



Las **Políticas Comerciales** & el **Hambre**

Impacto de la apertura del comercio en el derecho a la alimentación de las comunidades productoras de arroz en Ghana, Honduras e Indonesia

Las políticas comerciales y el hambre: Impacto de la apertura del comercio en el derecho a la alimentación de las comunidades productoras de arroz en Ghana, Honduras e Indonesia

Informe escrito por Armin Paasch (editor), Frank Garbers y Thomas Hirsch (FIAN - Red de Acción e Información Alimentos Primero)

Encargado y publicado en octubre de 2007 por la Alianza EcuMénica de Acción Mundial

150 route de Ferney

P.O. Box 2100

CH-1211 Ginebra 2

Suiza

Tel. +41 22 791 6723

Fax: +41 22 710 2387

www.e-alliance.ch

© 2007 Alianza EcuMénica de Acción Mundial. Todos los derechos reservados.

Este trabajo está registrado bajo la Licencia de Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas de Creative Commons.

Para ver una copia de esta licencia, visitar: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.es> o escribir a Creative Commons, 171 2nd Street, Suite 300, San Francisco, California, 94105, Estados Unidos de América.

Es permitido copiar, distribuir y transmitir este trabajo siempre y cuando se cite la fuente: Alianza EcuMénica de Acción Mundial.

Diseño y diagramación por Gilberto Domingues Lontro, de la Alianza EcuMénica de Acción Mundial.

Fotografía de portada por Paul Jeffrey para la Alianza EcuMénica de Acción Mundial. Fotografías en contraportada por Paul Jeffrey y Justin Coupertino.

Traducción al español: Laura E. Asturias

Este informe no necesariamente representa los puntos de vista de las organizaciones que participan en la Alianza EcuMénica de Acción Mundial.

Se puede contactar a los autores del informe a través de FIAN:

FIAN International e.V.

Willy-Brandt-Platz 5

69115 Heidelberg

Alemania

Tel. + 49 6221 65300 30

Fax: + 49 6221 830 545

www.fian.org

LAS POLÍTICAS COMERCIALES Y EL HAMBRE

IMPACTO DE LA APERTURA DEL COMERCIO EN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
DE LAS COMUNIDADES PRODUCTORAS DE ARROZ EN
GHANA, HONDURAS E INDONESIA

Por

Armin Paasch (editor), Frank Garbers y Thomas Hirsch

TABLA DE CONTENIDOS

Lista de Abreviaturas	6
Introducción	9
1. El derecho a la alimentación en la era de la globalización	11
1.1 Contenido normativo y obligaciones de los Estados	11
1.2 Obligaciones extraterritoriales	13
1.3 Los derechos humanos tienen primacía	15
2. La apertura comercial del arroz como amenaza para productores a pequeña escala	17
2.1 Los aumentos repentinos de las importaciones y sus razones políticas	18
2.2 Impacto sobre productores a pequeña escala	23
2.3 El argumento del interés del público consumidor como legitimación de la apertura	24
3. Enfoque y metodología	26
3.1 Preguntas formuladas por esta investigación	26
3.2 Alcance, desafío y metodología	26
3.3 Niveles de análisis	28
3.3.1 Análisis del contexto	28
3.3.2 Análisis a nivel comunitario	30
3.3.3 Análisis del derecho a la alimentación	31
4. Las importaciones de arroz y la apertura en Ghana - El impacto en el derecho a la alimentación en la comunidad de dalun	33
4.1 Introducción	33
4.2 Contexto: La crisis de la producción de arroz y sus razones políticas	34
4.2.1 Auge y crisis del arroz en Ghana	34
4.2.2 Importaciones de arroz barato se apoderan del mercado	36
4.2.3 Políticas nacionales sobre el arroz bajo los auspicios del FMI	41
4.3 Estudio de caso: Las importaciones de arroz y el derecho a la alimentación en Dalun	48
4.3.1 La comunidad de Dalun	48
4.3.2 Desarrollo de la producción de arroz e ingresos de las y los agricultores desde 1999	52
4.3.3 El rostro del hambre en Dalun	57
4.4 Violaciones del derecho a la alimentación a través de las políticas comerciales	60
5. El impacto de la apertura comercial en el derecho a la alimentación - El caso de la producción de arroz en Honduras	65
5.1 Introducción	65
5.2 Contexto	67
5.2.1 El “arrozazo” y las medidas de ajuste estructural (1991-1997)	68
5.2.2 El huracán Mitch y el <i>dumping</i> : Dos fenómenos, un mismo efecto (1998-2002)	70
5.2.3 Entre la vida y la muerte: El Convenio de Arroz y el TLCCA-RD (2003-2006)	73
5.2.4 Hacia un futuro contradictorio: ¿Nuevas perspectivas para el sector de granos básicos?	76
5.3 Productores de arroz entre la esperanza y la decepción: Dos estudios de caso	77
5.3.1 La comunidad de Guayamán y la empresa campesina EACTSO (Jesus de Otoro)	77

5.3.2	La comunidad de Guangolola y la cooperativa regional CARNEL (El Negrito)	82
5.3.3	Guayamán y Guangolola: Las consecuencias de la crisis del arroz	86
5.4	La historia del sector arrocero a la luz del derecho a la alimentación: Actores y responsabilidades	87
5.4.1	El Estado de Honduras	88
5.4.2	Los Estados Unidos de América	90
5.4.3	El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional	91
6.	La apertura del mercado arrocero en Indonesia y el derecho a una alimentación adecuada de las comunidades productoras de arroz en Java Occidental	92
6.1	Introducción	92
6.2	El contexto político y macroeconómico - La apertura del mercado del arroz en un país con inseguridad alimentaria	94
6.2.1	El país y la región	94
6.2.2	El contexto de las políticas nacionales	94
6.2.3	Efectos socioeconómicos de la apertura del mercado del arroz en 1997-2001	102
6.2.4	Impacto esperado de una posible nueva ronda de liberalización en 2007	104
6.3	El impacto de la apertura del mercado arrocero en cuatro comunidades productoras de arroz en Java Occidental	108
6.3.1	Metodología y perfil de las comunidades seleccionadas	108
6.3.2	Características básicas de la producción de arroz en las comunidades visitadas	109
6.3.3	La cadena de producción	111
6.3.4	Cambios desde la apertura del mercado en 1997	111
6.3.5	Apertura comercial – El punto de vista de las y los agricultores	113
6.3.6	Pobreza e inseguridad alimentaria	115
6.4	Evaluación de derechos humanos	116
6.4.1	Función y responsabilidad del Estado de Indonesia	117
6.4.2	El rol del FMI y del Banco Mundial y la responsabilidad de estas instituciones en materia de derechos humanos	119
6.4.3	El papel de otros Estados y sus obligaciones en el ámbito de los derechos humanos	120
7.	Resumen general y conclusiones	121
8.	Bibliografía	135
	Capítulo 1: Los derechos humanos en la era de la globalización	135
	Capítulo 2: La apertura comercial del arroz como amenaza para productores a pequeña escala	136
	Capítulo 3: Enfoque y metodología	137
	Capítulo 4: Las importaciones de arroz y la apertura en Ghana - El impacto en el derecho a la alimentación en la comunidad de Dalun	137
	Capítulo 5: El impacto de la apertura comercial en el derecho a la alimentación - El caso de la producción de arroz en Honduras	140
	Capítulo 6: La apertura del mercado arrocero en Indonesia y el derecho a una alimentación adecuada de las comunidades productoras de arroz en Java Occidental	142
9.	Anexos	145
	Capítulo 2: La apertura comercial del arroz como amenaza para productores a pequeña escala	145
	Anexo 1: Lista de Cuadros y Gráficas	145
	Capítulo 3: Enfoque y metodología	145
	Anexo 2: Cuestionario de datos para análisis del contexto	145
	Anexo 3: Cuestionarios para entrevistas semiestructuradas	147

Capítulo 4: Las importaciones de arroz y la apertura en Ghana - El impacto en el derecho a la alimentación en la comunidad de Dalun	150
Anexo 4: Lista de Cuadros	150
Anexo 5: Lista de Gráficas	150
Anexo 6: Lista de personas entrevistadas	150
Capítulo 5: El impacto de la apertura comercial en el derecho a la alimentación - El caso de la producción de arroz en honduras	152
Anexo 7: Lista de Cuadros	152
Anexo 8: Lista de Gráficas	152
Anexo 9: Entrevistas	153
Anexo 10: Unidades de peso y volumen	154
Anexo 11: TLCCA-RD	154
Capítulo 6: La apertura del mercado arrocero en Indonesia y el derecho a una alimentación adecuada de las comunidades productoras de arroz en Java Occidental	156
Anexo 12: Lista de Cuadros	156
Anexo 13: Lista de Gráficas	157
Anexo 14: Lista de personas entrevistadas	157

LISTA DE ABREVIATURAS

6

AA	Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC
ACAN	Asociación Campesina Nacional (Honduras)
ACP	Países de África, del Caribe y del Pacífico
AEAM	Alianza Ecuménica de Acción Mundial
AEC	Arancel Externo Común
AEC ECOWAS	Arancel Externo Común para los Estados Miembros de ECOWAS
AFTA	Área de Libre Comercio de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)
AGAAC	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
ANAMH	Asociación Nacional de Molineros de Honduras
AOD	Asistencia Oficial para el Desarrollo
ASE	Acuerdos de Sociedad Económica
ASG	Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC
BANADESA	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (Honduras)
BIP	Proyecto de Riegos de Botanga
BULOG	Badan Urusan Logistik (Agencia de Asuntos Logísticos de Indonesia)
CARNEL	Cooperativa Agropecuaria Regional El Negrito Limitada
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPIL	Centro de Legislación a favor del Interés Público
CEPS	Servicio de Aduanas, Gravámenes Especiales y Prevención
CESCR	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas
CI	Carta de intención
CRM	Cuenta Reto del Milenio
CTN	Corporación transnacional
DA	Derecho a la alimentación
DEG	Derechos Especiales de Giro
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional (Reino Unido)
DRI-YORO	Proyecto de Desarrollo Rural Integrado de Yoro (Honduras)
EACTSO	Empresa Asociativa de Campesinos de Transformación y Servicios Otoreña (Honduras)
ECE	Empresas comerciales del Estado
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
ECOWAS	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
EED	Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo
EEUU	Estados Unidos de América
FAPIM	Participación de Agricultores en el Manejo de Riegos
FASDEP	Política de Desarrollo del Sector Alimentario y Agrícola
FIAN	Red de Acción e Información Alimentos Primero
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOB	Precio franco a bordo
FSPI	Federasi Serikat Petani Indonesia (Federación de Sindicatos Campesinos de Indonesia)
GIDA	Dirección para el Desarrollo de Riegos de Ghana
GKP	Arroz cosechado seco (Gabah Kering Panen)
GLSS	Encuesta sobre el Nivel de Vida en Ghana

GPRS	Estrategia de Ghana para la Reducción de la Pobreza
GTLC	Coalición de Ghana sobre el Comercio y los Medios de Vida
ha	Hectáreas
HPP	Precio de adquisiciones públicas
IFI	Instituciones financieras internacionales
IGJ	Instituto para la Justicia Global
IHMA	Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola
ISODEC	Centro de Desarrollo Social Integral
JICA	Agencia de Cooperación Internacional de Japón
KIP	Proyecto de Riegos de Kpong (Ghana)
LMA	Ley de Modernización Agrícola (Honduras)
MEI	Mancomunidad de Estados Independientes
MOFA	Ministerio de Alimentación y Agricultura (Ghana)
MOTI	Ministerio de Comercio e Industria (Ghana)
MSE	Medidas de Salvaguardia Especial
NIB	Banco Nacional de Inversiones (Ghana)
ODI	Instituto para el Desarrollo de Ultramar
OET	Obligaciones extraterritoriales de los Estados
OIG	Organización intergubernamental
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organizaciones no gubernamentales
OSC	Organización de la sociedad civil
PAE	Programas de Ajuste Estructural
PIB	Producto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME	Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados
PRE	Programa de Recuperación Económica
Rp	Rupia
SCLP	Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza
SEND	Fundación para el Desarrollo de Emprendimientos Sociales de África Occidental
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TLCCA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos
TLC-RD-CAUSA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos
TM	Toneladas métricas
TPE	Tasa de Protección Efectiva
UE	Unión Europea
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional (Estados Unidos)
USD	Dólares de los Estados Unidos de América
USDA	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América
VSFC	Corporación Vietnamita de Alimentos del Sur
WAMTI	Foro de la Comunidad Agrícola de Indonesia

INTRODUCCIÓN

La producción arroceras y las políticas sobre el arroz tienen una relevancia inmediata para la seguridad alimentaria en el mundo. El arroz es la mayor fuente de calorías para la mitad de la población mundial, así como la principal fuente de ingresos de dos mil millones de personas. Aunque sólo el 6.5 por ciento del consumo global de arroz se comercializa a nivel internacional, el comercio mundial del arroz puede tener un serio impacto en el desarrollo de los mercados nacionales del grano.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha registrado 408 casos de aumentos repentinos de importaciones de arroz en 102 países entre 1983 y 2003, en su mayoría en África, las Islas del Pacífico y América Central. Numerosos estudios han expresado preocupación acerca de que la seguridad alimentaria podría verse seriamente afectada por esos repentinos aumentos o por incrementos más generales en las importaciones; sin embargo, pocos de ellos han investigado el daño real que se ha ocasionado a pequeños/as propietarios/as de tierra a nivel micro en lo que concierne a ingresos, pobreza y su capacidad de alimentarse. Aun menos estudios han analizado dicho impacto desde la perspectiva de los derechos humanos.

El derecho a una alimentación adecuada es un derecho humano fundamental de todas las personas. Está consagrado en el Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). En el caso de agricultores/as a pequeña escala, quienes a nivel global conforman la mitad de las personas afectadas por el hambre, el derecho a la alimentación implica el derecho a recursos productivos y a un ambiente favorable que les posibilite alimentarse con dignidad. Más de 150 Estados han ratificado el PIDESC, lo cual les obliga a respetar, proteger y realizar el derecho a una alimentación adecuada. Esto se refiere predominantemente, pero no de manera exclusiva, a las personas que se encuentran bajo su jurisdicción. En el plano extraterritorial, los Estados deben, como mínimo, velar por que sus políticas, como las referidas al comercio, no vulneren el derecho a la alimentación de quienes viven en otros países.

El objetivo del presente estudio consiste en determinar si el derecho a una alimentación adecuada de comunidades productoras de arroz específicas en Ghana, Honduras e Indonesia ha sido afectado negativamente o violado a través de políticas relativas al comercio del arroz. Por lo tanto, analiza las cadenas causales, en primer lugar, entre los marcados incrementos de las importaciones de arroz y el hambre, la desnutrición y la inseguridad alimentaria, y en segunda instancia, entre esos incrementos y ciertas políticas comerciales y agrícolas. Se da una debida atención a otros posibles factores, como los desastres naturales, los arreglos de tenencia de tierra o el acceso a infraestructura, a fin de poner en contexto la influencia de las políticas comerciales. Los estudios de caso también distinguen entre las diferentes responsabilidades de los gobiernos nacionales, los Estados externos y las organizaciones intergubernamentales (OIG).

El informe está estructurado de la siguiente manera: el Capítulo 1 describe el contenido del Derecho Humano a una Alimentación Adecuada y las obligaciones de los Estados en la era de la globalización relacionadas con ese derecho. El Capítulo 2 ofrece una breve introducción a las amenazas que el comercio internacional del arroz y los aumentos repentinos de las importaciones del grano representan para las y los productores de arroz a pequeña escala. El Capítulo 3 describe el enfoque y la metodología que fueron adoptados en los estudios de caso para investigar el impacto en el derecho a la alimentación de las y los productores de arroz. Los Capítulos 4 a 6, que constituyen la parte medular del informe, presentan los resultados de los estudios de caso en Ghana,

Honduras e Indonesia. Finalmente, el Capítulo 7 brinda un resumen, así como algunas conclusiones finales basadas en el informe completo.

El informe fue encargado por la Alianza EcuMénica de Acción Mundial (AEAM) y editado por Armin Paasch (FIAN Alemania) en estrecha cooperación con Frank Garbers (consultor independiente) y Thomas Hirsch (FIAN Internacional). Armin Paasch escribió la Introducción y los Capítulos 1 a 4 y 7, Frank Garbers el Capítulo 5 y Thomas Hirsch el Capítulo 6. Todos los estudios de caso se realizaron en estrecha colaboración y con el apoyo de especialistas de organizaciones no gubernamentales (ONG), agricultores y agricultoras en los respectivos países, así como socios ecuménicos de la AEAM. Deseamos expresar nuestro agradecimiento a estas ONG, a nuestros demás socios que colaboraron en las entrevistas y en particular a todas las personas de las comunidades que participaron en esta investigación o la apoyaron.

En Ghana queremos manifestar nuestro especial agradecimiento a la comunidad de Dalun y a Bashiru Jumah, de la Fundación SEND, quien apoyó el estudio de caso como asistente de investigación y organizó las reuniones con las y los agricultores. También agradecemos a Mohammed Issah y Sidua Hor (Fundación SEND), quienes organizaron reuniones con especialistas y funcionarios gubernamentales e hicieron importantes comentarios acerca de los borradores del informe.

En Honduras, agradecemos a las comunidades de Guayamán y Guangolola, a la Cooperativa Agropecuaria Regional El Negrito Limitada (CARNEL), la Empresa Asociativa de Campesinos de Transformación y Servicios Otoreña (FACTSO), la Comisión Cristiana de Desarrollo (CCD) y FIAN Honduras.

