

¿De la naturaleza a su mesa?

Vacas locas, política agropecuaria europea y protección al consumidor

MICHAEL EHRKE

El artículo analiza las razones económicas y políticas que en la Unión Europea sostienen un esquema de cría y agricultura intensivas, pese a los riesgos de los consumidores y la destrucción de mercados derivada de problemas como la «vaca loca». La política alemana hacia el sector ha comenzado a cambiar, tendiendo a verificar o estimular no tanto productos como procesos productivos. Para que alimentarse deje de ser un riesgo impredecible, y para que los consumidores no sean más rehenes del complejo agroveterinario, deberían desmontarse las normas de la Política Agrícola Común europea, que en definitiva aumentan la posibilidad de que se repitan crisis como la actual.

Posiblemente, el más radical cambio efectuado hasta ahora por la coalición roji-verde en Alemania, en comparación con todos los gobiernos anteriores, se haya producido en el terreno de la política agropecuaria. Ello es interesante, considerando que con una política normalmente como ésta no se cuenta entre las prioridades de los gobiernos socialdemócratas. Después de la excursión por el mundo virtual, la crisis de las «vacas locas» –que indujo al gobierno alemán a un cambio en el rumbo agropolítico en enero de 2001– trajo a la economía y la sociedad de vuelta al reino de la materia (orgánica, en este caso). En noviembre de 2000 quedó claro que la crisis no se limitaba a Gran Bretaña y que estaba arrojando una cruda e inesperada luz sobre los métodos de producción del agro moderno en toda Europa. La crisis mostró en forma ejemplar los riesgos de la agricultura y la cría masivas, con el uso intensivo de químicos, y convirtió el progreso técnico en el agro en una cuestión *política*.

MICHAEL EHRKE: cientista social alemán, investigador de la Fundación Friedrich Ebert, Bonn; ha sido investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas - CIDE, México, y en el Instituto de Estudios Iberoamericanos, Hamburgo.

Palabras clave: políticas y economías agropecuarias, «vacas locas», Alemania, Unión Europea.

La crisis de las «vacas locas» coincidió con la fase crítica de la transición de la agricultura y cría convencionales a la tecnogenética, e influyó en esa transición. Gracias a ella, el avance hacia la tecnología genética no puede producirse ahora como un desarrollo autónomo solo dirigido por el mercado o la tecnología, sino que ahora debe insertarse en los procesos políticos de decisión. Eso significa que también puede modificarse, interrumpirse o aplazarse, sobre todo porque esta crisis introdujo en la discusión la agricultura y cría ecológicas como opción alternativa a la tecnogenética y a la convencional. Los riesgos de la agricultura y cría convencionales, puestos en evidencia por la crisis de las «vacas locas», ilustran también indirectamente el riesgo potencial de la tecnología genética. En este sentido, el paso de la economía agropecuaria convencional a la genética también suscita –con o sin razón– una asociación con el paso de la energía convencional a la nuclear.

Por lo tanto, es perfectamente plausible ver una analogía –bien limitada– entre la crisis de las «vacas locas» y la catástrofe del reactor nuclear en Chernobyl; esto es, como una crisis que obligó a la política a controlar, configurar y detener la dinámica propia de desarrollos tecnológicos y/o gobernados por el mercado. Junto a la dimensión tecnológica, la crisis tiene además otra, político-normativa: con el ejemplo de un sector económico sensible, tematiza el alcance legítimo de los procesos de mercado, así como el espectro legítimo y necesario de las intervenciones políticas (p. ej., en el marco de la protección al consumidor). En la actualidad, el mercado gobierna parcialmente la economía agropecuaria europea: se la considera un producto de la regulación burocrática, cuyos rasgos francamente monstruosos se prestan de manera espléndida para ilustrar lo perjudicial de las intervenciones políticas en la economía. Por otra parte, el hecho de que la crisis de las «vacas locas» no haya estallado en un mercado ideal, sino en uno altamente regulado, no exonera al mercado, sino que suscita una pregunta adicional sobre la intención y el efecto de las intervenciones burocráticas, en este caso las de la Unión Europea.

¿Mala jugada o riesgo sistémico?

Sea cual sea la causa de la enfermedad de las «vacas locas» que finalmente se descubra –la alimentación con harina de origen animal o el uso de un determinado cóctel agroquímico– la crisis es tan solo el último eslabón de una larga cadena de escándalos en el campo de la alimentación en Europa: aceite industrial en el aceite de cocinar, embriones de pollo en huevo líquido, aceite viejo en alimento para animales, dioxina en alimentos avícolas, anélidos en el pescado, nicotina en alimentos para bebés, anticongelante en el vino, hormonas en la carne de ternera, antibióticos en la carne de cerdo. Todos estos son apenas algunos ejemplos de la mezcla de alimentos, según parece no excepcional sino sistemática, con materias nauseabundas, indigeribles, dañinas para la salud, tóxicas y (en casos extremos) letales, que muestra a la cría y agricultura europeas como una mafia agroveterinaria, una superalianza criminal que juega con venenos por afán de lucro y toma con naturalidad la enfermedad o incluso la muerte de sus clientes. Convertir en caníbales a ani-

males herbívoros, a los que se obliga a alimentarse con sus congéneres molidos, parece ser tan solo el último y más repugnante estallido de la codicia y energía criminal (lo que quizás también viene al caso desde puntos de vista éticos) con que está cargado el negocio del agro. Este enfoque es, por supuesto, ingenuo: las catástrofes agroindustriales no se originan única y primordialmente por actos ilegales, sino por riesgos sistémicos de la agricultura y la cría masiva intensivas.

Si en el pasado la agricultura y la cría ocupaban a la gran mayoría de la población trabajadora, hoy en día, con 2% de los trabajadores, no solo abastecen de alimentos suficientes a una población mucho mayor, sino que produce excedentes. Eso nos remite a un aumento dramático de la productividad, lo que significa, más que nada, a cambios en los procesos de producción. Y como la agricultura y la cría tienen que ver con materias orgánicas, junto con los procesos cambian también los productos. Los productos agropecuarios no son productos naturales puros, sino químicamente modificados. Como todo ramo económico moderno, el agro es «innovador»: continuamente inventa nuevos procesos, productos y combinaciones de ellos, cuyos efectos de largo plazo en el organismo humano son, inevitablemente, una incógnita. Bajo la presión del aumento de la productividad, todos los productores, y no solamente las culpables «ovejas negras», asumen el *riesgo* de poner en peligro la salud de sus clientes, de enfermarlos o intoxicarlos.

