disponible en: <<http://www.fao.org/publication>>. Consultado el 20 de marzo de 2015.
- Gutiérrez, J. P., J. Rivera-Dommarco, T. Shamah-Levy et al. (2012), *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados Nacionales*, Cuernavaca, Instituto Nacional de Salud Pública.
- Hobsbawm, E. (1989), *La era del capitalismo*, Barcelona, Labor.
- Sedesol (2014), *Elementos técnicos de diseño, planeación e instrumentación del programa nacional México sin hambre*, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Suárez, B. y D. Barkin (1984), “Las semillas mejoradas y la seguridad alimentaria”, *Economía, Teoría y Práctica*, 5:59-88.