

Destruyendo la agricultura africana

WALDEN BELLO :: 25/06/2008

Banco Mundial, el FMI, y la OMC, disuadían de forma sistemática la autosuficiencia alimentaria y animaban a la importación de alimentos

La producción de biocombustibles es ciertamente uno de los culpables de la actual crisis global de alimentos. Pero mientras que el desvío de cereales de su uso como alimentos a la producción de biocombustibles ha sido uno de los factores que han disparado los precios de los alimentos, el problema primordial ha sido la conversión de economías en su mayor parte autosuficientes en el sector alimentario en importadores crónicos de alimentos. En este tema, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el la Organización Mundial del Comercio (OMC) figuran como los principales villanos.

Ya sea en Latinoamérica, Asia, o África, la historia ha sido la misma: desestabilización de los productores locales por una embestida tras otra de los programas de ajuste estructural del FMI-Banco Mundial que destruyeron las inversiones gubernamentales en el campo, seguida por un masiva afluencia de importaciones de productos agrícolas subsidiados de la Unión Europea y Estados Unidos, después de que el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC se entrometiera en los mercados.

La agricultura africana es un caso de estudio de cómo políticas económicas doctrinarias que sirven intereses corporativos pueden destruir la base productora de todo un continente.

De Exportadores a Importadores

En la época de la descolonización en los años 60, África no es que fuera autosuficiente en la producción de alimentos, es que era un exportador neto de alimentos, el valor promedio de sus exportaciones era de 1,3 millones de toneladas por año entre 1966 y 1970. Hoy, el continente importa el 25% de sus alimentos, siendo casi todos sus países importadores netos de los mismos. Las hambrunas se han convertido en un fenómeno recurrente, sólo en los últimos tres años se han producido emergencias alimentarias en el Cuerno de África, el Sahel, África del sur y África central.

La agricultura sufre una crisis profunda, y sus causas son muchas, entre las que se incluyen guerras civiles y la difusión del SIDA. Sin embargo, un hecho fundamental que dio origen a esta situación fue la retirada paulatina de los controles gubernamentales y mecanismos de apoyo debido a los programas de ajustes estructurales a los cuales la mayoría de los países africanos fueron sometidos como el resultado del precio que tuvieron que pagar para obtener asistencia del FMI y el Banco Mundial para hacer frente a sus deudas externas.

En vez de disparar una virtuosa espiral de crecimiento y prosperidad, los ajustes estructurales llevaron a África a un descenso en las inversiones, incremento del desempleo, reducciones en el gasto social, reducción del consumo, y bajo rendimiento, todo combinado para crear un círculo vicioso de estancamiento y deterioro económico.

Levantar el control de precios de los fertilizantes a la vez que se reducía el sistema de créditos para la agricultura, simplemente llevó a la reducción de solicitudes de subvenciones, reducciones en la producción, y reducciones en las inversiones. No hace falta ser economista para predecir este resultado, el cual fue eliminado por los paradigmas del libre mercado del FMI y el Banco Mundial. Lo que es más, la realidad se negó a ajustarse a las esperanzas doctrinarias de que la retirada del estado pavimentaría el camino para que el sector privado y el mercado dinamizaran la agricultura.

En vez de eso, el sector privado creyó que la reducción del gasto del estado crearía más riesgo y falló en la posibilidad de ser una alternativa. En un país tras otro, las predicciones de la doctrina neoliberal produjeron justo lo contrario: la retirada del estado “espantó” más que “atrajo” la inversión privada. En aquellos casos en los que empresarios privados vinieron a reemplazar al estado, como hace notar un informe de Oxfam, “lo han hecho algunas veces en condiciones altamente desfavorables para los agricultores pobres,” dejando “más inseguridad alimentaria para los agricultores, y dependencia de los gobiernos de flujos inciertos de ayuda.” El generalmente pro sector privado Economist estaba de acuerdo, admitiendo que “muchas de las firmas privadas traídas para reemplazar los investigadores del estado resultaron ser monopolistas buscando beneficios.”