El progreso técnico se consigue a través de los procesos de mercado. También en Europa las empresas del agro operan bajo duras *restricciones presupuestarias*: para asegurar su supervivencia económica tienen que aumentar la productividad y bajar los costos. En el sector agropecuario la competencia significa en primer lugar competencia en *costos*, no en calidad o en diferenciación del producto. Por ejemplo, para conservar su posición económica los productores del campo deben utilizar la materia prima «ganado vacuno» en la forma más expedita y lucrativa posible. Eso implica que hay que manipular los ciclos de vida impuestos por la naturaleza, los hábitos de alimentación, movimiento y morada, en este caso mediante el enriquecimiento de la materia prima «ganado vacuno» con alimento para animales y medicamentos. Pero esa materia prima es un sistema biológico complejo que reacciona a las modificaciones de sus condiciones naturales de vida: el «acondicionamiento» sistemático de los animales impuesto por el mercado conduce fatalmente a defectos en el producto, y para remediar esos problemas hay que recurrir a nuevas intervenciones técnicas y más medicamentos. Veamos este caso: como las gallinas no logran desarrollar huesos firmes en los criaderos de gran escala, tienen que ser alimentadas con manganeso, 98% del cual ellas excretan. Ese excremento de gallina con manganeso se le da como alimento al ganado, que reacciona en forma crítica a la sobredosis de manganeso (tal vez hasta con la enfermedad de las «vacas locas»). Las condiciones de la cría masiva y la producción química de las plantas crean inevitablemente ciclos inestables y retroalimentaciones que se refuerzan mutuamente, obligan a realizar intervenciones compensatorias que a su vez requieren nuevas intervenciones, y así

sucesivamente. Es altamente improbable que el final de la cadena alimenticia –el organismo humano– pueda aislarse de las consecuencias de esas manipulaciones de la materia natural.

El mercado agropecuario europeo

En genuinas condiciones de mercado los consumidores tendrían la posibilidad de defenderse, negándose a comprar y castigando así a los productores, obligándolos a modificar sus conductas y llevándolos a la ruina en ciertas circunstancias. Si no lo hacen, significa que por lo menos no están descontentos con los productos. Cuando los consumidores desarrollan una preferencia por productos agropecuarios baratos cuyo consumo reviste riesgos para la salud, es decir, cuando un precio más bajo de los víveres es lo que motiva la decisión de compra, y no la calidad o la seguridad de los alimentos, en condiciones de economía de mercado no hay nada más que argumentar contra el juicio del soberano. Consideraciones éticas contra la agricultura y la cría intensivas no tienen ningún espacio en el mercado, a no ser que lleven a un cambio del marco legal a través del mercado político y las decisiones electorales. Requisito de un juicio soberano de los consumidores es, por supuesto, que ellos *conozcan* los riesgos que asumen cuando adquieren alimentos baratos: una condición que por lo general no se da. Antes de que estallara la crisis de las «vacas locas» ¿quién iba a saber qué contenía la salchicha con curry?

Sin embargo, hay que añadir que la agricultura y cría europeas no están organizadas según principios legítimos de economía de mercado, sino según una combinación de mercado y no mercado. Funciona *como* una economía de mercado en lo que respecta a premiar la eficacia en función de los costos y la productividad, pero no funciona así cuando le quita a los consumidores la posibilidad de influir en la conducta de los productores mediante sus decisiones de compra. Dentro de la UE los precios agropecuarios no son precios de mercado, son precios políticos que se acuerdan bajo condiciones difíciles de comprender para los profanos, y que no se proponen «desalojar el mercado», sino asegurar a los productores un «ingreso adecuado». Si las importaciones baratas amenazan con minar el nivel de precios que le asegura un ingreso adecuado a los productores, estas son prohibidas o encarecidas. Cuando a pesar de las restricciones a la importación la demanda europea de productos agropecuarios no basta para proporcionar a los productores un ingreso adecuado, la UE consigue la demanda adicional necesaria mediante la compra, el almacenamiento y la exportación subvencionada de los productos. En otras palabras, lo que los europeos no quieren pagar como *consumidores* de productos agropecuarios, lo pagan como *contribuyentes*. Por lo tanto, el precio del producto que debe usar un productor europeo para hacer sus cálculos, y para medir su riesgo de inversión, es el *precio de intervención* de la UE. Y como las subvenciones de la UE se adjudican siguiendo el criterio de la eficiencia y no el de la conservación del medio ambiente, la calidad, la explotación del ganado acorde con la naturaleza o la protección al consumidor (aunque estos últimos criterios han ganado importancia con la reforma de la política agrope-

cuaria), los productores pueden concentrarse, sin riesgo y con menosprecio de criterios cualitativos, en la producción de grandes *cantidades*, con costos ventajosos. Los precios agropecuarios en Europa cumplen *una* función de los precios: provocan una oferta. Su segunda función, *limitar* la oferta (o bien estructurarla en el interés de los consumidores), la cumplen solo en forma insuficiente.

Más de una vez se han deplorado las consecuencias de ese orden agrario: la agricultura europea produce excedentes sistemáticamente —océanos de leche y montañas de mantequilla— que se almacenan, destruyen o exportan a costos elevados; la política agropecuaria comunitaria fomenta las grandes empresas; muchas veces las pequeñas empresas campesinas no pueden mantener la competencia con esas fábricas agrarias altamente subvencionadas; los consumidores pagan precios más altos por los alimentos de los que tendrían que pagar en genuinas condiciones de mercado; las importaciones de ofertantes no europeos que producen a costos ventajosos son obstaculizadas y las exportaciones subvencionadas de la UE obstaculizan a los productores no europeos en sus países y en terceros mercados.