En Indonesia, nuestro especial agradecimiento a las comunidades de Cikuntul y Cikalong (ambas de la región de Karawang), Pinangsari (región de Subang) y Samudrajaya (región de Bekasi) en Java Occidental. Agradecemos al equipo de investigación conformado por la Sra. Lutfiyah Hanim (IGJ – Instituto para la Justicia Global), el Sr. Nanang Hari (Bina Desa), la Sra. Tina Napitupulu (Bina Desa), el Sr. Herjuno Ndaru (IGJ) y el Sr. Nizwar Syafa'at. Gracias también, por sus valiosos comentarios, a Benny Benyamin (ASFARNET – Red Regional de Agricultores Asiáticos), Isabelle Delforge (La Vía Campesina), Mohamed Ikhwan (FSPI – Federación de Sindicatos Campesinos de Indonesia), Indera Nababan (PMK HKBP – Yakarta), Carla June Natan (Misión Comunitaria Urbana – Yakarta) y Agusdin Pulungan (WAMTI – Foro de la Comunidad Agrícola de Indonesia).

Finalmente, agradecemos a todas las personas que nos dieron comentarios constructivos y muy útiles acerca de los borradores iniciales del informe, entre ellas Jean Blaylock, Carolin Callenius, Caroline Dommen, James Harrison, Rogate Reuben Mshana, Danuta Sacher, Jeanette Schade, Britta Schweighöfer, Carin Smaller, Sara Speicher, Wolfgang Sterk y Michael Windfuhr.

1. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

Ninguna persona puede subsistir sin alimentos. El acceso a una alimentación suficiente y sana es un prerrequisito básico para que todas las personas puedan desarrollar plenamente sus capacidades físicas, mentales e intelectuales y disfrutar de una vida digna. Es por ello que la alimentación adecuada constituye un derecho humano fundamental. El derecho humano a una alimentación adecuada es parte del Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, como también del Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de las Naciones Unidas (ONU), que entró en vigencia en 1976. Hasta la fecha, 156 Estados han ratificado este Pacto, obligándose así a cumplir el derecho a una alimentación adecuada.

1.1 CONTENIDO NORMATIVO Y OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS

La Observación General No. 12, que es la interpretación autorizada emitida en 1999 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR)¹ de la ONU, define el contenido normativo de este derecho de la siguiente manera:

El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. (Párrafo 6)

La Observación General No. 12 enfatiza fuertemente que el derecho a la alimentación entraña no sólo el acceso a cierta cantidad de alimentos sino, de hecho, a alimentos adecuados:

El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. (Párrafo 6) [Cursivas en el texto original]

A este respecto, el derecho a la alimentación incluye “la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin



Paul Jeffrey/AEAM

¹ El CESCR es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de los derechos contenidos en el PIDESC en nombre del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas. Las Observaciones Generales acerca de estos derechos, que fueron publicadas por el CESCR, han sido ampliamente reconocidas por los Estados Partes como interpretaciones autorizadas y a menudo utilizadas por los tribunales nacionales

sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada; la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos”. Esto significa que el derecho a la alimentación no debe interpretarse en el sentido estrecho de solamente prevenir que las personas mueran de hambre. Más aun, la Observación General No. 12 subraya la interrelación de los derechos humanos:

La accesibilidad económica implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazadas o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. (Párrafo 13)

12

El Pacto es ratificado por los Estados, de modo que el Estado es el principal actor obligado a implementar el derecho a la alimentación. Según la Observación General No. 12, este derecho impone tres tipos de obligaciones a los Estados Partes: respetar, proteger y realizar. Ello significa que los Estados, en primer lugar, tienen que respetar el acceso de las personas a los alimentos, y no deben perjudicarlo o destruirlo. En segunda instancia, tienen que proteger a las personas contra las intervenciones por terceras partes que amenacen su derecho a la alimentación. Finalmente, cada Estado debe “tomar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que disponga” a fin de realizar el derecho a la alimentación de quienes actualmente padecen hambre.

Asimismo, la Observación General No. 12 deja en claro que el derecho a la alimentación entraña no sólo el derecho de una persona a recibir alimentación, sino también el de alimentarse a sí misma; es decir, incluye el acceso a los “medios para obtenerla”, como tierra, agua o semillas. Por lo tanto, este derecho obliga al Estado a “fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria” (párrafo 15). En particular para quienes viven en áreas rurales, el acceso a los recursos productivos es una condición esencial para el goce del derecho humano a una alimentación adecuada. Sin embargo, no es suficiente el mero acceso a los recursos. A las personas también se les debe facilitar alimentarse a sí mismas mediante la utilización de estos recursos. Por lo tanto, los Estados deben formular estrategias nacionales integrales que, de conformidad con la Observación General del CESCR y las Directrices voluntarias de la FAO en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (FAO 2004), deben incluir cinco elementos: 1) identificación de los grupos y hogares especialmente vulnerables al hambre y a la desnutrición; 2) revisión de las leyes existentes e identificación de cualquier necesidad de nuevas leyes; 3) diseño y aplicación de políticas a favor de todos los grupos vulnerables; 4) vigilancia de dicha aplicación y de su efectividad, y 5) provisión de mecanismos y procedimientos para proporcionar vías de recurso adecuadas, eficaces y rápidas a las personas afectadas por el hambre.

La estrategia se ocupará de todas las cuestiones y medidas críticas relativas a *todos* los aspectos del sistema alimentario, en particular la producción, elaboración, distribución, comercialización y consumo de alimentos sanos, así como las medidas paralelas en materia de salud, educación, empleo y seguridad social. (CESCR 1999, párrafo 25) [Cursivas en el texto original]

Lo anterior significa que los sistemas de mercado y de comercio también deben ser tenidos en cuenta a fin de realizar el derecho a una alimentación adecuada. Las condiciones justas del mercado son un componente esencial de un entorno favorable que los Estados tienen la obligación de crear para implementar el derecho a una alimentación adecuada.

1.2 OBLIGACIONES EXTRATERRITORIALES

Tradicionalmente, las obligaciones de los Estados a menudo se han referido sólo a los derechos humanos de las personas que viven en su propio territorio. En realidad, los Estados tienen obligaciones más fuertes hacia quienes se encuentran bajo su jurisdicción, ya que dichos compromisos ejercen una influencia decisiva en las condiciones de vida de esas personas. Sin embargo, esto no significa que los Estados no deban prestar atención al derecho a la alimentación y a otros derechos humanos de quienes residen en otros países. Especialmente en la era de la globalización, las relaciones económicas y políticas internacionales se han intensificado en forma considerable. Por ejemplo, desde el inicio de la década de 1990, las instituciones financieras internacionales (IFI), como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), han ejercido una potente influencia en las políticas agrícolas nacionales. Las políticas económicas y comerciales han sido diseñadas, en buena medida, por estas instituciones, y desde 1995 también por la Organización Mundial del Comercio (OMC). De igual manera, es indudable que las actividades de las corporaciones transnacionales (CTN) en el sector agrícola han tenido un impacto significativo en el derecho a la alimentación de la gente en numerosos países. El sistema de derechos humanos debe tomar en cuenta estos importantes acontecimientos y ser fortalecido a fin de asegurar que el espacio de las políticas de un país para implementar el derecho a la alimentación no se vea limitado por otro Estado u organización intergubernamental (OIG).

No es una novedad la consideración de que los derechos humanos tienen una dimensión internacional. El Artículo 2 del PIDESC afirma que:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

El Artículo 11 sobre el derecho a la alimentación también subraya la dimensión internacional:

Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. [...] Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan [...].

En su Observación General No. 12, el CESCR declara:

Los Estados Partes al aplicar este compromiso deben adoptar medidas para respetar el disfrute del derecho a la alimentación en otros países, proteger este derecho, facilitar el acceso a la alimentación y prestar la necesaria asistencia cuando sea preciso. Los Estados Partes deben asegurarse de que, en los acuerdos internacionales, se preste la debida atención al derecho a una alimentación adecuada, y examinar la posibilidad de elaborar con tal fin nuevos instrumentos jurídicos internacionales. (Párrafo 36).

Este párrafo deja muy en claro que los Estados no sólo tienen obligaciones internacionales de derechos humanos hacia su propia población sino también hacia personas que se encuentran fuera de su jurisdicción, y que deben actuar de conformidad con estas obligaciones durante las negociaciones internacionales, incluidas las relativas al comercio.

La Observación General No. 12 menciona explícitamente el término “obligaciones internacionales”, poniendo especial énfasis en el rol de las IFI.

Las instituciones financieras internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, deben prestar una mayor atención a la protección del derecho a la alimentación en sus políticas de concesión de préstamos y acuerdos crediticios y en las medidas internacionales para resolver la crisis de la deuda. En todos los programas de ajuste debe procurarse que se garantice la protección del derecho a la alimentación, de conformidad con el párrafo 9 de la Observación General 2 del Comité. (Párrafo 41)

14

Si bien la existencia de la dimensión internacional de los derechos humanos e incluso de las obligaciones internacionales está, sin duda alguna, reconocida en el derecho internacional, hasta el momento no hay una clara comprensión de cuán lejos deberían llegar estas obligaciones (Coomans 2005:35f). A fin de clarificar esta dimensión internacional del derecho a la alimentación, Pan para el Mundo (Alemania), el Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo (EED) y la Red de Acción e Información Alimentos Primero (FIAN), en cooperación con otros/as especialistas y defensores/as de los derechos humanos, desarrollaron aun más el concepto de “Obligaciones Extraterritoriales de los Estados” (OET) en 2001 (Windfuhr 2005:24-32). Según estas elaboraciones, bajo el derecho a la alimentación los Estados tienen obligaciones hacia las personas que viven fuera de sus jurisdicciones nacionales. En sus políticas bilaterales y sus decisiones en las OIG, los Estados deben respetar, proteger y apoyar la realización de ese derecho en otros países. Si de hecho no pueden contribuir a avanzar la realización del derecho a la alimentación en otras naciones, deben como mínimo asegurar que sus políticas no conduzcan a violaciones del derecho a la alimentación fuera de sus territorios.

Dado que OIG tales como el Banco Mundial y el FMI no son parte del PIDESC, no tienen las mismas “obligaciones” formales de implementar los derechos humanos respectivos que sí tienen los Estados Partes. La “obligación” de garantizar que las OIG no violen los derechos humanos corresponde a los Estados Partes que han suscrito los tratados en materia de derechos humanos. Sin embargo, por otro lado, en vista de que las OIG tienen personalidad legal internacional, sí están sujetas al derecho internacional, incluida la legislación de derechos humanos. Más aun, la realidad muestra que, en sus consultorías sobre políticas, las OIG a menudo actúan casi independientemente de sus Estados Partes. Es por ello que, según especialistas y ONG de derechos humanos, estas organizaciones tienen como mínimo la “responsabilidad” de respetar y promover los derechos humanos (ver Windfuhr 2005:25-26 y Hausmann 2006:8).

La interpretación de la legislación de derechos humanos ofrecida por las ONG ha conseguido un considerable apoyo de especialistas reconocidos/as en materia de derechos humanos. Tal como señala Sigrun Skogly, profesora de Legislación de Derechos Humanos de la Universidad de Lancaster, “en un mundo globalizado ya no resulta viable un enfoque no globalizado a la protección de los derechos humanos”. La base de este enfoque globalizado a los derechos humanos es el principio de la universalidad de los derechos humanos:

Si aceptamos el derecho a la universalidad de los derechos, entonces [...] también las obligaciones correspondientes deberían ser universales. Si los derechos humanos son violados, no es compatible con el espíritu de la universalidad argumentar que no ha ocurrido una violación sólo porque los actores responsables son Estados extranjeros en lugar de un Estado nacional.

Desde entonces, el concepto de OET ha sido debatido entre especialistas en derechos humanos y recibido reconocimiento por parte de los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos (ver Windfuhr 2005). En su informe a la Comisión de Derechos Humanos en enero de 2005, el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, presentó la queja de que los países más pobres ya no siempre son

capaces de proteger a sus ciudadanas y ciudadanos debido a los efectos de las decisiones tomadas en otras naciones. Siguiendo el concepto de Pan para el Mundo, EED y FIAN, Ziegler afirma:

Los gobiernos deben respetar, proteger y promover la realización del derecho a la alimentación en otros países, por medio, entre otras cosas, de las decisiones que adopten en el desempeño de sus funciones en la OMC, el FMI y el Banco Mundial. Los gobiernos deben garantizar la coherencia a nivel nacional e internacional, haciendo de los derechos humanos el centro de todas las políticas públicas. (ONU 2005, párrafo 60, inciso f)



Justin Coupertino/AEAM

A criterio de Ziegler, la obligación extraterritorial de respetar es una “obligación mínima”. “Esta obligación no requiere que se aporten recursos, sino que consiste, simplemente, en la obligación de ‘no perjudicar’. También comprende la obligación de abstenerse de tomar determinadas decisiones en la OMC, el FMI o el Banco Mundial que puedan dar lugar a violaciones del derecho a la alimentación en otros países” (ONU 2005, párrafo 49). Respetar las OET también significa “que los gobiernos no deben subvencionar la producción agrícola que van a exportar a países en desarrollo que dependen fundamentalmente de la agricultura, dado que se puede prever de antemano que ello tendrá graves efectos negativos sobre el derecho a la alimentación de la población de esos países puesto que destruirá sus medios de vida y no podrán comprar alimentos, aunque éstos sean más baratos” (ONU 2005, párrafo 51).

El concepto de OET es relativamente nuevo y necesita un mayor desarrollo. Aun así, Fons Coomans, coordinador e investigador principal del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Maastricht, ha llegado a la conclusión de que “las obligaciones internacionales de respetar forman parte del derecho positivo o la legislación de derechos humanos existente (*de lege lata*), mientras que las obligaciones de proteger y realizar siguen siendo parte del derecho posible o ‘en construcción’ (*de lege ferenda*)” (Coomans 2005:50). Como ejemplo de la obligación de respetar, él menciona que “los Estados deben abstenerse de promover subsidios al comercio y a productores para beneficio de sus propios ciudadanos que pudieran resultarles nocivos a comerciantes y productores locales en los países en desarrollo” (Coomans 2005:45). Y es esta mínima obligación extraterritorial de respetar el derecho a la alimentación la que a menudo es violada a través de las políticas comerciales, como lo demuestran los estudios de caso presentados más adelante.

1.3 LOS DERECHOS HUMANOS TIENEN PRIMACÍA

Es posible que las obligaciones legales provenientes de diferentes sistemas de derechos sean incompatibles unas con otras en la legislación internacional. En estas situaciones – conocidas como “conflictos en los regímenes legales” – se debe encontrar un equilibrio entre las obligaciones estatales en competencia a los niveles nacional e internacional. Sin embargo, tales consideraciones resultan altamente problemáticas cuando se trata de los derechos humanos (FIAN Internacional 2003). Por ejemplo, las limitaciones a los derechos humanos a la libre elección o a la libertad de expresión no podrían justificarse con una perspectiva de tasas de crecimiento más elevadas. Los derechos humanos no pueden ser comercializados y, por lo tanto, tienen un carácter especial

– nunca pueden ser cuestionados. Ésta fue la conclusión de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993:

Los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos; su promoción y protección es responsabilidad primordial de los gobiernos. (ONU 1993, párrafo 1)

Según la Declaración de Viena, lo anterior se aplica no sólo a los derechos humanos civiles y políticos, sino también a los derechos humanos sociales. Este principio fue confirmado en las Observaciones Finales del CESCR al informe presentado por Canadá acerca de la aplicación del PIDESC en 2006, con referencia explícita a las amenazas que plantea la apertura comercial:

El Comité recuerda al Estado Parte que si bien la liberalización del comercio tiene posibilidades de generar riqueza, esa liberalización no siempre crea o propicia un entorno favorable al ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales. A este respecto, el Comité recomienda al Estado Parte que examine los medios para consagrar la primacía de los derechos consagrados en el Pacto en los acuerdos de comercio e inversiones, en particular, en la solución de controversias entre inversionistas y Estados, en el marco del capítulo XI del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). (CESCR 2006, párrafo 68)

El énfasis en la primacía de los derechos humanos sobre los acuerdos comerciales es claro. Durante las negociaciones de los acuerdos comerciales, cada Estado debe asegurar que las provisiones incluidas no restrinjan el espacio de las políticas para la realización del derecho a una alimentación adecuada en su propio territorio ni en el extranjero. Al mismo tiempo, ningún acuerdo comercial o condición para la concesión de préstamos puede justificar una violación del derecho a la alimentación. Esto significa que todo acuerdo comercial o de inversiones debe siempre ser interpretado de tal manera que no conduzca a violaciones del derecho a la alimentación o de otros derechos humanos. Y si esa interpretación no es posible, se debe considerar la revisión del acuerdo comercial respectivo.

2. LA APERTURA COMERCIAL DEL ARROZ COMO AMENAZA PARA PRODUCTORES A PEQUEÑA ESCALA

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), “el arroz es fundamental para la seguridad alimentaria en el mundo” (FAO 2004:30). El arroz es la principal fuente de calorías para la mitad de la población mundial. Esto se aplica especialmente a los países asiáticos, donde el arroz ha sido un alimento básico durante siglos, pero también cada vez a otras regiones del planeta. En partes de África, el Cercano Oriente, América Latina y el Caribe, el consumo de arroz se ha incrementado tanto en volumen como en la proporción de calorías.