El poco apoyo que se le permitió ofrecer al gobierno fue encauzado por el Banco Mundial hacia la generación de productos agrícolas para la exportación, para generar divisas que el estado necesitaba para hacer frente a su deuda con el Banco Mundial y el FMI. Pero, como ocurrió en Etiopía durante la hambruna de principio de los 80, esto llevó al uso de buenas tierras de cultivo para cultivos dedicados a la exportación, mientras que los cultivos dedicados a alimentos básicos se relegaron a suelos cada vez menos adecuados, lo que exacerbó la inseguridad alimentaria. Lo que es más, el hecho de que el Banco Mundial animara a varios países cuyas economías estaban sufriendo ajustes a concentrarse en la producción de los mismos cultivos para la exportación llevó a una sobreproducción que colapsó los precios en los mercados internacionales.

Por ejemplo, el éxito mismo del programa de Ghana para expandir la producción de cacao disparó una caída del 48% en el precio internacional del cacao entre 1986 y 1989, amenazando con, como lo expresó un informe, “incrementar la vulnerabilidad de la economía entera a los caprichos del mercado del cacao.” En 2002-2003, un colapso en los precios del café contribuyó a otra emergencia alimentaria en Etiopía.

Lo mismo que en muchas otras regiones, el ajuste estructural en África no significó simplemente bajada de las inversiones, sino la ausencia de las mismas. Pero hubo una gran diferencia. En América Latina y Asia, el Banco Mundial y el FMI se limitaron en la mayoría de los casos a la macroeconomía, o a la supervisión del desmantelamiento del papel económico del estado desde arriba. Estas instituciones dejaron los sucios detalles de la implementación de estas políticas a las burocracias del estado. En África, donde trataban con gobiernos muchos más débiles, el Banco Mundial y FMI gestionaron aspectos de la microeconomía con decisiones tales como la rapidez con la que los subsidios debían ser eliminados, cuantos funcionarios tenían que ser despedidos, o incluso, como en el caso de Malawi, que parte de la reserva de cereales del país debería ser vendida y a quien. En otras palabras, los procónsules residentes del Banco Mundial y el FMI se metieron en las mismas

entrañas de la implicación del estado en la economía agrícola para hacerla pedazos.

El papel del comercio

El impacto negativo de los programas de ajuste se agravó con prácticas comerciales injustas por parte de la Unión Europea y Estados Unidos. La liberalización de los mercados permitió la entrada de ternera barata subsidiada de la Unión Europea en África occidental y del sur, llevando a los productores a la ruina. Con sus subsidios legalizados por el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC, los productores de algodón de Estados Unidos inundaron los mercados mundiales a un precio del 20-55% del coste de la producción, llevando de paso a la bancarrota a los productores de algodón de África occidental y central.

Estos sombríos resultados no fueron accidentales. Como lo expresó el entonces Secretario de Agricultura de Estados Unidos John Block al inicio de la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales en 1986, “la idea de que países en vías de desarrollo deberían alimentarse a si mismos es un anacronismo de una era pasada. Podrían asegurar mejor su seguridad alimentaria confiando en los productos agrícolas de Estados Unidos, los cuales están disponibles, en muchos casos a costes más bajos.”

Lo que Block no dijo fue que el coste más bajo de los productos de Estados Unidos se debía a los subsidios que se estaban volviendo mayores cada año, a pesar de que la OMC se suponía que tenía que retirar paulatinamente cualquier tipo de subsidio. De los 367.000 millones de dólares en 1995, el primer año de la OMC, la cantidad total de subsidios a la agricultura proporcionados por los gobiernos de los países desarrollados subió a 388.000 millones en 2004. Los subsidios suponen actualmente el 40% del valor de la producción agrícola en la Unión Europea y el 25% en Estados Unidos.

Las consecuencias sociales de los ajustes estructurales que tiraron a la basura el sistema agrícola eran predecibles. Según Oxfam, el número de africanos que viven con menos de un dólar al día se duplicó a 313 millones de personas entre 1981 y 2001, esto supone un 46% de todo el continente. El papel de los ajustes estructurales en la creación de pobreza, así como en debilitar severamente la base agrícola del continente y consolidar la dependencia de las importaciones, era difícil de negar. Como admitió el economista jefe para África del Banco Mundial, “No pensamos que el coste humano de estos programas podía ser tan alto, y las ganancias económicas tan lentas en llegar.”