De las absurdas consecuencias del orden agropecuario europeo se pueden sacar, sin duda, diferentes conclusiones: por un lado, como lo expresó últimamente Otto Graf Lambsdorff en un artículo en *FAZ* (10/2/2001), se puede rechazar en general la política agropecuaria comunitaria como encarnación del dirigismo económico burocrático, y dejarle completamente al mercado el agro y la industria alimenticia. Por otro lado, la crítica a la política agropecuaria comunitaria puede dirigirse más al *propósito* de las subvenciones que al estado de cosas. Sería concebible que la UE, en consenso con los consumidores o representándolos, subvencionara el agro y permitiera precios más altos que los del mercado para los productos agropecuarios, de manera de garantizar la calidad de los productos, una cría acorde con la naturaleza animal o la protección de los equilibrios ecológicos. Como se observó, ese no es el caso en la UE. La concesión de subvenciones funciona siguiendo los intereses de los productores, la política agropecuaria es redistributiva, y precisamente en una forma que recompensa el aumento del volumen de producción. Apenas en los últimos tiempos se reformó parcialmente esta política, reemplazando la subvención de la producción por la transferencia directa de ingresos a los productores.

La situación del agro europeo y la frecuente irrupción de escándalos relacionados con la alimentación están interrelacionadas en tres formas: a) las empresas agropecuarias europeas trabajan en condiciones de competencia y de presión de los costos que imponen constantes innovaciones productivas, riesgosas en ciertas circunstancias (incluyendo mezclas de materiales de baja calidad); b) los consumidores tienen escasas posibilidades de estructurar la oferta mediante sus decisiones de compra; c) se obstaculiza el acceso al mercado de los productos agropecuarios producidos fuera de la UE en condiciones ecológicamente más propicias. Un ejemplo sería la carne de res latinoameri-

cana. La combinación de restricciones competitivas (cuotas de importación) y competencia *hace posible* que los productores europeos compensen sus desventajas locales «naturales» aplicando la técnica y los medicamentos, y *los obliga a ello*.

Trasfondo: el complejo agropolítico

¿Cómo puede explicarse que la UE disponga de hasta 80% de sus recursos financieros (gracias a varias reformas, para 1999 se trataba de 45,2%) en favor de 7% de su población? ¿Por qué se permite que el proyecto de la integración europea pueda ser identificado con absurdos mares de leche, cordilleras de mantequilla o exportaciones subvencionadas de carne vacuna a Brasil?

Seguramente una causa de la persistencia de una política agropecuaria notoriamente insensata reside en que los perjudicados no pueden o no quieren oponerse eficazmente. Los economistas liberales o los periodistas de inspiración ecologista siempre han rezongado por la política agropecuaria –pero los consumidores por lo menos la han aceptado. Las reformas, cuando las hubo, no fueron impulsadas por la protesta de los consumidores o de los defensores del medio ambiente o los animales, sino por los socios comerciales de la UE –los países del grupo Cairns y Estados Unidos, que en el curso de la Ronda Uruguay forzaron a la UE a prometer una reforma de su política agropecuaria– o de la propia burocracia europea, que tenía que encontrar una escapatoria al callejón sin salida en que se había metido con su política: los costos de la política agropecuaria comunitaria amenazaban con volver a desbancar el presupuesto de la UE. La pasividad de los consumidores o de la población no agraria podría atribuirse a que el agro europeo por lo menos ha alcanzado algo: los precios de los productos del campo y la participación de la alimentación en los egresos del presupuesto familiar también han disminuido continuamente en Europa –lo que por supuesto confirma solamente un patrón económico (la ley de Engels).

Hay que añadir que hasta en sociedades posindustriales, en donde la agricultura y cría se han reducido a una magnitud marginal, la producción y el consumo de alimentos tienen una significación diferente a la fabricación y el uso de bienes industriales. El consumo de alimentos no es ninguna opción, sino un proceso esencial para la conservación de la vida. Emocionalmente, la ingestión de sustancias orgánicas por nuestro organismo es distinta al trato con productos de materia inorgánica: uno no reacciona igual ante la destrucción del disco duro del computador que ante gusanos en el pescado. Una cierta preocupación implica también el que la alimentación, base de la existencia biológica, deba depender del *mercado*, es decir de anónimos movimientos de la oferta y la demanda. A propósito del ejemplo de la alimentación se hace evidente que el control que ejerce un ciudadano de la UE sobre sus condiciones de preservación es mucho menor que el que tenía un hombre de Neanderthal. Eso podría ser la razón de que también el consumidor esté dispuesto

a considerar a los productores de alimentos como productores *sui generis*, como los últimos representantes de una *clase* especial, que al menos parcialmente deberían sustraerse a los conflictos industriales modernos y a los intrincamientos posindustriales.

Esa disposición de la clientela encuentra su pareja en «el lado de la oferta» en un campesinado muy organizado, listo para el conflicto y estrechamente vinculado al conservadurismo político en casi todos los países del continente europeo (menos en Gran Bretaña y los países escandinavos). Esa simbiosis se origina en la historia social europea —es decir, en las luchas sociales del siglo XIX, donde se constituyó el espectro de partidos políticos que aún existe. El campesinado era la base natural de un conservadurismo también de raíces agrarias, muchas veces de tintes clericales; un contrapeso al predominio (real o temido) de los liberales y de la socialdemocracia en las ciudades. Por consiguiente, los conservadores y los demócratacristianos siempre trataron de impedir que el campesinado perdiera su identidad de clase específica y se involucrara en los enfrentamientos «modernos» entre el proletariado industrial y los empresarios capitalistas. Al mismo tiempo había que ocultar la fragmentación de la clase campesina, tanto desde el punto de vista geográfico-económico (con diferentes condiciones regionales de clima y suelos), como desde la perspectiva social (empresas agrarias versus pequeños campesinos), mediante una ideología, como siempre artificial, de la unidad de clase del campesinado.