Al mismo tiempo, el cultivo y elaboración del arroz son la principal fuente de ingresos y empleo para cerca de dos mil millones de personas. En lo que concierne a la producción y consumo de arroz, se debe enfatizar el significativo papel que juegan las y los agricultores a pequeña escala, también conocidos/as como pequeños/as propietarios/as de tierra o campesinos/as, quienes por lo general trabajan una parcela de menos de una hectárea y en su mayoría son mujeres. La FAO estima que “los pequeños agricultores de los países en desarrollo producen y consumen aproximadamente el 90 por ciento del arroz mundial” (FAO 2004:30). A nivel mundial, estos/as agricultores/as a pequeña escala constituyen un grupo tradicionalmente vulnerable a la pobreza y la inseguridad alimentaria. Es evidente la pertinencia general de los problemas que enfrentan las y los productores de arroz para la realización global del derecho a la alimentación.

Cuadro 1: Principales países productores, exportadores e importadores de arroz en 2005

Rango	Productores	Exportadores	Importadores
1	China	Tailandia	Nigeria
2	India	Vietnam	Filipinas
3	Indonesia	India	Irán
4	Bangladés	Estados Unidos	Irak
5	Vietnam	Pakistán	Arabia Saudita
6	Tailandia	Egipto	Bangladés
7	Birmania	China	China
8	Filipinas	Uruguay	Costa de Marfil
9	Brasil	Argentina	Senegal
10	Japón	Guyana	Unión Europea

Basado en FAO 2007b: 25.

Según el Banco Mundial, el comercio internacional del arroz se ha duplicado tanto en volumen como en porcentaje de consumo desde las décadas de 1970 y 1980. Aun así, el comercio global del arroz sólo representa el 6.5 por ciento del consumo mundial. Esta tasa es muy baja en comparación con el maíz, el trigo y la soja,

cuyo comercio internacional es de 12, 18 y 25 por ciento respectivamente. La razón es que la mayoría de los países todavía es autosuficiente en arroz, en gran medida como resultado de la intervención estatal. “La debilidad del comercio del arroz se deriva primordialmente del uso de mecanismos de protección a fin de alcanzar los objetivos políticos de la seguridad alimentaria nacional, así como del apoyo a los precios e ingresos de los productores en los principales países que producen y consumen arroz”. El arancel medio ponderado en el comercio mundial del arroz fue de 43.3 por ciento, de acuerdo a estimaciones del Banco Mundial (Banco Mundial 2005:177 y 185).

China, India, Indonesia, Bangladés y Vietnam son los cinco principales países productores de arroz y, al mismo tiempo, los que más lo consumen. Este rango difiere sustancialmente cuando se trata de los principales exportadores de arroz. El caso más notable es Estados Unidos, que es el cuarto principal exportador de arroz, aunque ocupa apenas el lugar 11 en cuanto a producción. Resulta sorprendente que Uruguay, Argentina y Guyana, que no figuran entre los grandes productores de arroz, se encuentran entre los 10 principales exportadores del grano en el mundo. Incluso la Unión Europea (UE) ocupa el lugar 11 en exportación de arroz (ver FAO 2007b:25).

2.1 LOS AUMENTOS REPENTINOS DE LAS IMPORTACIONES Y SUS RAZONES POLÍTICAS

A pesar de la importancia relativamente baja del comercio internacional del arroz, el objetivo de incrementar el comercio internacional ha sido, durante los últimos 25 años, una tendencia dominante en las políticas internacionales sobre el arroz y también en muchas de las nacionales. La liberalización de las importaciones, las exportaciones y los precios, así como la privatización de los servicios y de las empresas comerciales estatales, son medidas que buscan incrementar el comercio internacional. El aumento de las importaciones de arroz en los

Cuadro 2: Aumentos repentinos de las importaciones de arroz en regiones y subregiones en desarrollo, * 1983-2003

Région	Número de países	Número de casos
Total en regiones en desarrollo	92	394
África	49	220
<i>África Occidental</i>	16	88
<i>Sur de África</i>	4	16
<i>África Oriental</i>	17	61
<i>África Central</i>	9	48
<i>Norte de África</i>	3	7
Sur de Asia	7	19
Sudeste de Asia	9	12
Islas del Pacífico	7	40
Cercano Oriente en Asia	5	35
América Central / el Caribe	12	54
Sudamérica	13	14

Basado en FAO 2007a: 2.

*El análisis cubre a 92 naciones de los grupos de países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA), países menos adelantados (PMA) y países en desarrollo importadores netos de alimentos (PDINA). Se ha excluido a los países de la MEI y de Europa del Este, ya que en su mayoría no fueron naciones

países en desarrollo se ha convertido en un factor importante, y en algunas naciones uno de los más influyentes, para el desarrollo de mercados y precios nacionales del arroz. Con base en la metodología establecida para las Medidas de Salvaguardia Especial (MSE) bajo el Acuerdo sobre la Agricultura (AA) de la OMC, la FAO ha registrado 408² casos de aumentos repentinos de importaciones de arroz entre 1982 y 2003 en 102 países, una cifra superada sólo por la carne vacuna (431) y la carne de aves de corral (509).³ Una “característica alarmante”, según la FAO, es la concentración relativa de estas importaciones en determinados países y regiones en desarrollo; es decir, en África Occidental y Central, el Cercano Oriente y las Islas del Pacífico. Veinte países africanos experimentaron tres o más aumentos repentinos en el corto periodo entre 1995 y 2003 (FAO 2007a:1).

Las razones de los aumentos repentinos de las importaciones son muy complejas, tanto externas como nacionales, y varían de un caso a otro. Sin embargo, tres factores pueden ser identificados como endémicos y con más frecuencia parecen ser responsables de los aumentos repentinos o de los incrementos de las exportaciones en un sentido más general:

- 1) la liberalización de las importaciones;
- 2) los bajos precios del mercado mundial;
- 3) la ayuda alimentaria; y
- 4) las restricciones relativas a la oferta en los países importadores.

Todos estos factores son, en gran medida, ocasionados por decisiones políticas concretas.

a. Liberalización de las importaciones

Un importante factor que ha contribuido a los aumentos repentinos de las importaciones desde principios de la década de 1980 ha sido la liberalización de las importaciones en los países en desarrollo, frecuentemente provocada por presiones externas. El Banco Mundial y el FMI, en particular, han empujado a muchas naciones en desarrollo a liberalizar sus mercados; es decir, a dismantelar sus barreras no arancelarias a las importaciones y reducir sus aranceles a las importaciones de arroz. Fue en las décadas de 1980 y 1990 cuando ocurrió la mayoría de las reducciones de los aranceles al arroz como resultado de estos Programas de Ajuste Estructural (PAE), a menudo impuestos como una condición para recibir préstamos.

El Acuerdo sobre la Agricultura (AA) de la OMC ha reforzado esta tendencia al prohibir las barreras no arancelarias y obligar a los países en desarrollo a reducir el promedio de aranceles consolidados para las líneas arancelarias de los productos agrícolas en un 24 por ciento desde 1995 hasta 2004⁴. En general, los efectos del AA sobre los niveles de protección de los mercados de arroz han sido limitados, de manera que cuando el arancel consolidado fue reducido siguió siendo más alto que el arancel aplicado. Sin embargo, las actuales negociaciones del AA en la Ronda de Desarrollo de Doha podrían empeorar drásticamente la situación. Según proyecciones de Oxfam Internacional, la más reciente propuesta de los Estados Unidos sobre el acceso a los

2 El Cuadro 2, que se basa en la misma publicación de la FAO, sólo menciona 394 casos de aumentos repentinos de las importaciones de arroz. La razón de esta diferencia parece ser que la cifra “408” se refiere al periodo de 1982 a 2003, y el cuadro sólo cubre el periodo de 1983 a 2003, por lo que no están contabilizados los aumentos repentinos que ocurrieron en 1982.

3 En un sentido más general, la FAO utiliza el término “aumento repentino de las importaciones” en referencia a la definición del Artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC: “Un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado (...) que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores”. Más específicamente, la FAO define que ha ocurrido un “aumento repentino de las importaciones” cuando “se verifica que las importaciones de un año cualquiera exceden el 30 por ciento respecto al promedio móvil de un periodo de tres años de importaciones”. (FAO 2007a:2).

4 Consolidar un arancel significa que un Estado se compromete a establecer un nivel máximo que no deberá superar al aplicar un arancel. En un momento dado, el arancel efectivamente aplicado podría oscilar entre cero y el nivel máximo.

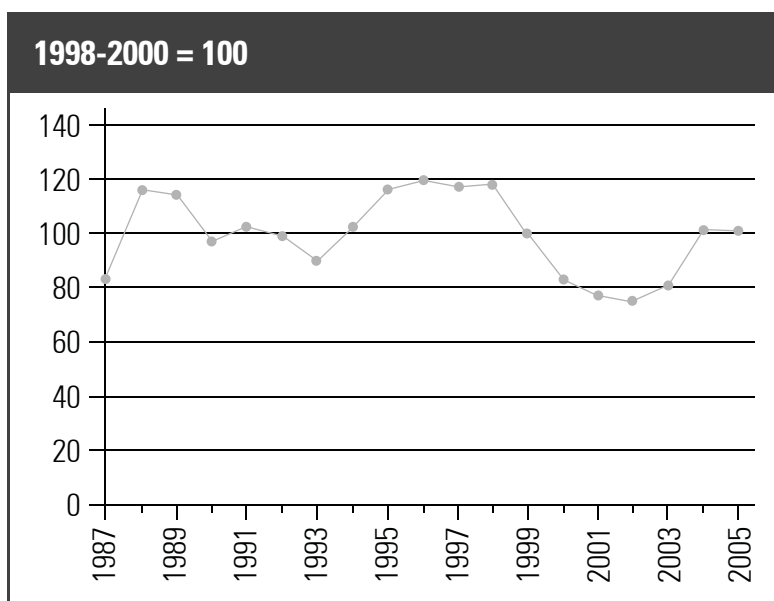
mercados obligaría a 25 países a reducir sus aranceles consolidados a un nivel inferior a sus actuales aranceles aplicados al arroz. Y aun en el caso de la menos radical propuesta UE/G20, 17 países tendrían que reducir sus aranceles aplicados al arroz⁵.

Más recientemente, acuerdos regionales y bilaterales de libre comercio como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (TLCCA) han jugado un importante papel en una mayor reducción de los aranceles. En la actualidad, las negociaciones de un Arancel Externo Común (AEC) entre los Estados Miembros de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS) también están amenazando los niveles de aranceles aplicados de países como Kenia, por ejemplo. Las negociaciones de los Acuerdos de Sociedad Económica (ASE) entre la UE y diferentes bloques de países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) luego presionarán a estos bloques para que reduzcan los aranceles. En el caso de países como Kenia, es probable que esto incremente las importaciones de arroz estadounidense y asiático que es descascarillado en el Reino Unido y reexportado desde este país, aumentando las presiones para importar arroz procedente de Asia. (Oxfam 2005b:39)

b. Bajos precios del mercado mundial

Según la FAO, los principales factores externos de los aumentos repentinos de las importaciones de arroz son el nivel de los precios del mercado mundial y el grado de competencia entre los proveedores. Por ejemplo, entre 2000 y 2003 el precio del mercado mundial para el arroz fue excepcionalmente bajo. En particular durante esos años, el comercio internacional se expandió de manera rápida y con frecuencia condujo a aumentos repentinos de importaciones, sobre todo en países de África Occidental como Camerún, Costa de Marfil y Ghana. “Los estudios de caso de país realizados en el marco del Proyecto de los aumentos repentinos de las importaciones de la FAO confirmaron que desde la primera mitad de los años '90 los aumentos repentinos de las importaciones para el arroz ocurrieron principalmente durante un periodo de precios de mercado mundiales bajos”. (FAO 2007a:2)

Gráfica 1: Índice FAO de Precios para el Arroz⁶



Fuente : FAO 2007: 3.

⁵ Ambas propuestas fueron presentadas en octubre de 2005.

⁶ El Índice FAO de Precios para el Arroz se basa en las cotizaciones de los 16 principales exportadores.

La principal razón de los bajos precios del mercado mundial es la elevada oferta en el mercado global, al menos en parte ocasionada por los altos niveles de apoyo a la producción, elaboración y exportación del arroz en los países desarrollados. Este sustancial apoyo suele conducir a sobreproducción y *dumping* de exportaciones. Se entiende por *dumping* la exportación a precios inferiores a los del mercado nacional, o alternativamente a precios más bajos que el costo de producción⁷.

Sólo Estados Unidos destinó USD 1,300 millones en subsidios a su sector arrocero en 2003 (Oxfam 2005b:43). Según el Departamento de Agricultura de EEUU (USDA), el 57 por ciento de las explotaciones de arroz estadounidenses no serían capaces de cubrir costos sin subsidios, pagos contracíclicos, préstamos comerciales y certificados de materias primas. Además de estas ayudas directas a los productores de arroz, EEUU les brinda un apoyo público masivo a fin de que sus exportaciones sean competitivas, especialmente a través de créditos a la exportación. Éstas son, en esencia, garantías que EEUU ofrece a los importadores extranjeros de cultivos estadounidenses con créditos concedidos por bancos de EEUU. En caso de que el importador no pueda pagar los préstamos, el Estado interviene, cubriendo así uno de los principales riesgos que enfrentan los exportadores agrarios. Entre los años 2000 y 2003, el costo promedio de cultivar y procesar el arroz en EEUU fue de USD 415 por tonelada métrica (TM). Al mismo tiempo, como consecuencia del apoyo estatal, el precio promedio de exportación del arroz estadounidense fue de sólo USD 274 por TM; es decir, 34 por ciento menor que los costos de producción. Similares prácticas de *dumping* son características del sector arrocero no sólo en EEUU sino también en Japón y la UE. Tienen un impacto negativo en los niveles de los precios del mercado mundial y pueden socavar los ingresos de productores locales en aquellos países donde ese arroz artificialmente barato satura los mercados.

Los bajos precios del mercado mundial no son, sin embargo, producto solamente del *dumping*. Aun en países donde el apoyo estatal es poco, los precios de exportación pueden estar a un nivel que socava los precios nacionales en los países importadores. Un ejemplo es Vietnam, el tercero de los principales exportadores aunque ya no existe un apoyo significativo a la producción ni algún programa de subsidio a la exportación (Banco Mundial 2005:182). La FAO subraya que las empresas comerciales estatales en China e India contribuyeron a la devaluación en los precios mundiales de los años 2000 a 2003, cuando negociaron una parte importante del exceso de sus suministros en los mercados internacionales (FAO 2007a:3). Ya sea que el arroz se venda a un precio artificial o no, las exportaciones a precios bajos pueden tener el mismo efecto nocivo sobre las y los productores del país importador cuando los mercados no cuentan con una protección adecuada.

c. Ayuda alimentaria

En situaciones extremas en las que en un área no existen suficientes alimentos y los mercados no están funcionando apropiadamente, la ayuda alimentaria suele ser un componente esencial para garantizar la seguridad alimentaria. Sin embargo, cuando no es suministrada de manera cuidadosa, la ayuda alimentaria puede tener un impacto dañino en el mercado local y en los precios que las y los productores locales reciben. Según la FAO (2006:10):

La ayuda alimentaria puede presionar a la baja y desestabilizar los precios de mercado en los países receptores. La ayuda alimentaria que llega en el momento inoportuno o está mal orientada suele

7 Siguiendo la definición en el Artículo 2.1 del Acuerdo Antidumping del AGAAC, “se considerará que un producto es objeto de dumping, es decir, que se introduce en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal, cuando su precio de exportación al exportarse de un país a otro sea menor que el precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales [...]”. Sin embargo, el Artículo 2.2 también permite una comparación entre los precios de exportación y los costos de producción en el país de origen: “[...] el margen de dumping se determinará mediante comparación con un precio comparable del producto similar cuando éste se exporte a un tercer país apropiado, a condición de que este precio sea representativo, o con el costo de producción en el país de origen [...]”.

Cuadro 3: Exportaciones de arroz y ayuda alimentaria de EEUU de 1990 a 2003 (en 1,000 toneladas métricas)

Año Fiscal	PL 480	Total de exportaciones de arroz
1990	276.0	2 501.0
1991	210.0	2 416.0
1992	228.5	2 279.0
1993	198.8	2 710.0
1994	222.0	2 434.0
1995	195.8	3 763.0
1996	178.8	2 826.0
1997	114.9	2 560.0
1998	178.3	3 310.0
1999	541.8	3 066.0
2000	208.7	3 307.0
2001	144.3	3 059.0
2002	241.1	3 537.0
2003	262.5	4 470.0

Fuente : USDA 2004:108.

desestabilizar los precios locales y socavar los medios de subsistencia de los productores y comerciantes locales de quienes depende la seguridad alimentaria sostenible.

Los asuntos en torno a la ayuda alimentaria son complejos, pero muchos de los problemas se relacionan con el destino de esa ayuda. Cuando se busca asegurar que la ayuda alimentaria llegue a las personas que la necesitan y no termine simplemente siendo parte del mercado local, es de suma importancia considerar la ayuda alimentaria que se monetiza. La monetización es un asunto que se aplica principalmente a la ayuda alimentaria estadounidense, en particular la contemplada bajo la Ley Pública 480 (PL 480), "Alimentos para la Paz". De conformidad con este programa, a las organizaciones no gubernamentales (ONG) basadas en EEUU se les permite vender productos alimenticios a bajos

precios en los países en desarrollo, utilizando los ingresos para financiar sus proyectos. La ayuda alimentaria monetizada no tiene en absoluto un destinatario específico – llega toda al mercado local y nada de ella va directamente a las personas que más padecen inseguridad alimentaria. En 1999, cuando cantidades masivas de arroz fueron enviadas de EEUU a Honduras en calidad de ayuda alimentaria como parte de este programa, más de la mitad de la ayuda del programa fue monetizada (Barrett & Maxwell 2004:13).