Esto fue, sin embargo, un raro momento de ternura. Lo que era especialmente inquietante es que, como lo hizo notar el profesor de economía política de Oxford Ngaire Woods, “la aparente ceguera del Banco Mundial y el FMI al fallo de su política en el África subsahariana persiste aún cuando los propios estudios de estas instituciones no consiguen mostrar efectos positivos en las inversiones.”

El caso de Malawi

Esta testarudez llevó la tragedia a Malawi. Fue una tragedia precedida por el éxito. En 1998 y 1999, el gobierno inició un programa para dar a cada familia minifundista un “paquete de arranque” de fertilizantes y semillas gratis. A esto le siguieron varios años de experimentación exitosa en los que los paquetes se distribuyeron solamente a las familias

más pobres. El resultado fue un excedente nacional de cereales. Lo que vino después, sin embargo, es una historia que se consagrará como un caso clásico de estudio en los libros futuros sobre los diez errores garrafales de la economía neoliberal.

El Banco Mundial y los donantes de ayuda forzaron a una drástica reducción y finalmente la eliminación total de este programa, argumentando que los subsidios distorsionaban el mercado. Sin los paquetes gratis, la producción de alimentos cayó en picado. Mientras tanto, el FMI insistió en que el gobierno vendiera una gran parte de sus reservas estratégicas de cereales para permitir a la agencia de reserva de alimentos pagar sus deudas comerciales. El gobierno accedió. Cuando la crisis en la producción de alimentos se convirtió en una hambruna en 2001-2002, apenas quedaba ninguna reserva para llevar urgentemente a las zonas rurales. Unas 1.500 personas perecieron. El FMI, sin embargo, no mostró ningún arrepentimiento; de hecho, suspendió sus pagos del programa de ajuste al gobierno con el argumento de que “el sector paraestatal continuará suponiendo un riesgo a la implementación con éxito del presupuesto 2002/2003. Las intervenciones del gobierno en los mercados alimentarios y otros mercados agrícola...ahuyentan un gasto más productivo.”

Cuando una crisis de alimentos aún mayor se desarrolló en 2005, el gobierno finalmente se hartó de la estupidez institucionalizada del Banco Mundial y el FMI. Un nuevo presidente introdujo de nuevo el programa de subsidio a los fertilizantes, permitiendo a dos millones de minifundistas comprar fertilizantes a un tercio de su precio de venta al público y semillas con descuentos. El resultado: cosechas extraordinarias durante dos años seguidos, un excedente de un millón de toneladas de maíz, y el país transformado en un suministrador de cereales a otros países de África del sur.

Pero el Banco Mundial, como su agencia hermana, aún se agarró tozudamente a su desacreditada doctrina. Como el director del Banco Mundial le dijo al Toronto Globe and Mail, “Todos esos agricultores que mendigaron, pidieron prestados y robaron para comprar fertilizantes extra el año pasado están ahora examinando su decisión y pensándose dos veces. Mientras más bajo sea el precio del maíz, mejor para la seguridad alimentaria pero peor para el desarrollo del mercado.”

Huyendo del fracaso

El desafío de Malawi al Banco Mundial hubiera sido probablemente un acto heroico de resistencia pero inútil hace una década. El ambiente es distinto ahora. Debido a la ausencia de ningún caso claro de éxito, los ajustes estructurales han sido desacreditados en toda África. Incluso algunos gobiernos donadores que en su día subscribieron su política se han distanciado ahora del Banco Mundial, el caso más prominente es el de la agencia oficial de ayuda Británica que co-financió el último programa de fertilizantes subsidiados de Malawi. Tal vez la motivación de estas instituciones es prevenir una mayor erosión de su menguante influencia en el continente por su asociación con políticas fallidas e instituciones impopulares. Al mismo tiempo, están ciertamente al corriente de que la ayuda china está emergiendo como una alternativa a los condicionamientos del Banco Mundial, el FMI, y los programas de ayuda de los gobiernos occidentales.