La simbiosis agrario-conservadora favoreció la constitución de «férreos triángulos» formados por federaciones agrarias, burocracia agraria estatal y políticos rurales conservadores que, sin interferencia de los parlamentos y de la opinión pública, fijan las condiciones políticas básicas de la agricultura y cría. Esos férreos triángulos en la esfera nacional se reproducen en el ámbito europeo: casi siempre el comisario agrario de la UE es un político conservador, los empleados de la Dirección General VI para la Agricultura —las autoridades de la UE mejor provistas de personal y recursos financieros— se reclutan en los Ministerios de Agricultura de Francia, Alemania e Irlanda, la mayoría de las veces dirigidos por conservadores, y la representación europea de intereses de los productores agrarios —la Confederation of Professional Agricultural Organizations (COPA)— es la mejor dotada en cuanto a personal, recursos financieros y grado de organización que todas las demás federaciones de intereses supranacionales. La fuerte representación de los campesinos en los ámbitos nacional y europeo no ha evitado de ninguna manera que casi siempre hayan sido y sean (junto con los pescadores) quienes más ruidosamente protestan contra la UE cuando ésta debe emprender reformas limitadas, presionada por los socios comerciales no europeos, el propio presupuesto o la inminente extensión hacia oriente.

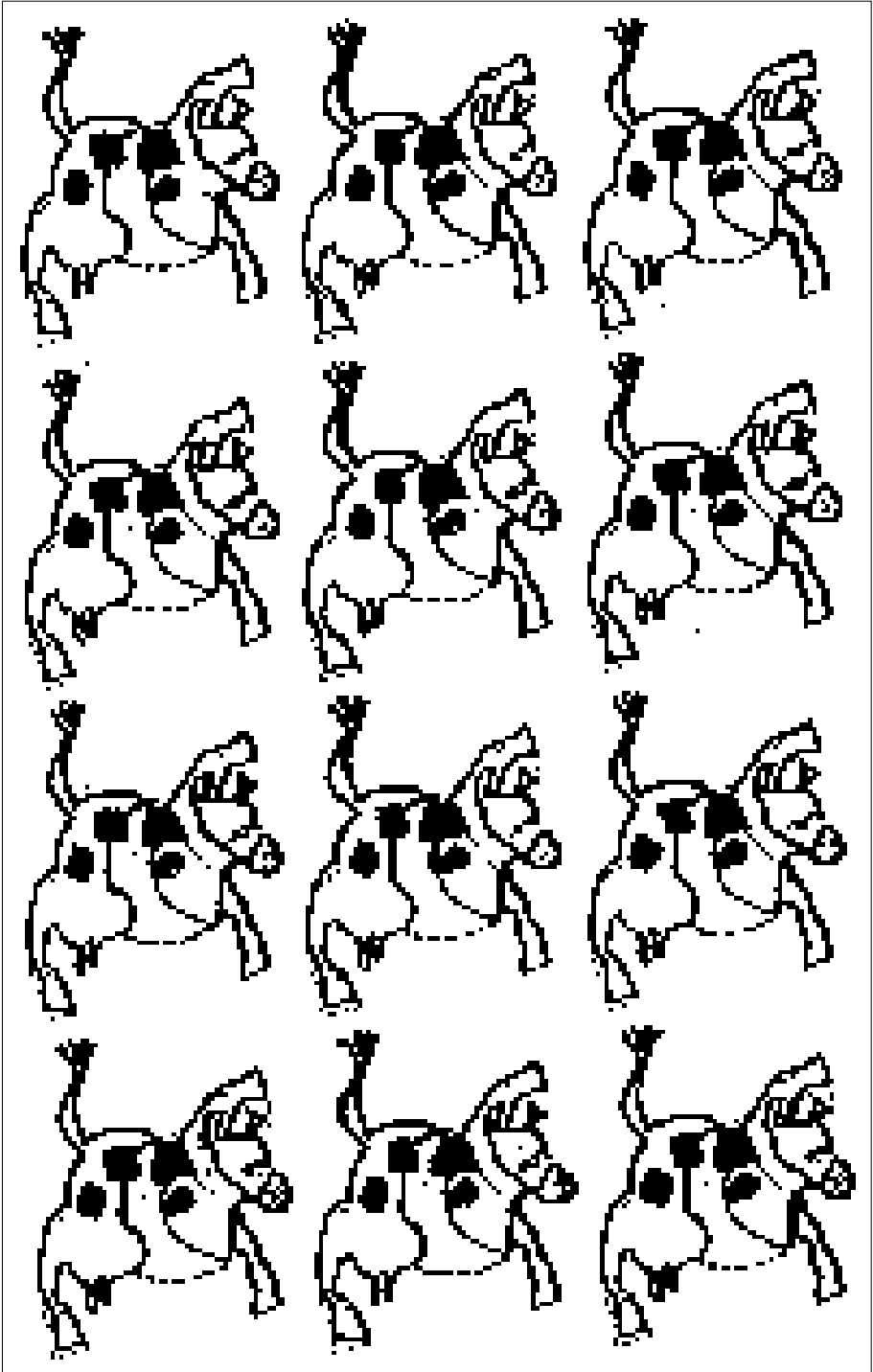
El *nacimiento* de la política agropecuaria europea en sentido estricto se remonta a un compromiso entre Francia y Alemania (aquí resulta relevante que ni Gran Bretaña ni ningún país escandinavo estaba entre los miembros

fundadores de la CEE). Francia, con su eficiente agricultura y cría, insistía en un mercado agropecuario interior abierto para poder vender sus productos sobre todo en Alemania; solo con esa condición estaba dispuesta a abrir su mercado a las exportaciones industriales alemanas. Desde puntos de vista económicos, la República Federal de Alemania, con su agro débil y fragmentado y su fuerte industria debería haber abogado igualmente por un mercado agropecuario abierto –lo que habría significado que en cierta medida hubiera tenido que sacrificar los intereses campesinos por los industriales. Esto era imposible políticamente: el *lobby* campesino y la democracia cristiana coincidían en que el agro como forma de la economía debía contar con una protección *sui generis*: un consenso que luego se trasladó a la política agropecuaria comunitaria europea.