El nivel de subsidios del gobierno de EEUU a la agricultura significa que se puede abusar de la PL 480, utilizándola como un instrumento para *dumping* de exportaciones y una manera efectiva de deshacerse de excedentes de cultivos. Durante la última década, en los años en que los precios han sido bajos, la ayuda alimentaria ha representado hasta el 20 por ciento de las exportaciones de arroz estadounidense (Oxfam 2005a:19).

d. Restricciones relativas a la oferta

Importantes factores que contribuyen a mayores importaciones o incluso a aumentos repentinos de éstas son los déficits en la producción nacional. Los gobiernos suelen reaccionar a esa escasez incrementando las importaciones a fin de cerrar la brecha entre la demanda y la oferta y mantener los precios bajos para consumidores. Si bien las restricciones en la oferta del grano son, de hecho, un gran problema en muchos países en desarrollo y una razón del aumento de las importaciones, es importante considerar sus causas.

Aunque los desastres naturales o las enfermedades pueden ocasionalmente ser concausas, el principal factor estructural es la disminución del apoyo para las y los productores de arroz en los países en desarrollo. Las medidas de apoyo proporcionadas por el Estado fueron reducidas drásticamente en casi todas esas naciones durante las décadas de 1980 y 1990. Éstas incluían subsidios para producción o insumos tales como semillas y fertilizantes o maquinaria, adquisiciones públicas y garantías de precios, créditos para agricultores a pequeña

escala a tasas de interés asequibles y servicios de extensión. La mayoría de estas reducciones fue consecuencia de la privatización emprendida bajo los auspicios del Banco Mundial y el FMI. Tal como la FAO lo reconoce, “otras formas de liberalización asociadas a menudo a programas de ajuste estructurales han contribuido a los aumentos repentinos de las importaciones del arroz mediante sus repercusiones en la reducción de la ayuda estatal a la producción de arroz” (FAO 2007a:4). Honduras, Camerún y Tanzania, países mencionados por la FAO, son apenas algunos ejemplos. Como lo ilustra el caso de Honduras, los desastres naturales con frecuencia golpean más fuertemente a las y los agricultores, puesto que ya se les ha debilitado a través de previos ajustes estructurales. Y suele ser casi imposible que se recuperen de una crisis cuando la liberalización y los desastres naturales llegan juntos.

Otra razón de la reducción del apoyo a productores de arroz es el descuido general hacia la agricultura, no sólo por parte de los gobiernos nacionales sino también de los donantes internacionales. El presupuesto total de ayuda a la agricultura se redujo en más de dos tercios entre 1984 y 2002. Como porcentaje de la ayuda total, la agricultura cayó de un 17 por ciento a principios de los años ochenta a un 8 por ciento a finales de los noventa (Oxfam 2005b:40). En el caso de la ayuda estadounidense para el desarrollo, el sector del arroz se ve más afectado que otros. La ayuda de EEUU a través de la Cuenta Reto del Milenio (CRM), por ejemplo, excluye de manera explícita el apoyo a la producción de arroz en países como Ghana. La razón es que el arroz nacional compite con las exportaciones estadounidenses y el apoyo al sector del arroz ghanés contravendría los intereses del sector arrocero de EEUU.

A modo de conclusión: Las condiciones meteorológicas en general y especialmente los desastres naturales como sequías, huracanes o terremotos pueden tener un enorme impacto en la producción y hacer necesarios los incrementos de importaciones o la ayuda alimentaria. A largo plazo, sin embargo, las raíces de dichos incrementos e incluso de los aumentos repentinos se encuentran en las políticas agrícolas y comerciales. Desde principios de la década de 1980, las políticas de liberalización han abierto los mercados de los países en desarrollo a las importaciones de otras naciones tanto industrializadas como en desarrollo. Las políticas de *dumping* en los países desarrollados han aumentado la sobreproducción y posibilitado a sus empresas exportar arroz a precios inferiores a los costos de producción y/o los precios del mercado nacional. Por otro lado, la mayoría de las naciones en desarrollo ha reducido drásticamente el apoyo público a sus productores de arroz, y en muchos casos esto ha llevado a una menor oferta, dificultando satisfacer la creciente demanda de arroz en sus mercados nacionales. Es la combinación de estos factores lo que, en la mayoría de los casos, conduce a mayores importaciones o incluso aumentos repentinos de éstas y a menudo ocasiona efectos dañinos a la producción nacional de arroz.

2.2 IMPACTO SOBRE PRODUCTORES A PEQUEÑA ESCALA

No es siempre fácil determinar los efectos de estos aumentos repentinos sobre las y los productores de arroz a pequeña escala, debido a la falta de datos y a la posible interferencia de otros factores. Sin embargo, es evidente que en muchos casos han llevado a reemplazos de muchos productores en sus mercados nacionales. Tales consecuencias son confirmadas por la FAO en el caso del aumento repentino de las importaciones en Honduras en 1991, que “dio lugar a una cosecha mucho menor de arroz paddy local por parte de los molineros con la consiguiente preocupación por parte de los agricultores”. Y la FAO reconoce que “en los otros países estudiados, los aumentos repentinos de las importaciones condujeron a la reducción de los precios internos, lo cual puso en dificultad a los productores de arroz”. En Tanzania, por ejemplo, la FAO registró una relación inversa entre los volúmenes de la importación y los precios del mercado nacional (FAO 2007a:4).

Aun así, resulta sorprendente que todavía sea relativamente escasa la información completa y precisa acerca de los efectos que los aumentos repentinos de las importaciones, o el incremento de la importación en general, tienen sobre los ingresos y medios de vida de las y los agricultores a pequeña escala. Hasta la fecha, organizaciones internacionales como el Banco Mundial han ignorado en gran medida el impacto que ello podría tener en la pobreza. La mayor parte del trabajo a este respecto ha sido realizado por ONG, entre ellas ActionAid, Christian Aid, Oxfam y la Red del Tercer Mundo (TWN). Los estudios de Oxfam, por ejemplo, ofrecen una gran cantidad de evidencias de que las importaciones han exacerbado sustancialmente la pobreza entre productores a pequeña escala en Haití, Indonesia, Ghana, Honduras y otros países (Oxfam 2005b).

Dado que el 90 por ciento de productores de arroz está conformado por agricultores/as a pequeña escala, quienes a menudo se encuentran entre las personas más pobres de sus sociedades, existen numerosas razones para temer una repercusión negativa tanto en su seguridad alimentaria como en su derecho humano a la alimentación. Las y los agricultores de arroz cuyo acceso al mercado es destruido pierden su principal fuente de ingresos y es probable que ya no serán capaces de alimentarse adecuadamente a sí mismas/os ni a sus familias en todo momento. Muchas/os de ellas/os enfrentarán grandes dificultades para encontrar fuentes alternativas de ingresos, no sólo a corto sino también a largo plazo.

2.3 EL ARGUMENTO DEL INTERÉS DEL PÚBLICO CONSUMIDOR COMO LEGITIMACIÓN DE LA APERTURA

El principal argumento que se plantea a favor de las políticas de liberalización y la promoción del comercio arrocero internacional suele ser el interés del público consumidor en los precios bajos. Sin embargo, es cuestionable que la liberalización sea la mejor manera de favorecer a ese público. Como ya se señaló, la demanda de arroz por consumidores a precios asequibles no tiene que ser satisfecha sólo con importaciones, sino también promoviendo la producción, elaboración y comercialización internas. Adicionalmente, los estudios han mostrado que los bajos precios de importación no siempre se traducen en precios bajos para consumidores, debido a la concentración del mercado. En Honduras, por ejemplo, los cinco principales importadores controlan el 60 por ciento del comercio. Si bien el precio de importación se redujo en un 40 por ciento entre 1994 y 2000 como resultado de la apertura del mercado, el precio real de consumo en ese periodo aumentó en un 12 por ciento. Y finalmente, “la distinción entre consumidores y productores puede volverse muy artificial” (Oxfam 2005b:22). Como ya se ha mencionado, las y los agricultores a pequeña escala no son sólo los/as más grandes productores de arroz en el mundo, sino también los/as principales consumidores. Sobre todo en las regiones rurales pobres, las y los consumidores suelen conformar más del 80 por ciento de productores. Cuando su fuente de medios de subsistencia es destruida, estos/as pequeños/as agricultores/as pierden el ingreso para poder beneficiarse como consumidores. Probablemente no podrán comprar arroz aun cuando sea mucho más barato que antes.

Es por ello que la FAO subraya que “los gobiernos deben procurar que las políticas agrícolas y comerciales logren mantener el arroz a un precio asequible para los consumidores pobres, pero que al mismo tiempo resulte rentable para los pequeños agricultores” (FAO 2004:31). No obstante, los actuales debates tienden a descuidar los intereses de las y los productores, centrándose sólo en el aparente interés del público consumidor. El Banco Mundial, por ejemplo, está exhortando a una liberalización y expansión radicales del comercio mundial del arroz. Según sus cálculos, con la reforma de las políticas globales el comercio arrocero se incrementaría en un 10 a 15 por ciento; la completa liberalización del comercio del arroz daría lugar a una ganancia económica total por excedentes de USD 7.4 mil millones, con USD 5.4 mil millones en ganancias netas para los países importadores y USD 2 mil millones para los exportadores (Banco Mundial 2005:188 y 192). La principal razón, según el Banco Mundial, es que en forma simultánea los precios de exportación se incrementarían y los de importación bajarían drásticamente.

Sin embargo, el Banco Mundial admite que no todos los países resultarían favorecidos en la misma medida. Entre los exportadores, los principales beneficiarios serían China y EEUU. Australia también “se beneficiaría sustancialmente” de la liberalización del arroz. Los más grandes perdedores, por otra parte, serían aquellas naciones importadoras que con anterioridad habían liberalizado sus mercados, entre ellas Turquía y países de Oriente Medio como Irán, Irak y Arabia Saudita, ya que el incremento en los precios de exportación se reflejaría más directamente en el aumento de los precios de importación.

El Banco Mundial reconoce, asimismo, que después de la liberalización persistiría la inestabilidad del precio mundial del arroz, con serias implicaciones para muchos países pobres. “La liberalización total del comercio arrocero haría que los países de bajos ingresos e importadores netos de arroz sean más dependientes del comercio mundial del arroz, y probablemente reduciría la seguridad política y alimentaria” (Banco Mundial 2005:192). Pero la distribución de los beneficios difiere no sólo de un país a otro, sino también entre consumidores y productores. “(...) la verdadera historia son las grandes transferencias entre consumidores y productores que conducen a estas ganancias netas. La mayoría de las ganancias puede lograrse eliminando los aranceles a las importaciones. En los países importadores, los consumidores obtienen una ganancia de USD 32.8 mil millones, mientras que los productores pierden USD 27.2 mil millones” (Banco Mundial 2005:192).

Desde la perspectiva del derecho a la alimentación, esa enorme transferencia de productores a consumidores es altamente cuestionable. Al proponer esta estrategia, el Banco Mundial acepta de manera consciente que millones de productores de arroz a pequeña escala en los países importadores perderían su fuente de ingresos que en esencia proviene del autoempleo, y no sugiere ninguna fuente alternativa de ingresos confiable que les posibilitaría alimentarse.

3. ENFOQUE Y METODOLOGÍA

Como se puede apreciar en el capítulo anterior, en las últimas dos o tres décadas los aumentos repentinos y el incremento de las exportaciones en general han estado intensificando la competencia que enfrentan las y los agricultores a pequeña escala en muchos países en desarrollo. A nivel macro, los estudios muestran que la producción nacional de arroz a menudo ha disminuido en comparación con las importaciones, tanto en volúmenes absolutos como en porcentaje del mercado. En numerosas naciones en desarrollo, las áreas de producción de arroz se han reducido y ya se ha obligado a muchos/as agricultores/as a pequeña escala a dejar de producir cualquier cantidad de arroz. Esos estudios también expresan preocupación acerca de que la seguridad alimentaria podría ser seriamente afectada o puesta en peligro por estos aumentos repentinos de las importaciones. Es sorprendente, sin embargo, que pocos estudios han investigado a profundidad el daño real ocasionado al sector arrocero de los países importadores y el impacto, a nivel micro, para agricultores/as a pequeña escala en lo que se refiere a ingresos, pobreza y seguridad alimentaria (Sharma 2005). Aun menos estudios han analizado dicho impacto desde la perspectiva del derecho humano a la alimentación.

3.1 PREGUNTAS FORMULADAS POR ESTA INVESTIGACIÓN

El objetivo del presente estudio consiste en determinar si el derecho a la alimentación de comunidades productoras de arroz específicas en Ghana, Honduras e Indonesia ha sido afectado negativamente o violado a través de ciertas políticas relativas al comercio del arroz. Las preguntas concretas son:

- 1) ¿Han contribuido significativamente las medidas de políticas comerciales como el *dumping* o la liberalización del mercado a incrementos marcados de las importaciones de estos países?
- 2) ¿Tuvieron o tienen esas importaciones un impacto negativo en los ingresos de las familias de agricultores/as a pequeña escala, a tal grado que su acceso a los alimentos ha sido destruido o se ha visto limitado?
- 3) ¿Han violado los Estados de Ghana, Honduras e Indonesia, a través de las políticas comerciales y agrícolas, sus obligaciones legales de respetar, proteger y realizar el derecho humano a una alimentación adecuada de estas familias campesinas?
- 4) ¿Han violado otros Estados del Norte sus obligaciones extraterritoriales de respetar el derecho a la alimentación de estas comunidades, por medio de prácticas injustas de *dumping* o mediante presiones sobre los Estados importadores y potencialmente importadores para que abran sus mercados nacionales a las importaciones o reduzcan el apoyo a agricultores?

3.2 ALCANCE, DESAFÍO Y METODOLOGÍA

La esfera de los estudios de caso abarca un panorama del desarrollo de las importaciones de arroz y la producción interna del grano a nivel macro, así como un análisis de las políticas nacionales sobre el arroz, incluyendo las medidas en frontera. Analiza las posibles prácticas de *dumping* por parte de las naciones de origen de las importaciones del grano y la presión que los países ricos pudieran haber ejercido sobre Ghana, Honduras e Indonesia, a través de acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales o de organizaciones

intergubernamentales (OIG), para que adoptaran ciertas políticas sobre el comercio de arroz. Al centro de los estudios de caso está un análisis cualitativo del posible impacto del incremento de las importaciones de arroz en los ingresos, medios de vida y seguridad alimentaria de las comunidades productoras de arroz seleccionadas. Los estudios concluyen con un examen del comportamiento de los Estados desde la perspectiva del derecho humano a la alimentación.

Obviamente, el comercio no es el único factor que influye en los ingresos y la situación alimentaria de las y los agricultores. Aun en aquellos casos en que los altos niveles de importaciones de arroz coinciden con el hambre entre productores del grano, el primer fenómeno podría no ser la razón principal del segundo. Tampoco significa necesariamente que el derecho a la alimentación haya sido violado a través de las políticas comerciales. El principal desafío de los estudios es, por consiguiente, la verificación de posibles cadenas causales, en primer lugar, entre los marcados incrementos de las importaciones de arroz y el hambre o la desnutrición en las comunidades y, en segunda instancia, entre esos considerables aumentos y ciertas políticas comerciales y agrícolas. Esta verificación de las cadenas causales hasta llegar a la violación del derecho a una alimentación adecuada requiere que se evalúen cuidadosamente otros factores adicionales que podrían haber empeorado el acceso a los alimentos por parte de las y los agricultores de arroz, tales como:

- desastres naturales,
- conflictos violentos o guerras,
- cambios en los arreglos de tenencia de la tierra y
- un deteriorado acceso a infraestructura, insumos agrícolas, créditos o capacitación.

Si junto a los cambios en las políticas comerciales también uno o más de estos factores han cambiado significativamente en detrimento de las y los agricultores, es más difícil establecer una cadena causal entre una elevada competencia en las importaciones y el hambre.

Otro desafío para el análisis desde la perspectiva de derechos humanos consiste en distinguir entre las responsabilidades de diferentes Estados por estas políticas comerciales. Por ejemplo, los Estados nacionales siempre implementan la liberalización del mercado y el retiro del apoyo público como parte de sus políticas internas. Ello, sin embargo, no significa que la responsabilidad por estas políticas recaiga exclusivamente en esos Estados. En muchos casos, una parte de la responsabilidad debe atribuirse a las OIG u otros actores estatales externos que han utilizado su poder de manera inapropiada para presionar a los gobiernos a que adopten ciertas políticas. Sólo si podemos verificar la causalidad e identificar claramente las responsabilidades estatales seremos capaces de detectar una violación del derecho a la alimentación.

En el caso del análisis económico a nivel macro en Ghana y Honduras no realizamos una investigación cuantitativa propia, sino revisamos los datos y estudios de organizaciones internacionales, ONG e investigadores/as independientes. En el estudio sobre Indonesia utilizamos, adicionalmente, una tabulación cruzada de datos conectando diversas variables relevantes para analizar problemas específicos y un modelo de insumo-producto a fin de mostrar el impacto de la liberalización comercial en la estabilidad de los precios, la producción y el consumo, el empleo y la rentabilidad del cultivo de arroz. Además recabamos documentos oficiales de los tres países que permitieron un análisis más riguroso de las políticas comerciales y agrícolas internas.