Más allá de África, incluso antiguos partidarios de los ajustes, como el Instituto Internacional de Investigación en Política Alimentaria (*Internacional Food Policy Research*

Institute, IFPRI) en Washington y el rabiosamente neoliberal *Economist* reconocieron que la abdicación del estado en temas de agricultura fue un error. En un comentario reciente sobre el aumento de los precios de los alimentos, IFPRI afirmó que “las inversiones en el medio rural han sido gravemente descuidadas en las últimas décadas,” y dice que es la hora de que “los gobiernos de los países en vías de desarrollo incrementen sus inversiones a medio y largo plazo en investigación agraria y su transferencia, infraestructura rural, y el acceso a los mercados para los pequeños agricultores.”

Al mismo tiempo, la adherencia del Banco Mundial y el FMI al libre mercado fue atacada desde el corazón mismo del *establishment* económico, con un comité de luminarias encabezado por el profesor de la Universidad de Princeton, Angus Deaton, acusando al departamento de investigación del Banco Mundial de ser parcial y “selectivo” en sus investigaciones y presentación de datos. Como dice el dicho el éxito tiene un millar de padres y el fracaso es huérfano.

Incapaz de negar lo obvio, el Banco Mundial finalmente ha reconocido que todo el proyecto de ajustes estructurales fue un error, aunque coló esta concesión en medio del Informe del Desarrollo Mundial de 2008, tal vez con la esperanza de que no atraería demasiada atención. No obstante, fue una admisión irrefutable:

“El ajuste estructural de los 80 dismanteló el elaborado sistema de agencias públicas que proporcionaban a los agricultores acceso a la tierra, créditos, seguros, y organización cooperativa. La expectativa era que eliminando el estado se liberaría el mercado para que actores privados tomaran estas funciones- reduciendo los costes, mejorando la calidad de los servicios y eliminando el sesgo regresivo.

Con demasiada frecuencia, eso no ocurrió. En algunos lugares, la retirada del estado fue solo provisional en el mejor de los casos, lo que limitó la entrada privada. En el resto de los lugares el sector privado apareció solo lentamente y su acción fue parcial, sirviendo principalmente a los empresarios agrícolas pero dejando a los minifundistas expuestos a extensos fallos del mercado, altos costes y riesgos en las transacciones, y carencias en los servicios. Mercados incompletos y brechas institucionales impusieron costes enormes sobre el crecimiento asumido y pérdidas de asistencia pública para los minifundistas, amenazando su competitividad y, en muchos casos, su supervivencia”.

En suma, la producción de biocombustibles no creó sino que exacerbó la crisis alimentaria global. La crisis se ha venido fraguando durante años, mientras que las políticas promovidas por el Banco Mundial, el FMI, y la OMC, disuadían de forma sistemática la autosuficiencia alimentaria y animaban a la importación de alimentos mediante la destrucción de la base local productiva de la agricultura de pequeños propietarios. En toda África y en el Sur global, estas instituciones y las políticas que han promovido están hoy en día totalmente desacreditadas. Pero aún está por verse si el daño que han causado puede remediarse con el tiempo suficiente para impedir consecuencias más catastróficas que las que estamos experimentando actualmente.

Notas

1. Charles Abugre, "Behind Crowded Shelves: An Assessment of Ghana's Structural Adjustment Experiences, 1983-1991," (San Francisco: Food First, 1993), p. 87.
2. "Trade Talks Round Going Nowhere sans Progress in Farm Reform," *Business World* (Phil), Sept. 8, 2003, p. 15.
3. Citado en "Cakes and Caviar: the Dunkel Draft and Third World Agriculture," *Ecologist*, Vol. 23, No. 6 (Nov-Dic 1993), p. 220
4. Morris Miller, *Debt and the Environment: Converging Crisis* (New York: UN, 1991), p. 70.
5. Ngaire Woods, *The Globalizers: the IMF, the World Bank, and their Borrowers* (Ithaca: Cornell University Press, 2006), p. 158.

Global Research

https://www.lahaine.org/mundo.php/destruyendo_la_agricultura_africana