Jamás el lado socialdemócrata sometió seriamente a discusión o puso siquiera a disposición el tema del complejo agropolítico nacional o de la política agropecuaria europea. En Europa continental (a diferencia de los países escandinavos) la socialdemocracia tuvo poca oportunidad de remitirse a tradiciones agrorrevolucionarias de la clase campesina; sin la menor esperanza de lograr debilitar los lazos de los campesinos con el conservadurismo, la política agropecuaria socialdemócrata se limitó (si es que no se la entregó totalmente a un socio de coalición) por regla general a «aquietar» a los campesinos accediendo hasta donde fue posible a sus demandas –para dedicarse, por lo demás, a otras áreas. La elevada capacidad de movilización de los campesinos, el hecho de que cuentan con pesadas herramientas agrarias y su disposición a utilizar la fuerza viva, convirtieron las ostensibles protestas campesinas en la pesadilla de todos, en especial de los gobiernos socialdemócratas. Tampoco las paradojas de la política agropecuaria europea, la concentración de las subvenciones en las grandes empresas del agro –a costa de los pequeños campesinos– fue tematizada jamás por la tolda socialdemócrata. El cambio ministerial en enero de 2001 en Alemania, cuando se definió la protección al consumidor como la esencia de la política agropecuaria, equivalió de hecho, a una revolución desde arriba. La condición previa fue una revolución desde abajo, una revolución de los consumidores, que con sus decisiones de compra habían destruido en un mínimo de tiempo el mercado de la carne vacuna.

La protección al consumidor

Como ya se mencionó, los consumidores europeos pagan más por los productos agropecuarios de lo que deberían pagar en un mercado libre. Por esos precios más altos no reciben productos de mayor valor, sino mayores cantidades de una calidad que va de inferior a repulsiva, peligrosa o inclusive letal. Desde Adam Smith, cuando se trata de productos alimenticios la confianza común en el mercado resulta ingenua: en los términos de Smith, precisamente por eso es que podemos confiar en que nuestras necesidades serán satisfechas por el mercado, porque no tenemos que poner nuestras esperanzas en el amor que el panadero y el carnicero profesan a la humanidad, sino que podemos contar confiadamente con su afán de lucro. En condiciones de competen-



cia, por su propio interés, tanto el carnicero como el panadero nos van a vender productos en las cantidades y de la calidad que deseamos. Pero eso es válido únicamente para un mercado absolutamente transparente. Después de todo, el panadero puede intentar *engañar* a los consumidores mezclando la harina con aserrín. Pero ¿qué es un pan mezclado con aserrín en comparación con el cóctel de medicamentos y harina de origen animal que nos sirven en forma de bistec? Incluso en el mercado aparentemente más sencillo, el de los productos alimenticios, la información se distribuye de manera asimétrica. El mercado funciona únicamente porque los consumidores *confían* en los productores: una confianza que se antepone a toda transacción económica y que la hace posible en primer lugar. Solo cuando esa confianza sufre una sacudida se muestra su significación económica.

Cuando ya no se puede confiar en el automatismo bienhechor del mercado, cuya mano invisible transmuta en armonía general el egoísmo del sujeto, se vuelven necesarios los órganos de control independientes del mercado, la protección al consumidor, etc., recursos que, sin embargo, como control «pos-salida» de los productos poco pueden evitar el peligro para los consumidores. Sin tener en cuenta para nada que la protección al consumidor, como típico hijastro de la política, lleva además una vida relegada a las sombras, y que es imposible o difícil organizar a los consumidores como *lobby*, existen además varias circunstancias que conspiran contra una eficaz protección al consumidor.

Primero, para los partidarios del mercado libre, la protección al consumidor es un escándalo natural. Cuando en nombre de la protección a los consumidores se *ofrecen o prohíben* determinadas materias (en Alemania, p. ej., las morcillas de hígado de ternera tienen que tener 10% de hígado de ternera), indirectamente esa regulación innecesaria está declarando menores de edad a los consumidores y restringiendo sus opciones en forma paternalista —con la hipótesis difícilmente sostenible de que la burocracia sabe mejor que los consumidores lo que es bueno para ellos. Esa objeción también se aplica, con restricciones, cuando la protección al consumidor únicamente *informa*, es decir cuando solo obliga a seguir determinadas reglas sobre las etiquetas que deben llevar los productos. Es cierto que en ese caso la protección al consumidor originaría primeramente la transparencia del mercado, y pondría a los consumidores en condiciones de tomar la decisión de compra con conocimiento del riesgo que conlleva la ingestión de determinados productos. Sin embargo, como también las reglas sobre el etiquetado de productos son promulgadas por una burocracia, cuya sabiduría es dudosa, existe la posibilidad de una información errónea que puede actuar como una traba al comercio.

Esto lleva a una segunda circunstancia que se opone a una eficaz protección al consumidor: en el mercado común europeo se puede hacer un mal uso de los argumentos pertinentes para discriminar importaciones. Por ejemplo, cuando en Italia solo se debe denominar *pasta* a los macarrones hechos con trigo duro del sur del país, pero las importaciones se tienen que etiquetar

como «mezcla similar a la pasta», la información al consumidor y el proteccionismo consienten en una asociación inadmisibles. Para evitarlo, o bien la UE debe desarrollar normas de alcance europeo, mediante largas negociaciones (se necesitaron 14 años para estipular una directriz europea para la composición de las mermeladas y jaleas; solo después de 11 años se logró llegar a un acuerdo sobre una directriz para el agua mineral), o cada país miembro debe reconocer las normas de cada uno de los otros. Después de una sentencia de la Corte Europea en el caso del Cassis de Dijon, en 1977, y sobre todo desde el establecimiento del mercado común interior en 1992, el reconocimiento mutuo de normas es parte del derecho europeo vigente. Para la protección al consumidor esto puede significar una «espiral descendente», es decir, hacia las normas europeas más bajas. En la gran prioridad que ha tenido y tiene el mercado libre para la UE frente a otros asuntos, reside –al menos en caso de conflicto– una cierta *tendencia* «estructural» contra la protección al consumidor. Si el Servicio Federal del Medio Ambiente recomienda que al adquirir alimentos se prefieran productos de las regiones más cercanas, tarde o temprano van a intervenir órganos de la UE, en caso de duda la Corte Europea, para retirar esa traba a los productos extrarregionales, a fin de proteger el mercado común.