El estudio utiliza, para investigación empírica, un enfoque cualitativo basado en entrevistas semiestructuradas a especialistas y funcionarios/as gubernamentales, campesinas y campesinos, líderes y lideresas de las comunidades, así como otras partes interesadas del sector arrocero. Estas entrevistas fueron llevadas a cabo con la ayuda de un cuestionario (ver Anexo 2) compuesto de tres secciones: una para especialistas y funcionarios/as de gobierno, otra para líderes y lideresas de las comunidades y la tercera para campesinas y campesinos. Dependiendo de la información y el énfasis dado por las propias personas entrevistadas, algunas de las preguntas fueron

modificadas en el curso del estudio. La investigación cualitativa a nivel micro, combinada con el análisis de derechos humanos, es la parte medular y el principal valor agregado de los estudios.

3.3 NIVELES DE ANÁLISIS

Con base en las reflexiones arriba descritas, el enfoque de los estudios de caso de los países comprende tres niveles de análisis, que también estructuran los informes:

- 1) análisis del contexto, incluyendo los sucesos en el comercio y la producción de arroz a nivel macro y las políticas estatales relacionadas (actores estatales tanto internos como externos);
- 2) micro-análisis a nivel comunitario; y
- 3) análisis de derechos humanos que combina los hallazgos a niveles macro y micro y los evalúa desde la perspectiva del derecho humano a la alimentación.

Este análisis incluye el comportamiento de los Estados nacionales, Estados extranjeros y organizaciones intergubernamentales.

3.3.1 Análisis del contexto

La metodología desarrollada en el marco del Proyecto de los Aumentos Repentinos de las Importaciones de la FAO (FAO 2005 y FAO 2006) resulta especialmente útil para el análisis del contexto macroeconómico. El término “aumentos repentinos de las importaciones” y su definición no son tan relevantes para los fines del presente estudio. Una violación del derecho a la alimentación podría haber ocurrido aun en aquellos casos en que no se cumplen los criterios de la OMC acerca de los “aumentos repentinos de las importaciones”. Tampoco tenemos que comprobar una violación hasta el nivel requerido por el Acuerdo sobre Salvaguardias (ASG) de la OMC, como sí se hace en los estudios de la FAO. Sin embargo, la metodología desarrollada por la FAO a fin de analizar los posibles daños ocasionados por los aumentos repentinos de las importaciones es, al menos en parte, muy pertinente para el análisis de las políticas comerciales desde la perspectiva de los derechos humanos. Inspirados por esta metodología, elaboramos un cuestionario de datos para nuestro análisis de contexto (ver Anexo 1), el cual abarca principalmente los siguientes aspectos:

- *Importaciones*

A fin de poder demostrar los efectos dañinos de la liberalización del mercado (a nivel macro), debe haber ocurrido un aumento sustancial de las importaciones de arroz en volumen, en valor y/o en relación a la producción y consumo nacionales. Por tanto, el estudio requiere de la recolección de datos sobre importaciones comerciales y de ayuda alimentaria diferenciadas por países de origen.

- *Medidas en frontera*

Los incrementos de las importaciones o incluso los aumentos repentinos de éstas sólo pueden asociarse a las políticas de liberalización comercial si han ocurrido después de que tales medidas de apertura fueron implementadas. Por consiguiente, es necesario contar con información fiable sobre la existencia y eliminación de cualesquiera medidas de protección al mercado del arroz. Éstas incluyen:

- aranceles a las importaciones
- prohibiciones estacionales o anuales o contingente arancelario
- licencias de importación
- estándares y requisitos técnicos
- medidas comerciales correctivas tales como las Medidas de Salvaguardia Especial del Acuerdo

sobre la Agricultura (AA) de la OMC

- precios mínimos de importación o de referencia

- *Acuerdos de comercio exterior y condicionalidades*

Este punto es crucial para identificar la responsabilidad de Estados que no sean Ghana, Honduras e Indonesia por las medidas de liberalización comercial o incluso violaciones de sus obligaciones extraterritoriales (OET) en lo que concierne al derecho humano a la alimentación. Es muy importante conocer todos los acuerdos comerciales multilaterales y bilaterales relevantes suscritos por el país respectivo y las obligaciones relacionadas (por ejemplo, aranceles consolidados bajo el AA de la OMC), los Programas de Ajuste Estructural (PAE) o programas similares impuestos o acordados como condiciones para la concesión de préstamos relativos al arroz por parte del FMI y el Banco Mundial.

- *Dumping*

La otra posible violación de las OET por gobiernos extranjeros podría derivarse del *dumping*. Este apoyo puede incluir subsidios a la exportación de arroz, programas de ayuda alimentaria y subsidios internos que con el tiempo incrementarán los volúmenes de las exportaciones y reducirán los precios de éstas.

- *Producción nacional*

A nivel macro, la hipótesis del efecto dañino de un aumento de las importaciones sólo puede tener sustento si este último ha ocasionado un descenso del nivel de producción en volumen y/o área de cultivo, o al menos obstaculizado un posible incremento de la producción (“retraso material”). Los efectos podrían variar por región, dependiendo del grado de integración del mercado, la competitividad y el influjo de productos importados. De ahí que el estudio requiera datos acerca del volumen y el área de la producción de arroz, posiblemente diferenciados por región.

- *Precios de importación e internos*

Se supone que la reducción de los precios nacionales de producción y consumo es una consecuencia clave de los aumentos repentinos de las importaciones. Por ello es importante contar con buenos datos acerca del desarrollo de los precios de importación de arroz en granza y arroz oro, como también de los precios internos de los mismos productos a nivel de granjas, molinos, mayoristas y minoristas.

- *Estructura del mercado y competencia*

Como base para el análisis a nivel micro, es importante tener en cuenta la estructura del mercado del arroz. Esto requiere un análisis de segmentos de mercado específicos, una descripción de los principales actores en toda la cadena de valor del arroz y sus respectivos porcentajes del mercado, del rol que juegan las posibles empresas comerciales del Estado (ECE) y de los canales de mercado del arroz importado, así como la identificación de aquellos mercados donde las importaciones compiten con la producción nacional.

- *Costos de producción y apoyo estatal*

A fin de aislar el impacto de la liberalización comercial, es necesario considerar también otros factores. Entre ellos, los costos de producción y el nivel de apoyo estatal requieren una especial atención. La pérdida de ingresos podría estar relacionada con un incremento de los costos de producción o con un menor apoyo del Estado. Esto requiere, en particular, de información sobre la disponibilidad y los costos de insumos tales como semillas, fertilizantes, herbicidas, pesticidas, riego, maquinaria (y electricidad), además de transporte (y combustibles), acceso a créditos y tasas de interés, subsidios estatales y otros programas públicos de apoyo para productores de arroz.

Es evidente que esta lista de preguntas es ambiciosa, y no es posible recolectar todos esos datos para los tres países de manera exhaustiva. Como ya se mencionó, en los casos de Ghana y Honduras no elaboramos un análisis cuantitativo propio sino aprovechamos los estudios llevados a cabo por la FAO y otras investigaciones disponibles. Esta información fue completada con los datos disponibles de gobiernos y OIG. El cuestionario de datos, aplicable a los tres países, orientó la recolección de información relevante. También sirvió como guía para el desarrollo del cuestionario utilizado en las entrevistas semiestructuradas.

3.3.2 Análisis a nivel comunitario

30

Aunque esta investigación es menos ambiciosa que los estudios de la FAO a nivel macro, de todos modos constituye un mayor desafío debido al análisis adicional a nivel micro del muy concreto impacto sobre comunidades específicas. Hasta la fecha, los estudios de la FAO no han emprendido este análisis a nivel micro, al menos no en Ghana ni Honduras. En los tres países seleccionados se identificó a comunidades específicas (entre una y cuatro por país según el contexto) con el apoyo de ONG y organizaciones campesinas locales donde se presuponía que las importaciones de arroz habían tenido un impacto negativo. El principal objetivo del análisis a nivel micro fue investigar los impactos de los aumentos de las importaciones de arroz en los medios de vida y el derecho a una alimentación adecuada de familias campesinas productoras de arroz.

Este impacto fue estudiado por medio de entrevistas semiestructuradas durante visitas de campo de aproximadamente siete días. Las entrevistas se llevaron a cabo con grupos focales de 15 a 50 campesinos y campesinas, como también individualmente con líderes, lideresas, campesinos y campesinas de las comunidades y, cuando fue posible, con molineros y mujeres de los mercados. En cada comunidad se entrevistó a por lo menos cinco personas de manera individual. Las personas que participaron en estas entrevistas fueron identificadas después de las sesiones con los grupos focales y contando con la ayuda de líderes y lideresas de las comunidades. Con la intención de tener un panorama relativamente representativo, se seleccionó a las personas que serían entrevistadas de acuerdo a varios criterios, tales como sexo, edad y tamaño de su tierra o arreglo de tenencia de tierra.

A fin de obtener información general acerca de los antecedentes de la comunidad, se les preguntó a las y los líderes sobre la cantidad de habitantes y de agricultores/as de arroz a pequeña escala, la infraestructura disponible y la historia de la comunidad, incluyendo conflictos y desastres naturales. Adicionalmente, las entrevistas a líderes y lideresas de las comunidades indagaron en torno a la organización política y social, así como los arreglos de tenencia de tierra. Se les preguntó sobre la actual organización de la producción y elaboración del arroz, el tipo y objetivo de la producción, los canales de mercado y el apoyo a la producción que estaban recibiendo del Estado. El objetivo de estas preguntas fue averiguar el grado de importancia del arroz para los ingresos de las familias de las y los agricultores a pequeña escala y la comunidad, pero también tener un panorama más amplio de la comunidad para asegurar que factores importantes, más allá de las condiciones comerciales, fueran adecuadamente reconocidos e incorporados dentro del análisis.

Con el propósito de evaluar el impacto concreto de las importaciones en el ingreso de las y los campesinos, una parte clave de las entrevistas tanto a líderes y lideresas de las comunidades como a las y los agricultores a pequeña escala se centró en los cambiantes patrones de la producción de arroz, sobre todo desde y dentro del periodo en que las importaciones habían aumentado más de acuerdo al análisis del contexto. Estas preguntas abarcaron los cambios a lo largo del tiempo en el volumen de las ventas de arroz en granza local, precios de producción, ganancias e ingresos de las y los productores del grano.

El desafío a nivel tanto micro como macro radica en la verificación de una cadena causal. Para este propósito es de suma importancia analizar la estructura y los canales del mercado en el plano local a lo largo de la cadena alimentaria, el grado de integración de las y los agricultores al mercado y los puntos de venta del arroz local. Sólo puede presuponerse un impacto directo en los ingresos si las y los agricultores enfrentan una competencia directa con las importaciones. Por lo tanto, es importante identificar en el ámbito local los mercados concretos donde el arroz importado y el producido localmente entran en competencia, así como analizar los canales de mercado desde la puerta de la finca por medio de comerciantes locales (“mujeres de los mercados” y otros/as) y de los molinos hasta los mercados locales o minoristas. A todas las personas entrevistadas, incluyendo molineros y mujeres de los mercados, se les preguntó si habían observado una mayor presencia de arroz importado en los mercados donde se vende el arroz local y si las ventas del grano local se habían reducido como resultado de tales importaciones.

A fin de identificar una violación del derecho a la alimentación, este impacto tiene que llegar a tal grado que la seguridad alimentaria de las familias campesinas empeora seriamente. Si los ingresos familiares bajan tanto de cierto nivel que la reducción conduce a desnutrición u otras formas de violación del derecho enunciado en el Artículo 11 del PIDESC, y si es posible comprobar que determinadas medidas de las políticas de un gobierno son responsables de ello, entonces puede asumirse que ha ocurrido una violación del derecho a la alimentación. Por consiguiente, una importante tarea del análisis a nivel micro es averiguar si el acceso a los alimentos se deterioró en el periodo en que aumentó la competencia por las exportaciones o desde entonces. Los indicadores de una violación del derecho a la alimentación son la reducción involuntaria de las comidas en cuanto a cantidad o el deterioro de la calidad de los alimentos debido a una disminución forzada de la variedad de éstos, por ejemplo a través de la reducción de ingredientes alimenticios como los vegetales. Otro fuerte indicador sería el incremento de los problemas de salud – en la medida en que puedan relacionarse con el hambre y la desnutrición – en las familias, sobre todo en niñas y niños.

El derecho a la alimentación está siempre estrechamente vinculado al derecho a un nivel de vida adecuado. Es por ello que el análisis de las violaciones al derecho a la alimentación entraña también otras dimensiones de un nivel de vida adecuado, como educación, salud, vestido y vivienda. Según la Observación General No. 12 del CESCR sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada, “los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazadas o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas”.

3.3.3 Análisis del derecho a la alimentación

El análisis de derechos humanos combina los hallazgos a nivel macro y micro y los evalúa desde la perspectiva del derecho humano a la alimentación. Este análisis incluye el contexto económico y el comportamiento de los Estados nacionales, los Estados extranjeros y las organizaciones intergubernamentales, además del impacto observado en las comunidades. Tal como se señaló arriba, un desafío principal del análisis de derechos humanos consiste en verificar una cadena causal, por un lado, entre la conducta del Estado y los marcados aumentos de las importaciones y, por otra parte, entre estas importaciones y la reducción de ingresos, el hambre o la desnutrición en las comunidades productoras de arroz específicas. El análisis de derechos humanos también examina las decisiones políticas tomadas por los gobiernos a fin de implementar el derecho a una alimentación adecuada con una determinada serie de recursos. Las decisiones políticas pueden ser positivas o negativas para los grupos vulnerables, y el gobierno podría invertir una parte sustancial o casi nada de sus recursos en estos grupos. Otro gran desafío es distinguir entre las responsabilidades de diferentes actores estatales por aquellas

políticas que han sido identificadas como causas importantes del hambre y la desnutrición. El análisis de derechos humanos aplicado a los tres países sigue el patrón descrito en el Capítulo 1 e incluye las obligaciones y responsabilidades de los Estados Nacionales, los actores estatales externos y las OIG.

4. LAS IMPORTACIONES DE ARROZ Y LA APERTURA EN GHANA - EL IMPACTO EN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA COMUNIDAD DE DALUN

4.1 INTRODUCCIÓN

En Ghana, aunque hasta hace poco tiempo el arroz fue consumido especialmente por las élites urbanas, la demanda se ha incrementado de manera considerable en los últimos 10 años. Este desarrollo podría haber abierto una ventana de oportunidad para el crecimiento de la producción nacional del grano y la reducción de la pobreza de unos 800,000 productores/as de arroz ghaneses. Sin embargo, ha ocurrido lo contrario. La producción interna de arroz ha bajado en volumen y área de cultivo. Los estudios indican que los ingresos de las y los agricultores se han estado reduciendo en años recientes, con efectos alarmantes en lo que concierne a la pobreza y la inseguridad alimentaria (ActionAid Internacional 2005).

La crisis ha golpeado a una parte de la población que está altamente afectada por la pobreza y es vulnerable al hambre. Según la Encuesta sobre el Nivel de Vida en Ghana (GLSS) de 1999, la incidencia de la pobreza es más elevada entre agricultores de cultivos alimenticios (59.4 por ciento) y el 70 por ciento de productores de alimentos está conformado por mujeres. Aunque la incidencia de la pobreza es de 2 por ciento en Accra, la ciudad capital, en la sabana rural afecta al 70 por ciento de la población (PNUD 2005:67)

Son múltiples las razones de la crisis de la producción de arroz. Una de las principales que ha sido identificada en estudios relacionados es el incremento de las importaciones de arroz durante la década de 1990 e incluso los aumentos repentinos de éstas entre 1998 y 2003 (FAO 2006). La creciente demanda del grano fue absorbida exclusivamente por estas importaciones, provenientes sobre todo de los Estados Unidos, Vietnam y Tailandia. Más aun, el arroz local ha sido sustituido y, en gran medida, desplazado de los mercados urbanos.

En Ghana, los campesinos de la parte septentrional más pobre del país que se dedican a cultivar arroz enfrentaron el cierre de los mercados a sus productos debido a las importaciones baratas procedentes de los Estados Unidos. (PNUD 2005:150)

El objetivo del presente estudio consiste en determinar si las políticas comerciales del Estado de Ghana y de otros Estados referidas al arroz han conducido a violaciones del derecho a una alimentación adecuada de productores/as



Arroz importado en el mercado local cerca de Dahun.

Armin Paasch/AEAM

del grano en la comunidad de Dalun, ubicada cerca de Tamale en la región norte del país. Dalun fue seleccionada para el estudio de caso – en cooperación con la Fundación para el Desarrollo de Emprendimientos Sociales de África Occidental (SEND, <http://www.sendfoundation.org>), una ONG con sede en Ghana que apoyó esta investigación – debido a que las y los agricultores se habían quejado del impacto negativo de las importaciones de arroz. El estudio intenta responder principalmente tres preguntas, que dan estructura al informe:

1) *¿Cuáles son las dimensiones, las razones políticas y los efectos de los aumentos de las importaciones de arroz en Ghana a nivel macro?*

El análisis a nivel macro se basa en estudios y datos disponibles, en documentos de ministerios, del parlamento, de tribunales y ONG, como también en entrevistas semiestructuradas a funcionarios gubernamentales del Ministerio de Comercio e Industria (MOTI) y del Ministerio de Alimentación y Agricultura (MOFA), además de especialistas de organizaciones campesinas, ONG y académicos/as. El análisis incluye aspectos tales como el *dumping* por parte de los países de origen, el desarrollo de la producción interna de arroz, los canales de mercado para arroz importado y nacional, la protección del mercado y el apoyo a productores de arroz en Ghana. Esta sección también analiza la influencia de actores externos, en particular la del Fondo Monetario Internacional (FMI), en las políticas agrícolas y sobre el arroz en el país.