En tercer lugar, las definiciones de productos hechas en interés de una protección al consumidor enfocada en la información o en la oferta o la prohibición, comparten el problema de todos los valores límites: se define un límite superior por encima del cual debe considerarse nociva la concentración de una materia; pero por debajo del límite fijado se le considera inocua. De esa manera se está prestando insuficiente o ninguna atención a las consecuencias y efectos que pueden sobrevenir de la combinación de varias sustancias nocivas. Aquí surge la pregunta de quién y bajo qué condiciones se encarga de las definiciones. ¿Qué influencia tienen los productores organizados y los expertos que ellos pagan en la definición de los valores límite, la estipulación de las composiciones, la prohibición de emplear sustancias nocivas y el etiquetado de productos alimenticios? ¿Los valores? ¿De la naturaleza a su mesa? Vacas locas, política agropecuaria europea y protección al consumidor

Cuarto, precisamente en el área de alimentos, la mera abundancia de productos disponibles plantea problemas sin solución para la protección al consumidor. Los productos alimenticios están cada vez más integrados por una inmensa cantidad de composiciones químicas cuyo espectro, gracias a la permanente innovación que ocurrió también en la producción alimenticia, abarca siempre nuevas materias y combinaciones. El que consume carne de res come también alimento para animales «reprocesado» por la res (es decir, entre otros, excremento de gallina, aceite viejo, gatos molidos), más toda una serie de medicamentos, antibióticos, hormonas, etc. Esas materias desembocan en la nutrición humana, pero de sus efectos combinados y de largo plazo sobre el bienestar, la salud y la expectativa de vida no hay ninguna experiencia ni ningún conocimiento seguro. En virtud de la complejidad y de la innovación permanente de los productos, la protección al consumidor va necesari-

riamente a rastras tras la producción. La información a los consumidores es ininteligible o falsa. Un ama de casa que quiera estar segura de que no le está sirviendo ningún veneno a su familia, no solo necesita tener estudios sobre la química de los alimentos, sino también emplear gran parte de su tiempo enterándose de los últimos avances —y de todos modos no puede estar segura, a diferencia de los fumadores, a quienes siempre se les informa del riesgo que corre el que consume cigarrillos.

En vista de la enorme cantidad de productos alimenticios y de sus combinaciones, así como de los varios millones de adquisiciones que se efectúan diariamente en la cadena alimenticia, la noción de una *supervisión* eficaz de las reglas promulgadas a propósito de la protección al consumidor parece francamente de pesadilla —la historia de la crisis de las «vacas locas» es una prueba de ello: los países europeos demostraron que no están en condiciones de prohibir eficazmente la práctica de alimentar a los herbívoros con harina de origen animal, lo que (se sospecha) puede ser desde nocivo hasta mortal para los humanos (he aquí el debate sobre la relación entre el Estado y el mercado). En las condiciones actuales, la protección al consumidor difícilmente puede informar de manera adecuada al consumidor, ni tampoco protegerlo. Puede tratar de mantener su confianza en la seguridad de los alimentos, o de restablecerla en casos de crisis, mediante acciones simbólicas, con lo que sería una entidad adicional de mercadeo de los productores de alimentos. O bien —esta es la alternativa que promete adoptar el gobierno alemán— en la producción alimenticia debe someter a control los *procesos de producción* en lugar de los productos, es decir, ofrecer o prohibir determinados procesos e informar a los consumidores sobre el tipo de proceso de producción. La agricultura y cría ecológicas son el ejemplo más sobresaliente de una serie de procesos más o menos estrictamente definidos, como resultado de los cuales se puede esperar un cierto nivel de calidad en la producción. En cambio la «buena práctica profesional» que se usa actualmente en el agro convencional como criterio para los procesos de producción establecidos, protege poco al consumidor (como lo demuestran el sinnúmero de crisis).

Opciones: liberalización, etiquetado, responsabilidad por el producto

Básicamente existen dos opciones agropolíticas. La primera sería la liberalización total del mercado agropecuario y su apertura irrestricta a las importaciones. Esa opción estaría eximida de cualquier decisión política posterior, pues al menos formalmente se adjudicaría al mercado (los consumidores) la competencia sobre la configuración del agro. Si, por el contrario, se considera insuficiente un orden agropecuario exclusivamente conforme al mercado, se abre toda una gama de opciones políticas, tanto respecto de las tecnologías privilegiadas (ecológicas, convencionales o tecnogenéticas), y de los intereses prioritariamente protegidos (de los consumidores, de los productores, de la «naturaleza» y el paisaje), como de las formas de intervención preferidas (subvenciones o regulación, subvención de la producción o transferencias de ingresos).

Las ventajas de una solución de economía de mercado son: para los consumidores europeos los precios de los productos alimenticios serían precios de mercado, es decir, estarían por debajo del nivel garantizado por el mercado agrario común; se aligeraría el presupuesto de la UE; los recursos de la Comunidad podrían emplearse en forma más conveniente; se fortalecería la legitimación de la Unión; los consumidores obtendrían la oportunidad de influir en la oferta a través de sus decisiones de compra; según todos los indicios, la calidad de la oferta mejoraría: para unos, debido al mayor poder de demanda de los consumidores, para otros, porque entonces el mercado podría dar cabida a productos obtenidos en condiciones más favorables de clima y suelos (p. ej., carne vacuna de Argentina); los productores agrarios fuera de Europa obtendrían acceso al mercado europeo, así como a terceros mercados hasta entonces inundados de exportaciones europeas subvencionadas; se mitigarían las secuelas ecológicas y agrarias que tienen la cría masiva de animales y el cultivo intensivo del suelo en Europa.

Las consecuencias negativas: una parte de los productores agrarios de Europa serían desplazados del mercado, se perderían puestos de trabajo no solo en el agro, sino en cierta medida también en las industrias de insumos (maquinaria agrícola, alimentos para animales, medicamentos, fertilizantes, productos químicos para el agro) y en ramos procesadores. De esa manera el alivio del presupuesto tendría que redirigirse en parte a la compensación social de los afectados. En efecto, habría que tener presente que: el proceso furtivo de eliminación de las pequeñas empresas en el marco de la política europea de subvenciones se aceleraría: para muchas de esas empresas sería sencillamente el fin con terror en lugar del terror sin fin; la mayor parte de las industrias de insumos y una parte de las procesadoras se orientan al comercio internacional y no se verían necesariamente afectadas por una reducción de la agricultura y cría europea; una gran parte de la agricultura europea (en la Ile-de-France, el norte y oriente de Alemania, en Dinamarca, los Países Bajos, el valle del Po, la costa española del Mediterráneo) tendría capacidad para competir también internacionalmente en un mercado libre.

Una política agropecuaria liberal no buscaría garantizar la protección al consumidor mediante lo que se ofrece o se prohíbe, sino declarando soberanos a los consumidores, que finalmente son los que determinan a través de sus decisiones de compra qué y cómo se produce. Esto concierne también a las preferencias tecnológicas, es decir la mezcla de producción ecológica, convencional y tecnogenética. Para construir un mercado realmente transparente, una política agropecuaria liberal consecuente tendría que garantizar dos cosas:

– Una *información* al consumidor completa y clara, por ejemplo como la que se ofrece en las etiquetas de las cajas de cigarrillos. Para esto habría que centralizar la protección al consumidor –para neutralizar el proteccionismo oculto, en el ámbito europeo– y, siguiendo el modelo de la Food and Drugs Administration, de EEUU, convertirla en asunto de una autoridad especializada e independiente de los grupos de productores. En su libro blanco para seguri-

dad de los alimentos, la Comisión Europea propuso la creación de una autoridad europea análoga, sin embargo, en las condiciones actuales no se sabe qué tan independiente podría ser.

– La jurisprudencia sobre responsabilidad por el producto debería reformularse –nuevamente siguiendo el modelo estadounidense– es decir, los productores deben tener toda la responsabilidad por los perjuicios producidos por el consumo de un producto alimenticio. La carga de la prueba no debe recaer solamente en el lado de los afectados.

En lo concerniente a la integración europea, la liberalización del mercado agrario sería un retroceso; una reducción de la esfera política de competencia de la Comunidad en favor del mercado y con ello también una reducción de la cooperación europea. Sin embargo, el mantenimiento de un modelo de cooperación que –como la política agropecuaria común– solo beneficia a una minoría, y amenaza con comprometer la legitimidad de la integración en general, no puede ser un fin en sí mismo.

Opciones: ¿subvenciones con qué finalidad?

A la opción de un mercado agrario libre se pueden contraponer varios modelos alternativos. Se podría argumentar que en la producción de alimentos los criterios de la mayor eficiencia y los precios más bajos no pueden ser los más importantes, y en ningún caso las únicas pautas para la producción. Precios más altos que los precios desalojadores de mercado pueden justificarse cuando el fin que se persigue con la subvención o la regulación también se justifica. La política agropecuaria común actual se dirige a la protección de los productores por medio de precios de compra garantizados, y las reformas corrientes apuntan a la sustitución de las subvenciones de precios mediante transferencias de ingresos directas. En sentido tecnológico, la política agropecuaria actual fomenta la agricultura y cría químico-convencionales, y con ello sobre todo las empresas especializadas con elevados volúmenes de producción y elevadas *economías de escala*.

Desde el punto de vista *tecnológico*, básicamente existen dos alternativas a la política agropecuaria habitual de la UE: el fomento especial de la agricultura y cría tecnogénicas o de la agricultura y cría ecológicas. Si el Estado o la UE ven como su tarea prioritaria la promoción de la tecnología genética –para mantener o producir la capacidad competitiva de Europa en una nueva tecnología; para lograr un nuevo impulso de la productividad agraria y reducciones de los precios–, entonces está a disposición todo el arsenal de instrumentos político-industriales movilizado, por ejemplo, para la promoción de la tecnología nuclear. Instrumentos importantes serían, presuntamente, los de la investigación promovida por el Estado/la UE o por una precompetencia independiente; el uso del poder de demanda estatal/comunitario; créditos subvencionados y otros mecanismos de promoción regional y de la clase media; medidas de formación profesional; la estructuración de una infraes-



estructura adecuada; y el establecimiento de normas industriales. Los grupos favorecidos serían, por un lado, los productores agrarios, que están listos y dispuestos a pasar a la tecnología genética; y por otro la industria tecnogenética especializada en aplicaciones agrarias. En gran parte, por lo menos, este último grupo coincidiría con el actual complejo agro-químico-veterinario. Punto esencial de la «política industrial» agraria estatal o comunitaria sería aliviar a los productores de los riesgos potenciales de la tecnología genética, asumiéndolos (o sea, traspasándoselos a los contribuyentes) o cargándoselos a los consumidores. Estos se beneficiarían en el sentido de que los alimentos resultarían posiblemente más baratos, pero tendrían que correr los riesgos de largo plazo (hoy desconocidos) vinculados con la producción tecnogenética de productos alimenticios. Si el empleo de la tecnología genética en la agricultura y cría mitiga ciertas formas extremas de producción agraria convencional (así como el uso de la tecnología nuclear reduce la contaminación del aire por gases de escape) es algo que no puede pronosticarse en este momento.

Para promover la agricultura y cría *ecológicas* podrían usarse en principio los mismos instrumentos, pero una política agropecuaria ecológica sería más complicada en el sentido de que tendría que enfrentar a la mayoría de los productores y su poder —el complejo agro-químico-veterinario y el agro-tecnogénico— y no cuenta con una base de apoyo organizada para ello. Los usufructuarios de esa política serían una minoría de los productores y sobre todo los consumidores, cuyo riesgo alimenticio se reduciría, lo que podría suponer, sin embargo, más altos precios de los alimentos. Pero, por una parte, los grupos de consumidores son más difíciles de organizar que los de productores; y por otra no se puede prever si los consumidores (y «pacientes designados») orientarán sus decisiones de compra por una mayor calidad de los productos, o si más bien le darán preferencia a los precios más bajos. Además otro beneficiario debe ser «la naturaleza», cuya mutilación sistemática mediante la agricultura convencional es inquietante para muchos, sea por un motivo religioso o por convicciones morales de diverso tipo. Las iglesias, el movimiento ecologista, los grupos protectores de los animales, la naturaleza y el

paisaje se convierten en representantes de la naturaleza, que no puede hacerse escuchar directamente (pero que sí puede reaccionar con una catástrofe, como lo muestra la crisis de las «vacas locas»).