2) *¿Han afectado negativamente estas importaciones la seguridad alimentaria de las familias productoras de arroz en Dalun?*

Dalun es una aldea del distrito Tolon Kumbungu, en la zona norte del país, ubicada a unos 50 kilómetros de Tamale, capital de la región. La mayor parte de sus 10,000 habitantes participa en la producción de arroz, algunos/as en el área irrigada del Proyecto de Riegos de Botanga (BIP) y la mayoría en planicies no irrigadas. La investigación sobre los efectos que los aumentos repentinos de las importaciones han tenido en sus medios de vida fue llevada a cabo en marzo de 2007. A fin de contar con un panorama más amplio de la situación y los problemas, en primer lugar se entrevistó a un grupo focal conformado por aproximadamente 50 campesinos y campesinas provenientes de 13 comunidades aledañas, quienes en su totalidad participan en la producción de arroz en el BIP. Luego se realizaron entrevistas semiestructuradas individuales a nueve agricultores de arroz en Dalun, cinco de ellos/as con acceso al BIP. Adicionalmente se entrevistó a un molinero local, dos mujeres del mercado de Dalun y dos mujeres del mercado de Tamale, quienes adquieren arroz local en Dalun, acerca del desarrollo del mercado del arroz y el impacto de las importaciones.

3) *¿Han violado los Estados sus obligaciones legales, bajo el derecho a una alimentación adecuada, hacia estas familias campesinas productoras de arroz?*

Esta tercera sección combina los hallazgos del contexto y del estudio de caso, analizándolos desde la perspectiva del derecho a una alimentación adecuada, tal como se describe en el Capítulo 1 del informe general. Esta sección tiene en cuenta no sólo el comportamiento del Estado de Ghana sino también el de los países exportadores y del FMI.

4.2 CONTEXTO: LA CRISIS DE LA PRODUCCIÓN DE ARROZ Y SUS RAZONES POLÍTICAS

4.2.1 Auge y crisis del arroz en Ghana

La producción de arroz tiene una larga historia en Ghana. El grano ha sido cultivado en África Occidental por al menos tres mil años (ODI 2003:6). Durante los siglos 17 y 18 ya era uno de los principales cultivos alimenticios comerciales en la región, producido primordialmente a pequeña escala (ODI 2003:7). En la década de 1970, la inversión pública, sobre todo bajo la “Operación Aliméntese” lanzada por el gobierno del General

Acheampong, buscaba incrementar la productividad y alcanzar la autosuficiencia para el país, y condujo a mecanizar la producción del arroz, al desarrollo de sistemas de irrigación y al involucramiento de granjas a gran escala (ODI 2003:15). En la actualidad el arroz es producido sobre todo por agricultores a pequeña escala y en esta tarea participan unos 800,000 hogares campesinos (MOFA 2002:48). Las principales áreas de producción están ubicadas en las regiones norte, alta oriental y del Volta, que superan cada una los 20 kg de arroz en granza y 13 kg de arroz oro per cápita y juntas representan el 70 por ciento de la producción nacional (JICA 2006:3-4). Otros importantes lugares de producción son las regiones oriental, occidental, alta occidental y Ashanti.

A pesar de su larga historia, hasta hace poco tiempo el arroz era considerado un producto especialmente para las élites urbanas. Por lo general, las y los agricultores a pequeña escala no lo producían para su propio consumo, sino como cultivo comercial a fin de obtener dinero que utilizarían con otros fines. Sin embargo, en los últimos 10 años los patrones de consumo han cambiado considerablemente, convirtiendo al arroz en un alimento básico fundamental en las áreas urbanas y, hasta cierto grado, también en las rurales. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el consumo de arroz per cápita casi se duplicó de 11 kg anuales en 1999 a 21.6 kg en 2003. Una Encuesta Básica llevada a cabo también en 2003 revela que el consumo promedio per cápita ascendió a 38 kg por año en las áreas urbanas y a 9.2 kg en las rurales (JICA 2006:5.1.f).

Se podría esperar que este enorme incremento en la demanda de arroz hubiera llevado también a un sustancial crecimiento de la producción interna del grano. No obstante, tal como indican los datos del MOFA, ocurrió lo contrario. El área total cultivada con arroz en Ghana ha variado poco en los últimos 10 años. De hecho, incluso se redujo de 130,000 ha en 1998 a 120,000 ha en 2005 (MOFA 2006:46). Más notablemente, el nivel de producción bajó de 281,000 toneladas métricas (TM) en 1998 a 237,000 TM en 2005, con importantes fluctuaciones durante ese periodo (MOFA 2006:45).

Aunque las cifras del MOFA indican sólo una leve regresión, muchos especialistas y partes interesadas han manifestado serias dudas acerca de la fiabilidad de esos datos. Por ejemplo, Ibrahim Akalbila, coordinador de la Coalición de Ghana sobre el Comercio y los Medios de Vida (GTLC), subrayó el hecho de que sitios

Cuadro 1: Producción anual de arroz y área cultivada en Ghana de 1995 a 2005

Año	Volumen de producción en toneladas métricas	Área cultivada en hectáreas
1995	221 300	99 900
1996	215 700	105 300
1997	197 100	117 700
1998	281 100	130 400
1999	209 800	105 300
2000	214 600	93 600
2001	253 200	88 000
2002	280 000	122 800
2003	239 000	117 700
2004	241 800	119 400
2005	236 500	120 300

Fuente : MOFA (2006: 45-46).

principales de producción, como el Proyecto de Riegos de Kpong (KIP) en la región de Gran Accra, han sufrido pérdidas palpable en los niveles de producción (Entrevista A.11). En efecto, la producción total en el KIP bajó progresivamente de 12,156 TM en 2000 a 5,865 TM en 2003. Se recuperó dos años después, pero sin alcanzar el nivel del año 2000 (Ayine 2006:23f).

Según encuestas realizadas por ActionAid Internacional, en 2002 y 2004 alrededor del 66 por ciento de las y los productores de arroz registraron réditos negativos, con graves implicaciones para sus medios de vida y su seguridad alimentaria. Y las comunidades productoras del grano se quejaron de que muchos/as agricultores/as habían dejado de cultivarlo por la misma razón.

36

El elevado rédito negativo de la producción de arroz es un indicador de los niveles de ingresos bajos y en descenso de estos productores, y por lo tanto de la profundización de los niveles de pobreza entre ellos. (ActionAid Internacional 2005:27)

De ahí que el auge en el consumo coincida con una crisis intensa en la producción, especialmente severa de 2002 a 2003. La explicación de este paradójico desarrollo es que la creciente demanda de arroz en Ghana ha sido absorbida enteramente por las importaciones, sobre todo provenientes de EEUU, Vietnam y Tailandia. Según la FAO, de 1998 a 2003 las importaciones aumentaron de 250,000 TM a 415,150 TM, un incremento de casi 70 por ciento (FAO 2006:1). El porcentaje de mercado del arroz local bajó de 43 por ciento en 2000 a apenas 29 por ciento en 2003 (ibídem). ActionAid señala que “las elevadas importaciones de arroz han afectado negativamente los niveles y la estabilidad de los ingresos provenientes de la producción interna de arroz” (ActionAid 2005:30). Esto es una verdadera tragedia para muchos/as productores/as del grano a pequeña escala, ya que les expone a la pobreza y en ocasiones al hambre. Además, esta oportunidad perdida resulta muy costosa para la economía nacional. En la actualidad, Ghana está gastando más de USD 100 millones por año en arroz importado. El MOFA parece ser consciente de ello: “En aras de la seguridad alimentaria y en vista de los ahorros por tasa de cambio, una mayor producción de arroz nacional con una más alta competitividad frente al arroz importado es el asunto más urgente del sector agrícola de Ghana” (JICA 2006:1-1).

4.2.2 Importaciones de arroz barato se apoderan del mercado

a. Aumentos repentinos de las importaciones de arroz en Ghana: Evidencias y orígenes

La importación de arroz no es un fenómeno nuevo en Ghana. Entre 1970 y 1990, a excepción de 1975 y 1976, el grano fue importado cada año en el país. Sin embargo, durante todo este periodo, exceptuando cuatro años, el volumen de la producción interna excedió el nivel de las importaciones, en la mayoría de los años incluso a un grado considerable (ODI: 2003:8f). Este panorama cambió de manera drástica cuando las importaciones absorbieron el mayor porcentaje del mercado de arroz ghanés a lo largo de la década de 1990. Ello ocurrió a raíz de la liberalización de las importaciones en 1992 (ver Capítulo 2.2.1.a.). Las importaciones alcanzaron niveles muy elevados en 1993 y 1994, bajaron de nuevo a un nivel relativamente bajo entre 1995 y 1997, y luego aumentaron en forma sustancial en 1998 (ActionAid Internacional 2005:18-19). De acuerdo a un estudio llevado a cabo para la FAO, el porcentaje de las importaciones en el consumo nacional llegó al 60 por ciento en 1998 y a más del 70 por ciento en 2003 (Asuming-Brempong 2006)⁸. El volumen de las importaciones se incrementó de 249,289 TM en 1998 a 415,150 TM en 2003.

⁸ El estudio aún no ha sido publicado, pero sus principales hallazgos están resumidos en la versión en inglés de “Informes de la FAO sobre aumentos repentinos de las importaciones: Países No. 5. Ghana: arroz, aves de corral y pasta de tomate”, de noviembre de 2006.

El incremento de las importaciones había llegado a tal nivel que la FAO, en su estudio, utilizó el término “aumento repentino de las importaciones”.⁹

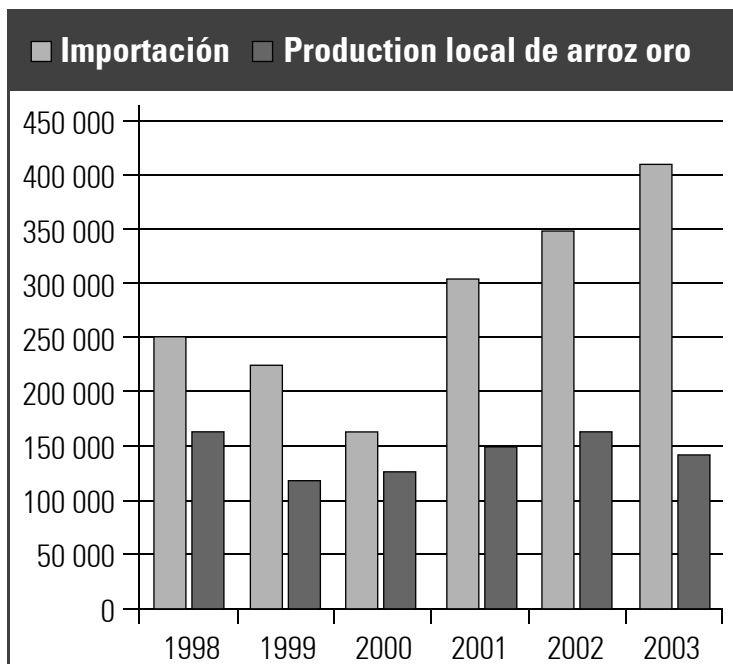
Dos de los principales componentes investigados fueron el volumen y el efecto en los precios nacionales del arroz en Ghana. Aunque no es tan evidente un fuerte efecto en el precio interno, el estudio confirma que, de acuerdo a la definición de la OMC, ocurrió un aumento repentino de las importaciones en términos de volumen especialmente entre 2002 y 2003, cuando el volumen de la importación de arroz se incrementó en un 154 por ciento, mientras que el de la producción interna de arroz en granza bajó de 280,000 a 239,000 TM, lo cual representa una reducción del 16 por ciento (Asuming-Brempong 2006:29). La FAO señala que “con base en la metodología establecida por la OMC para la implementación de las Medidas de Salvaguardia Especial (MSE) contra aumentos

repentinos disruptivos de las importaciones, [se puede concluir que] el nivel de activación del volumen para el arroz basado en un promedio móvil de tres años fue excedido en 2002” (FAO 2006:1).

Los países de origen de estas importaciones de arroz, en promedio entre 1998 y 2003, son Estados Unidos (33 por ciento), Tailandia (30 por ciento), Vietnam (17 por ciento), China (12 por ciento) y Japón (8 por ciento) (FAO 2006:2). Según ActionAid, “el precio promedio del arroz local a nivel de mayoristas ha sido consistentemente más elevado que el precio de CSF¹⁰ del arroz importado” (ActionAid Internacional 2005:19). “El bajo precio del arroz importado condujo a aumentos en las importaciones de arroz, mientras que el relativo alto precio del arroz local ocasionó que los consumidores sustituyeran el arroz local con arroz importado más barato” (ActionAid Internacional 2005:19). También la FAO señala que el bajo precio del arroz en el mercado mundial, sobre todo entre 2000 y 2003, fue un factor determinante para los aumentos repentinos de las importaciones en Ghana (FAO 2007:2).

En la Gráfica 2 se muestra que el precio promedio del arroz local es más alto que el de importación. Esto parece contradecir lo dicho por algunas personas entrevistadas en el presente estudio, quienes reportaron que el arroz local a menudo se vende más barato que el importado. En ocasiones, un procesamiento más sofisticado y la ventaja percibida acerca de la calidad del arroz importado llevan a que se pidan precios más altos. Sin embargo, al comparar el precio del arroz importado de alta calidad con el grano local de igual calidad, el importado suele ser más barato. De ahí que el investigador Dominic Ayine concluya: “En esencia, al poner las cosas en la balanza,

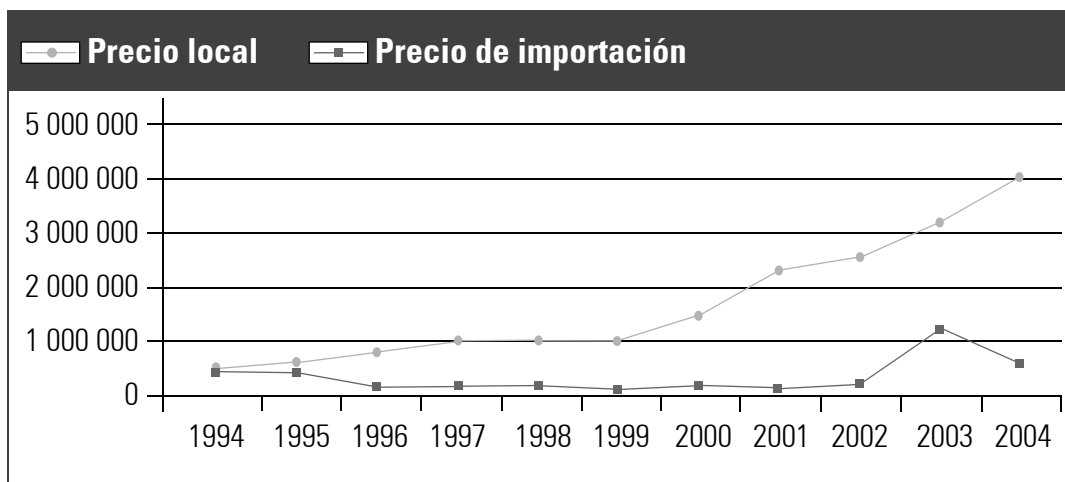
Gráfica 1: Importaciones de arroz y producción nacional en toneladas métricas, 1998-2003



⁹ Ver definición en la nota de pie de página No. 3 del Capítulo 2.

¹⁰ CSF=Costo, Seguro y Flete (CIF=Cost, Insurance and Freight).

Gráfica 2: Precios promedio de arroz local versus precios promedio de CSF de arroz importado



Fuente: ActionAid Internacional 2005: 21.

el arroz importado le gana al arroz producido localmente en la competencia de precios (Ayine 2006:20). Parece ser que, a fin de cuentas, a los grandes comerciantes y distribuidores en Ghana, como la Casa de Rhema, se les ha hecho cada vez más difícil vender arroz local de grano largo debido al arroz importado de grano largo que es más barato y refinado (Ayine 2006:25).

Así, los bajos precios del arroz importado parecen ser una ventaja de las importaciones al compararlo con el arroz nacional (ver también FAO 2007:3). Sin embargo, ésta no es la única causa del aumento de las importaciones. Como se mostrará a continuación, el arroz importado también se beneficia de mejores canales de comercialización, una mejor infraestructura y la percepción de una calidad superior. Por otro lado, el arroz nacional carece de protección del mercado y de apoyo a productores locales.

b. *Dumping*

Según un estudio realizado por Dominic Ayine por encargo de Oxfam, una razón principal de los bajos precios de importación y, por consiguiente, de los aumentos repentinos de éstas es el *dumping*.¹¹ El estudio de Oxfam comparó los precios al por mayor¹² del mercado extranjero para diversas variedades de arroz de grano largo de EEUU, Tailandia y Vietnam como “valores normales” (VN) con los precios promedio ponderados¹³ del arroz de grano largo importado en el mercado ghanés (Ayine 2006:16). El “margen de *dumping*” es luego calculado como la diferencia entre el precio del mercado nacional y el precio de exportación (PE) obtenido (Ayine 2006:19).

Ayine concluye que “importadores de arroz de los tres países podrían estar implicados en la forma de *dumping* conocida como discriminación de precios” y que “los valores normales de variedades selectas de arroz importado en Ghana exceden sustancialmente sus precios de exportación” (Ayine 2006:19). Para las variedades de arroz estadounidense, en promedio, él calculó los márgenes de *dumping* más elevados que ascienden hasta USD 4.06.

11 Ver definición en la nota de pie de página No. 7 del Capítulo 2.

12 Este precio FOB, o precio franco a bordo, difiere sólo marginalmente del precio al cual el arroz es vendido en el mercado nacional de los países exportadores (Oxfam 2006:16).