Por supuesto que los recursos para fomentar la agricultura y cría ecológicas serán limitados. Incluso después de una reforma de la política agropecuaria común dentro de la Agenda 2000 se siguen realizando pagos de transferencia a todos los productores agrícolas; a cambio los agricultores ofrecen actualmente servicios ecológicos y de protección del paisaje; pero también se podría pensar en compensarles con esos pagos de transferencias las diferencias de ingresos que ocurren entre la agricultura y cría convencionales y las ecológicas. Se puede alegar que la agricultura y cría ecológicas implican menores riesgos que las químico-veterinaria-convencionales o las tecnogenéticas, que disminuyen los peligros para la salud y ayudan a evitar escándalos relacionados con la alimentación como la crisis de las «vacas locas». Sin embargo, una concesión masiva de subvenciones tiene que ser necesariamente transitoria. A mediano plazo también la agricultura y cría ecológicas tendrían que desarrollar su propio mercado, que debería funcionar mayormente sin subvenciones estatales (lo mismo sería válido para la agricultura y cría tecnogenéticas). Es decir: a la larga el proyecto de la agricultura y cría ecológicas estaría condenado al fracaso si los consumidores no se muestran dispuestos a destinar una porción insignificamente mayor de sus gastos de consumo para la compra de alimentos. Actualmente los consumidores tienen pocas posibilidades de tomar una decisión a favor o en contra de los productos ecológicos, pues en este respecto el comercio solo proporciona nichos. Por lo tanto, el fomento de la agricultura y cría ecológicas debería dirigirse en primer lugar a poner en contacto la (presunta) demanda de productos ecológicos con la oferta (potencial), a través del comercio.

La imposición de la agricultura y cría ecológicas podría conducir a la formación de dos tipos de compradores: una capa pudiente que se deleitará con el ecofilete, y una subclase de consumidores de *deathburgers*. Sin embargo, es posible que el grupo de los que tendrían que reducir su consumo de alimentos nocivos para la salud, o de los obligados a consumir materias peligrosas, no sea demasiado grande, y las limitaciones que tendrían que soportar podrían compensarse aumentando la asistencia social. En general sería beneficioso que la definición del riesgo alimenticio aceptable dependiera en gran medida de las decisiones de los consumidores –para lo cual, por supuesto, primero habría que poner al consumidor en condiciones de tomar decisiones racionales.

En todo caso, tampoco un fomento expreso de la agricultura y cría ecológicas cambiaría en nada el hecho de que el grueso del sector siga compuesto por empresas que trabajan del modo convencional. Ese grupo mayoritario de empresas agrarias obtendrá servicios de transferencia también en el futuro. La subvención de la agricultura seguirá siendo equivalente a la subvención de los productores agrarios, al mantenimiento de una «clase» que sin duda se

patrocinará cada vez menos por su desempeño económico y cada vez más por la renuncia a la productividad. La transferencia de ingresos también a los productores agrarios convencionales está vinculada al menos formalmente a determinadas condiciones. Aun sin satisfacer en sentido estricto los criterios de la agricultura y cría ecológicas (según los cuales, p. ej., la extensión de una explotación de ganado está sujeta a los prados de que dispone), también las empresas convencionales pueden y deben rendir servicios ecológicos, y por cierto no solo en la protección de la naturaleza y el paisaje, sino también en sus productos agrarios. El contraste «ecológico/convencional» debería, por lo tanto, diferenciarse en una gama de diversos modos de producción. En la agricultura y cría alemanas, por ejemplo, un grupo de productores que funciona bajo el nombre de «Neuland» sigue criterios en la cría de ganado vacuno que ciertamente no corresponden a las normas ecológicas rigurosas, pero significan un gran paso más allá de la cría químico-veterinaria. Las inversiones de los agricultores que organicen sus empresas según el nuevo catálogo de criterios pueden recibir fomento estatal si contribuyen de manera comprobable al retroceso de los ciclos químicos y veterinarios y al fortalecimiento de los ciclos naturales en la producción agrícola y pecuaria.

No se descarta que la crisis de las «vacas locas» dé lugar a nuevos estímulos no solo para los productores, sino también para los consumidores y el comercio, que abra nuevos canales de comercialización (de los campesinos ecológicos al carnicero local, en lugar de desde la fábrica agraria al supermercado), y que cambie «estructuralmente» los hábitos alimenticios. Esta crisis podría convertirse en una especie de «crisis petrolera de la agricultura» que motive nuevos patrones de consumo. Sin embargo, es también y sobre todo de naturaleza política y ética –y va mucho más allá de la tradicional protección de animales. Por último, suscita la pregunta de cuánto «acondicionamiento» de la naturaleza estamos dispuestos a aceptar para disponer de alimentos (ligeramente) más baratos y de más opciones de consumo. La –aparentemente– mayor calidad de nuestra alimentación gracias al consumo de carne se paga con grandes riesgos para la salud, pero también con situaciones en la cría de animales que convertirían en vegetariano a cualquiera capaz de sentir compasión, y que supiera lo que sucede detrás de los muros de corrales y mataderos.

La alimentación, que antes casi no estaba expuesta a la discusión pública por ser cuestión del gusto privado o por considerarse asunto de apóstoles irremediables (vegetarianos y compañía), se convirtió con la crisis de las «vacas locas» en objeto del debate público y crítico. Con este escándalo se volvió evidente una nueva faceta de la sociedad del riesgo: existe un coto menos donde los consumidores y ciudadanos estarían eximidos del imperativo de la reflexión y de las decisiones de principio: la esfera privada de la ingestión de alimentos dejó de ser privada. Hasta la elección de las comidas se convirtió en un asunto con fondo ético y fatal desenlace potencial. Así, mucho de lo que antes se dejaba a la costumbre y la tradición es ahora objeto de decisiones reflexivas y es accesible a la acción política.