13 Para fines de comparación, este precio promedio ponderado al por mayor en Ghana se ajusta para aranceles, impuestos/cargos, seguro y flete, a fin de obtener el “precio total de exportación” (Oxfam 2006:17).

Un costal de 50 kilogramos de arroz de grano largo No. 2 de EEUU se vende en el mercado estadounidense a un precio promedio de USD 19.00, pero termina siendo vendido en el mercado ghanés a USD 14.94. (Ayine 2006:20)

En general, los márgenes de *dumping* del arroz tailandés son un poco más bajos, pero el de una variedad llegó incluso a USD 6.13. El estudio también encontró márgenes de *dumping* en todas las variedades de Vietnam que fueron tomadas en cuenta, pero éstos fueron considerablemente más bajos que en el caso del arroz estadounidense y tailandés.

Cuadro 2: Margen de *dumping* de arroz estadounidense selecto de grano largo importado en Ghana

Tipo de arroz	Cantidad	Valor normal (USD - al por mayor)	Prix à l'exportation (USD)				PE Total	Margen de <i>dumping</i> (USD VN-PE)
			Precio promedio al por mayor	Menos 37% de aranceles e impuestos	Menos costos de seguro (1.5%)	Menos 20% de flete		
G/L EEUU #2	50 kg	\$19.00	\$36.00	\$13.32	\$0.54	\$7.20	\$14.94	\$4.06
G/L EEUU #4 Ghana Specs	50 kg	\$17.75	\$34.00	\$12.58	\$0.51	\$6.80	\$14.11	\$3.64
G/L EEUU #4 15% partido	50 kg	\$18.00	\$35.00	\$12.95	\$0.52	\$7.00	\$14.53	\$3.47
G/L EEUU #5	50 kg	\$17.50	\$33.82	\$12.52	\$0.50	\$6.76	\$20.80	-\$3.30

Fuente: Ayine 2006: 27.

La comparación entre los precios del mercado nacional y los de exportación es apenas uno de los métodos para medir el *dumping*. El Artículo 2.2 del Acuerdo Antidumping del AGAAC también permite una comparación entre los precios de exportación y los costos de producción en el país de origen. Ayine no aplica este enfoque debido a dificultades para recabar cifras exactas sobre los precios de producción en los países exportadores. Sin embargo, un cálculo en otro estudio de Oxfam muestra que dicho enfoque permitiría a una distinción mucho más clara entre los países exportadores respecto a sus márgenes de *dumping*. Según este estudio, entre 2000 y 2003 el cultivo y procesamiento de una tonelada métrica de arroz blanco estadounidense costaban USD 415, pero éste era exportado a un promedio de sólo USD 274; es decir, 34 por ciento menor que su costo real de producción (Oxfam 2005:36). Este margen de *dumping* es sustancialmente más alto que en los casos de Vietnam y Tailandia, ya que los costos de producción en estos países son mucho más bajos. Oxfam estima que en los años 1999 y 2000 los costos promedio de cultivar una tonelada métrica de arroz en granza en Tailandia y Vietnam eran de USD 70 y 79, respectivamente. El costo en EEUU era de USD 188, dos veces y media más (Oxfam 2005:35). La razón de esto es el formidable apoyo estatal destinado al sector arrocero en EEUU, que sólo en 2003 ascendió a USD 1.3 mil millones (ver también el Capítulo 2).

El *dumping* es una razón del sólido incremento de las importaciones en la década de 1990 y de los aumentos repentinos de éstas en Ghana desde 1998. Sin el *dumping*, es probable que el arroz estadounidense en particular nunca habría llegado al mercado ghanés a precios competitivos. Estos precios relativamente bajos contribuyen a expulsar del mercado al arroz nacional, afectando de manera más directa al arroz local de alta calidad. El grano local de baja calidad también es sacado del mercado, pero al parecer debido no sólo a los precios sino también a un mejor procesamiento y comercialización del importado. En resumidas cuentas, como consecuencia del *dumping*, de la baja protección del mercado y el escaso apoyo a productores locales, la relación entre el precio y la calidad parece ser más favorable para el arroz importado, desde el punto de vista de la mayoría de consumidores.

c. Canales de comercialización

La FAO señala que en Ghana “la importación de arroz es un negocio altamente concentrado en el que cinco principales importadores abarcan más del 75 por ciento de las importaciones. La concentración de la industria se incrementó entre 1998 y 2004” (FAO 2006:1). Desde mediados de la década de 1990, más del 60 por ciento corresponde a tres importadores: CCTC, OLAM y NABB Brothers. A partir de 1999, CCTC ha estado consolidando y expandiendo su posición como líder del mercado. En 2003 importó casi el doble de la cantidad de arroz importada por IMEXCO, OLAM y NABB combinados (Ayine 2006:14). Esta alta concentración de la industria de la importación contrasta con la tremenda falta de organización y coordinación para el arroz local.

40

El arroz importado satura el mercado local y está disponible en todo el país, pero comprar arroz local puede plantear serios desafíos, ya que no se encuentra fácilmente en el mercado. (Asuming-Brempong 2006:32)

Cuadro 3: Porcentaje de importaciones de arroz por principales importadores

Importador	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
CCTC	29.45	27.02	10.10	21.28	43.95	49.51	27.10	32.14	48.50
IMEXCO	8.43	5.97	—	—	—	10.43	20.77	6.34	13.62
OLAM	5.39	16.61	14.77	32.81	21.81	2.32	17.52	4.32	12.80
NABB	1.18	—	16.73	31.97	3.93	5.34	—	4.28	—

Fuente: Ayine 2006: 14, basado en BMOS Agro-Consults Ltd (2004).

Un estudio realizado por la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) y el MOFA ofrece un buen panorama de los canales de comercialización para las importaciones. Luego de arribar principalmente al Puerto de Tema en Gran Accra, el arroz importado se almacena en esta área y por consiguiente es llevado a los mercados a través de una muy sofisticada red de mayoristas y minoristas. Los mayoristas están ubicados en las grandes ciudades de Ghana y funcionan como “terminales intermediarias” para la distribución del grano. Los minoristas y los grandes consumidores suelen comprarles el arroz a estos mayoristas, algunos directamente a los importadores. El volumen de los costales de arroz distribuidos es de 25 ó 50 kg. “Casi todos los grandes consumidores, como restaurantes y hoteles, utilizan arroz importado y lo adquieren sobre todo de los importadores y mayoristas” (JICA 2006:5-7f).

En contraste, la cantidad de arroz local distribuida es muy baja en comparación con el grano importado y son pocos los comerciantes que recorren largas distancias para transportarlo (JICA 2006:5-10). Por lo general, las compradoras locales, que en la región norte son conocidas como “mamitas del mercado”, llegan directamente donde las y los productores, compran el arroz en granza, lo llevan al molino local y luego venden el grano descascarado a consumidores, a otros/as intermediarios/as o a los pocos minoristas que sí comercian arroz local. El transporte del arroz local por largas distancias es la excepción en la actualidad. Canales de comercialización y una infraestructura deficientes restringen sobremedida la disponibilidad del grano local en el mercado. Aun en las regiones norte y alta oriental, con una producción de arroz excedente cuyo total se calcula que rebasa las 25,000 TM, los puestos en los mercados urbanos tienden a vender arroz importado (JICA 2006:5-5).

La disponibilidad, sin embargo, no es el único problema. Incluso en aquellos casos en que el arroz está disponible en los mercados urbanos, como Tamale, la mayoría de consumidores prefiere el grano importado.

En una Encuesta sobre las Preferencias de Consumidores llevada a cabo en Accra, Takoradi, Kumasi y Tamale, el público claramente optó por el arroz aromático importado. Aun el arroz no aromático importado es un tanto más popular que el nacional aromático. Un importante factor que influye en una mejor percepción acerca del arroz importado son los cuantiosos recursos que los exportadores invierten en publicidad. Oxfam cita a USA Rice, el más grande grupo de cabildeo de la industria arrocera estadounidense, que afirmó que los consumidores ghaneses “están familiarizados con las características de alta calidad del arroz de EEUU y han desarrollado una fuerte preferencia por el origen estadounidense. No obstante, hay una fuerte competencia en el mercado desde otros orígenes. A fin de mantener elevada la demanda, USA Rice ha elaborado una campaña integrada de mercadeo” (citado en Oxfam 2005:37). Esta campaña, realizada desde mayo hasta julio de 2004, involucró a cinco estaciones de radio locales, dos periódicos nacionales y tres principales canales de televisión. “Los molineros y comerciantes de arroz local ghanés no tienen nada que se compare con estos recursos para generar orgullo por los productos locales” (Oxfam 2005:38).

Esto indica que la percepción acerca de la calidad no sólo sigue criterios objetivos, ya que es influenciada por la publicidad. Pero no cabe duda de que existen diferencias objetivas. Las y los consumidores suelen quejarse, por ejemplo, de que el arroz local contiene piedras, es menos uniforme y no se cuece tan fácilmente como el importado (JICA 2006:5-13). Por otro lado, muchas de las personas entrevistadas, desde especialistas hasta agricultoras/es, subrayaron el hecho de que el contenido nutricional del arroz local suele ser mucho más alto debido a su bajo nivel de procesamiento. Aun así parece que, en la percepción de la mayoría de consumidores, esta característica no es tan apreciada como otros aspectos, entre ellos el tiempo de cocción requerido. Una razón podría ser que la mayoría de consumidores vive en áreas urbanas y presta más atención al tiempo que al contenido nutricional. La razón de la incapacidad del sector arrocero nacional para satisfacer los criterios del público consumidor se relaciona claramente con las políticas internas sobre el arroz que, en gran medida, han estado siguiendo los consejos del Fondo Monetario Internacional (FMI) desde 1983, tal como lo muestra el siguiente capítulo.

4.2.3 Políticas nacionales sobre el arroz bajo los auspicios del FMI

a. Falta de protección del mercado

En congruencia con la meta de la autosuficiencia alimentaria, hasta mediados de la década de 1980 el arroz y el maíz en particular obtuvieron una fuerte protección estatal a través del sistema de apoyo a los precios y de los subsidios para insumos. El arroz había estado protegido contra las importaciones por medio de aranceles elevados, restricciones cuantitativas, licencias de importación, racionamiento de divisas y controles sobre los precios internos (Ayine 2006:11). Aun así, como ya se mencionó, desde la década de 1970 se importó arroz en Ghana, excepto en dos de esos años. Sin embargo, las importaciones habían estado controladas y restringidas de tal manera que usualmente no excedían la producción nacional.

En congruencia con la meta de la autosuficiencia alimentaria, hasta mediados de la década de 1980 el arroz y el maíz en particular obtuvieron una fuerte protección estatal a través del sistema de apoyo a los precios y de los subsidios para insumos.



Una manta que promociona arroz estadounidense le hace sombra a un mercado local.
Armin Paasch/AEAM

El arroz había estado protegido contra las importaciones por medio de aranceles elevados, restricciones cuantitativas, licencias de importación, racionamiento de divisas y controles sobre los precios internos (Ayine 2006:11). Aun así, como ya se mencionó, desde la década de 1970 se importó arroz en Ghana, excepto en dos de esos años. Sin embargo, las importaciones habían estado controladas y restringidas de tal manera que usualmente no excedían la producción nacional.

Ghana ha sido parte de la OMC desde la creación de ésta en 1995. En su calendario, bajo agricultura, Ghana consolidó sus aranceles al nivel del 125 por ciento. De acuerdo al compromiso del país con la OMC, ese nivel tenía que ser reducido en un 24 por ciento para el año 2004. Esto significa que, según las reglas de la OMC, Ghana habría podido aumentar su arancel aplicado a las importaciones de arroz al 125 por ciento hasta 2004 y aún podría incrementarlo a 99 por ciento ahora (Assuming-Brempong 2006:23). El hecho de que Ghana no utilice este espacio político y sólo aplique un arancel del 20 por ciento ha generado fuertes críticas entre agricultores y otras organizaciones de la sociedad civil por mucho tiempo.

Cuando el actual gobierno llegó al poder en 2001, al parecer era muy consciente de los problemas que las importaciones representan para el sector agrícola y la seguridad alimentaria nacionales. En su Política de Desarrollo del Sector Alimentario y Agrícola (FASDEP) de 2002, el MOFA describe sus objetivos para el sector arrocero de la siguiente manera:

La política persigue garantizar la seguridad alimentaria y promover la sustitución de importaciones. La meta consiste en reducir las importaciones en un 30 por ciento para el año 2004 mediante el incremento del nivel de producción hasta aproximadamente 370,000 toneladas métricas. (MOFA 2002:48)

El aumento de los aranceles a las importaciones fue una de las medidas que el MOFA visualizó en su nueva estrategia en 2002. Con miras a reducir la dependencia de la ayuda extranjera y movilizar fondos para créditos agrícolas, “se propone un impuesto a alimentos importados seleccionados” (MOFA 2005:21).

Ésta fue la opción por la cual el gobierno se decidió cuando el Ministro de Finanzas y Planificación Económica, Yaw Osafo-Maafa, propuso en su Declaración Presupuestaria, en febrero de 2003, aumentar los aranceles a las importaciones de arroz de 20 a 25 por ciento y de aves de corral de 20 a 40 por ciento. La propuesta se convirtió en ley por medio de dictamen parlamentario, publicado en la gaceta oficial el 17 de abril de 2003 (Ley 641). El 8 de mayo, el Servicio de Aduanas, Gravámenes Especiales y Prevención (CEPS) inició la implementación, pero curiosamente la suspendió apenas cuatro días después, el 12 de mayo, a través de una carta enviada a todos los puertos y estaciones del país. La implementación fue detenida finalmente por el CEPS el 8 de agosto mediante la Orden de Interpretación Arancelaria No. 2/2003, la cual ordenó que los nuevos impuestos no eran aplicables (ISODEC 2007 y Corte Suprema 2005).

Organizaciones de agricultores y ONG protestaron fuertemente y el Centro de Legislación a favor del Interés Público (CEPIL), representando a la Asociación de Criadores de Aves de Corral, interpuso una demanda ante la Corte Suprema de Justicia contra la decisión gubernamental de no implementar la ley. La Corte dictaminó a favor de los agricultores el 11 de marzo de 2005, declarando que “la suspensión de la operación de la tasa de impuestos a las importaciones contenida en la Ley 641 viola la ley misma y también contraviene la Constitución de Ghana de 1992”. Una suspensión de la ley estaba fuera de la competencia del CEPS, pero “sólo puede ser a través de una ley adicional del Parlamento” (Corte Suprema 2005:2 y 7).

Sin embargo, el caso dio un giro interesante cuando el gobierno, el 18 de marzo de 2005, llegó rápidamente al Parlamento buscando la revocación de la Ley 641 aun antes de que la magistrada

Ashong-Yakubu emitiera su veredicto. En una acalorada votación en el Parlamento, el oficialista Nuevo Partido Patriótico ganó por 98 votos contra 92 del opositor Congreso Nacional Democrático para que la ley fuera derogada. (ISODEC 2007)

Esta maniobra es altamente cuestionable desde el punto de vista constitucional y todavía quedan desafíos por librar en la Corte Suprema, debido a un oficio presentado por el CEPIL en representación de los criadores de aves de Corral (Corte Suprema 2005). Sin embargo, desde una perspectiva política y de derechos humanos, la pregunta más interesante es por qué el gobierno suspendió la implementación de una ley que el mismo gobierno le había propuesto al parlamento menos de un mes antes. Según todos los entrevistados representantes de los agricultores y de las ONG, el FMI jugó un rol crucial en que la decisión del gobierno fuera revertida, a través de presiones tras bambalinas. De hecho, en respuesta a una carta de protesta de Christian Aid, Thomas, C. Dawson, director del Departamento de Relaciones Externas del FMI, confirma esa sospecha:

En su presupuesto original de 2003, el gobierno propuso incrementar los aranceles a una gama de productos elaborados importados, incluyendo productos de aves de corral. En el evento, las autoridades, *después de consultas con el personal del Fondo*, decidieron no implementar el incremento propuesto a los aranceles por una variedad de razones (FMI 2005, cursivas agregadas).

Es importante mencionar que el 9 de mayo de 2003 el Directorio Ejecutivo del FMI había concluido una consulta con Ghana (Consulta sobre el Artículo IV) que llevó a la aprobación de un arreglo de tres años por DEG¹⁴ 185.5 millones (USD 258 millones) bajo el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) y una asistencia provisional adicional en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) de DEG 15.15 millones (alrededor de USD 22 millones) (FMI 2003a:5, FMI 2003c y FMI 2003d:5). Resulta obvio que en las consultas entre el FMI y Ghana había enormes préstamos en juego, posiblemente un poderoso instrumento de presión que pudo haber fortalecido los argumentos del FMI en contra del incremento a los aranceles sobre el arroz y las aves de corral. De hecho, el Informe de País del FMI de mayo de 2003 revela que estos aranceles específicos fueron debatidos durante las consultas acerca de esos préstamos. “El personal [del FMI] argumentó que dichas medidas probablemente perjudicarían la estrategia de las autoridades para el crecimiento y la lucha contra la pobreza, ya que incrementarían los precios de consumo de dos de los alimentos básicos de Ghana (arroz y pollo) y dañarían la competitividad a largo plazo en los sectores afectados” (FMI 2003a:24). El informe también revela los resultados positivos del debate desde la perspectiva del FMI: “Las autoridades se han comprometido a que estos aumentos arancelarios no serán implementados durante el periodo del arreglo propuesto” (ibídem).

En efecto, la suspensión de la implementación de la Ley 641 fue emitida el 12 de mayo de 2003, sólo tres días después de la aprobación del financiamiento del FMI. Es decir que, al mismo tiempo que aprobó fondos supuestamente para la reducción de la pobreza, el FMI convenció al gobierno de que no implementara medidas que en realidad habrían protegido a las y los agricultores a pequeña escala, uno de



Armin Paasch/AEAM

14 DEG son Derechos Especiales de Giro, el activo de reserva internacional creado por el FMI.

los grupos más vulnerables a la pobreza y al hambre. La secuencia cronológica y el compromiso documentado de las autoridades ghanesas de no implementar los aumentos a los aranceles “durante el periodo del arreglo propuesto” indican con toda claridad que el FMI utilizó los fondos del SCLP como instrumento de presión para bloquear esos incrementos.

Aunque su presión fue la más obvia y fuerte, el FMI no fue el único actor externo que se opuso firmemente a los aumentos de los aranceles. Según el Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo (EED), el 23 de abril de 2003 el entonces comisionado de comercio de la Unión Europea (UE), Pascal Lamy, llegó a Accra para consultarle al gobierno ghanés acerca del inicio de las negociaciones sobre un Acuerdo de Sociedad Económica (ASE) entre la UE y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS). En una reunión con representantes de la sociedad civil, él criticó con dureza la decisión del parlamento de incrementar los aranceles, ya que esto perjudicaría a las personas pobres, y anunció que iba a comunicarle sus preocupaciones también al gobierno (Mari 2007). Es evidente que la UE y otros países, como Estados Unidos y Brasil, tenían un gran interés en los aranceles bajos, ya que sus exportadores de aves de corral y/o arroz respectivamente habrían tenido que pagar más impuestos y existía el potencial de que perdieran una parte de su porcentaje de mercado frente a los productores ghaneses.

En las entrevistas realizadas para este estudio, los funcionarios del Ministerio de Comercio e Industria (MOTI) y del MOFA no confirmaron de manera explícita la fuerte influencia que el FMI había tenido en la conducta del gobierno, pero implícitamente sí lo hicieron. Un funcionario del MOTI dijo que “ningún gobierno sería tan franco como para admitir que ha sido manipulado por el FMI”. Al preguntársele si había habido tal manipulación por parte del FMI en cuanto a la no implementación de la Ley 641, él respondió diplomáticamente: “No lo sé”, pero nos mostró la carta del FMI dirigida a Christian Aid arriba mencionada y agregó que “fueron más allá de lo que debieron haber dicho”.

Se pudo observar una reacción similar en la entrevista al MOFA. Sin mencionar Estados específicos u organizaciones intergubernamentales (OIG), los funcionarios admitieron que “todos sabemos que hubo presión internacional” y añadieron que ésta no fue sólo del FMI sino que “todos los donantes hablan en contra de los aranceles” y “hubo un clamor de toda la comunidad donante”. Explicaron que el gobierno de Ghana no está en libertad de tomar sus propias decisiones sobre asuntos comerciales debido a su elevada dependencia de la cooperación internacional. De hecho, un tercio del gasto público ghanés proviene de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) o la cancelación de la deuda, siendo los principales donantes el Banco Mundial, la UE y el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido, como también recientemente la Cuenta Reto del Milenio (CRM) de EEUU (Embajada de Alemania 2006:2, 12 y 13).

El gobierno no confirma oficialmente que el FMI u otros donantes hayan ejercido alguna influencia, pero resulta interesante comprobar que los argumentos del MOTI para no implementar la ley son exactamente los mismos que contiene la carta del FMI, es decir, los supuestos compromisos contraídos por Ghana hacia otros países africanos en el marco de sus tratados con la ECOWAS y el interés de consumidores pobres en los precios bajos. Sin embargo, ambos argumentos son defectuosos.

El MOTI declaró en una entrevista que el aumento de los aranceles no habría sido posible debido al Arancel Externo Común (AEC) de la ECOWAS, el cual no permite ningún arancel superior al 20 por ciento. Si bien es cierto que la adopción de un AEC ha sido un propósito de la ECOWAS durante mucho tiempo, el MOTI no pudo mencionar ningún acuerdo formal previo a la aprobación de la Ley 641 por el parlamento. Según los documentos ofrecidos por el MOTI, fue apenas el 12 de enero de 2006 cuando los Jefes de Estado y de Gobierno de la ECOWAS declararon:

Por el presente se adopta un arancel externo común para los Estados Miembros de la ECOWAS (AEC ECOWAS). (ECOWAS 2006)

Según la declaración, este AEC tiene que ser implementado después de un periodo de transición que concluye el 31 de diciembre de 2007¹⁵.

Por lo tanto, el acuerdo de 2006 no puede ser aceptado como un obstáculo para la implementación de una ley parlamentaria en 2003. Christian Aid e ISODEC aseveran que inicialmente el argumento acerca de la ECOWAS no vino del gobierno:

Se hizo evidente, durante nuestra investigación, que el FMI había introducido esta noción en el debate en torno a la Ley 641. (Christian Aid/ISODEC 2005)

Se debe agregar que, si bien el AEC ha sido adoptado en principio, ello de todas maneras no es aceptable como pretexto para no aumentar los aranceles, ya que los calendarios exactos aún están siendo negociados. Nigeria, por ejemplo, ha propuesto una banda adicional de aranceles del 50 por ciento. Ghana podría apoyar esa propuesta a fin de ampliar su espacio político para proteger a las y los agricultores.

El argumento acerca de posibles efectos negativos sobre consumidores pobres tampoco es convincente. Como lo muestran las encuestas a consumidores ya mencionadas, el arroz se consume sobre todo en las ciudades (38 kg per cápita por año) y sólo a un grado limitado en las áreas rurales (9.2 kg), donde vive la mayoría de personas pobres y las que padecen inseguridad alimentaria. El arroz consumido en las áreas rurales sigue siendo primordialmente el que se produce a nivel local. Las personas pobres que viven en áreas rurales – es decir, la inmensa mayoría de la gente pobre – no se verían afectadas de manera significativa por los precios más altos del arroz importado. En contraste, los productores del grano, quienes suelen pertenecer al segmento pobre, se beneficiarían sustancialmente de los aranceles más altos.

A modo de conclusión: es probable que los efectos positivos de los aranceles más elevados sobre el arroz para las personas pobres superarían en mucho a los negativos. Esto, por supuesto, no significa que no se deban abordar los posibles efectos negativos para consumidores pobres de las áreas urbanas. Podría ser necesario apoyar a estas personas si los precios suben. Pero ninguna solución al problema debería desfavorecer a campesinas y campesinos productores de arroz, quienes son aún más vulnerables a la pobreza. Liberalizar las importaciones no es la única forma de alcanzar precios de consumo razonables. Brindar más apoyo a la producción local sería una manera alternativa de incrementar la oferta en el mercado nacional y mantener los precios a un nivel asequible para consumidores pobres. Un apoyo especial a consumidores pobres de las zonas urbanas también ayudaría a evitar efectos indeseables para estas personas.

b. Eliminación de los servicios de apoyo

Entre las razones para el incremento de las importaciones, las restricciones relativas a la oferta en la industria arrocera nacional son subrayadas por funcionarios del gobierno ghanés y algunos estudios como Asuming-Brempong 2006. Si bien es cierto que la producción de arroz va en descenso y actualmente parece no poder satisfacer la creciente demanda del grano en Ghana, es importante ver que estas restricciones de la oferta están, en gran medida, relacionadas con las importaciones mismas y la eliminación del apoyo público que el sector agrícola ha venido enfrentando durante más de 20 años de políticas de ajuste estructural.

15 Esta fecha, según la agenda oficial, es también la fecha de inicio del Acuerdo de Sociedad Económica (ASE) que actualmente está siendo negociado entre la ECOWAS y la UE. Ello no es accidental, ya que la adopción de un AEC es prerrequisito para cualquier ASE.

Junto a la apertura comercial, el ajuste estructural iniciado en 1983 ha tenido como resultado:

- una abolición parcial de los precios controlados;
- la privatización de ciertos monopolios estatales;
- la eliminación de subsidios para insumos, así como créditos agrícolas con elevadas tasas de interés, hasta del 46 por ciento;
- un retiro gradual del apoyo institucional en cuanto a maquinaria, equipo y una adecuada entrega de insumos; y
- el “virtual colapso de arreglos institucionales responsables del desarrollo y mantenimiento de la multiplicación de semillas y también de unidades para mejoramiento de variedades”. (ODI 2003:8)

46

Esos mismos problemas fueron identificados en una conferencia nacional de representantes de la sociedad civil, del gobierno y del Banco Mundial acerca de las consecuencias de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) en Ghana, realizada en noviembre de 1998 en Accra. Adicionalmente, el informe de la conferencia señaló “un giro en la producción agrícola, con más tierra y recursos dedicados a cultivos de exportación y menos al cultivo de alimentos básicos”. En efecto, con la Estrategia para Crecimiento y Desarrollo Agrícolas Acelerados (AAGDS) de 1996, el gobierno había decidido explícitamente priorizar el cultivo de hortalizas para exportación a expensas de los cultivos alimenticios. El informe concluye que “estas políticas [...] han contribuido a una reducción sustancial de la inversión agrícola, conduciendo al descenso de la productividad entre productores de alimentos” (SAPRIN 1998:2).

Según ActionAid, el porcentaje de la cartera de préstamos de los bancos comerciales para la agricultura fue reducido de 13.6 por ciento en 1993 a 1 por ciento en 2004. Ello afectó particularmente a las y los agricultores, ya que a principios de la década de 1990 la Dirección para el Desarrollo de Riegos de Ghana (GIDA), como parte de los PAE, les retiró el apoyo al capital de trabajo a sus agricultores, para quienes los costos aumentaron en forma drástica debido a las reformas. En 1990, todos los subsidios para la importación de fertilizantes desaparecieron de manera gradual, mientras que la tasa de subsidios en 1985 había sido del 59 por ciento. Asimismo, la provisión de servicios técnicos fue recortada sustancialmente: el suministro estatal de tractores terminó en 1987, el de cosechadoras combinadas en 1988 y el de sistemas para desmonte de tierra en 1991 (Khor 2006:7-8). La Corporación para Distribución de Alimentos de Ghana, que solía ofrecer un mercado completo y precios garantizados, también colapsó bajo las políticas de apertura comercial. ActionAid concluye que “las políticas del gobierno referidas al sector agrícola en las últimas dos décadas parecen haber perjudicado a productores de cultivos alimenticios en general, y en particular a agricultores de arroz” (ActionAid Internacional 2005:43).

En su Política de Desarrollo del Sector Alimentario y Agrícola (FASDEP) de 2002, el MOFA denota una elevada conciencia acerca de los problemas. Entre los “factores que frenan el crecimiento del sector agrícola” menciona: una inversión inadecuada del gobierno en la agricultura; personal de extensión agrícola inadecuado; un débil vínculo entre la investigación, la extensión y los agricultores; sistemas de comercialización ineficientes; vehículos de transporte inadecuados; centros de comercialización insalubres; instalaciones de procesamiento inadecuadas; instalaciones para irrigación limitadas; costos elevados de los insumos en relación con los precios de los productos, así como tasas de interés y costos de transacción elevados para créditos (MOFA 2002:13-14). Un estudio conjunto de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) y el MOFA, de diciembre de 2006, revela que partes de la infraestructura del sector arrocero se encuentran, de hecho, en condiciones desastrosas. La cantidad de cosechadoras combinadas tuvo una marcada reducción, de 200 entre 1985 y 1990 a 21 en 2002. En el mismo periodo, el número de tractores de ruedas disminuyó de 4,120 a 2,100 y la cantidad de tractores de orugas bajó de 40 a sólo cuatro (JICA 2006:6-4). La mayoría de los pocos molinos de arroz existentes no está funcionando a la capacidad para la que fueron diseñados (JICA 2006:4-7), mientras que,

por otra parte, muchos molineros están utilizando el tipo de molino Engelberg, cuyas tasas de recuperación y calidad son tan bajas que está prohibido en algunos países asiáticos (JICA 2006:6-5).

Caudro 4: Comparación entre década de 1980 y 2002: Cantidad de máquinas agrícolas

Máquinas agrícolas	Cantidad 1985-1990	Cantidad 2002	En funcionamiento 2002
Tractores de ruedas	4 120	3 500	2 100
Tractores de orugas	40	4	4
Cosechadoras combinadas	200	21	21
Desgranadoras eléctricas	ninguna	90	90
Plantas de molino de arroz	50	300	300
Cultivadoras manuales	200	4 500	1 800
Segadoras	120	200	200

Fuente: JICA 2006: 6-4.

Con la FASDEP, el MOFA formuló una estrategia orientada a superar estos problemas mediante una fortalecida capacidad de desarrollo de recursos humanos e institucional, un mejor acceso a servicios financieros, así como tecnología, infraestructura y mercados apropiados. “El objetivo final consiste en lograr niveles elevados de producción y lucratividad para todas las escalas de la producción. Se espera que la transformación estructural, de una cultura de producción de subsistencia a una de mediana escala, será lograda a través de esta política”. La visión era pasar “de la reducción de la pobreza a la creación de riqueza” (MOFA 2002:15 y 39). Hoy día, sin embargo, al menos el sector arrocero está más lejos de alcanzar esta meta que en 2002. Como ya se mencionó, para este sector la meta era sustituir las importaciones e incrementar el nivel de producción a 370,000 toneladas métricas. Por el contrario, según estadísticas del MOFA, el nivel de producción disminuyó de 281,100 TM en 2002 a 241,800 TM en 2004 y bajó hasta 236,500 TM en 2005 (SRID 2006:45).

En la entrevista realizada para este estudio, los funcionarios del MOFA reiteraron la determinación del gobierno de incrementar el apoyo al sector arrocero, por ejemplo a través de bajos impuestos a la importación de fertilizantes y máquinas o sistemas de pago favorables para tractores. El gobierno también empezó a alentar a las instituciones públicas, como las escuelas, a que compren arroz local. Los funcionarios explicaron que las políticas referidas al sector alimentario y agrícola están siendo revisadas actualmente en consulta con sus socios en el desarrollo. Dijeron que la JICA y la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) están dispuestas a apoyar los esfuerzos por mejorar el desempeño del sector arrocero ghanés, por ejemplo mediante préstamos para un mejor procesamiento del arroz. En general, sin embargo, los funcionarios se quejaron de que en el pasado los donantes no han tenido interés en promover la agricultura y que en particular se oponen a la idea de conceder préstamos o subvenciones para subsidios a la agricultura. Esta renuencia a apoyar la agricultura es sorprendente, tomando en cuenta los elevados niveles de subsidios que aún se le otorgan a la agricultura en la UE o los EEUU.

Un drástico ejemplo en el que la asistencia es moldeada por intereses particulares del gobierno donante es la Cuenta Reto del Milenio (CRM) de los Estados Unidos. Ghana está calificada para esta iniciativa y recibirá USD 547 millones durante cinco años a fin de comercializar y modernizar la agricultura en tres regiones del país. En la entrevista, los funcionarios señalaron este fondo puede ser utilizado sólo para cultivos seleccionados

tales como maíz, yuca y camote, además de horticultura en general, pero explícitamente no para arroz. La razón es que el arroz nacional compite con las exportaciones de EEUU y el apoyo al sector arrocero ghanés contrarrestaría los intereses del sector del arroz de EEUU. De hecho, la Ley Pública 108-199, que fue aprobada por el Congreso estadounidense en enero de 2004 y creó la CRM, estipula que “la asistencia en el marco de esta sección no puede ser proporcionada a ningún proyecto que pudiera ocasionar una pérdida sustancial de empleos en los Estados Unidos o un desplazamiento sustancial de la producción de los Estados Unidos” (Ley Pública 108-199, Sección 605 (e) (2), 118 STAT. 214-215). Al parecer, el gobierno estadounidense teme que un mejor desempeño del sector arrocero ghanés destruiría sustancialmente los empleos en EEUU. Además, la elegibilidad de un país para la CRM depende de condiciones específicas, siendo una de ellas la “libertad económica” (Ley Pública 108-199, Sección 607 (b) (2), 118 STAT. 216). Los criterios de la libertad económica siguen en gran medida el Índice de Libertad Económica desarrollado por la Fundación Heritage y el diario *The Wall Street Journal*. Uno de los 10 criterios es la “libertad de comercio internacional”, definida como “una medida compuesta de ausencia de las barreras arancelarias y no arancelarias que afectan a las importaciones y exportaciones de bienes y servicios”; otro es la “libertad frente al gasto gubernamental”, que “incluye todo el gasto gubernamental, incluido el consumo y las transferencias, y las empresas estatales. Teóricamente, el Estado proveerá sólo los bienes públicos verdaderos, con un mínimo de gasto absoluto” (http://www.heritage.org/research/features/index/chapters/htm/index2007_chap3.cfm)

4.3 ESTUDIO DE CASO: LAS IMPORTACIONES DE ARROZ Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN DALUN

4.3.1 La comunidad de Dalun

a. Perfil de la comunidad y relevancia de la producción de arroz

Dalun es una comunidad del distrito Tolon Kumbungu, en la zona norte del país, ubicada a unos 50 kilómetros de Tamale, capital de la región. Según Adam Mahama (Entrevista C.2), hijo del Jefe, el censo del año 2000 contabilizó 8,000 habitantes en la aldea y se estima que el número actual es de 10,000. Dalun es una de las aldeas más ricas del distrito, con estándares de infraestructura relativamente elevados que incluyen 10 escuelas, tres servicios sanitarios públicos, una estación de radio comunitaria, algunos teléfonos, acceso a agua potable y electricidad.

La máxima autoridad de la aldea es el Jefe, el gobernante tradicional. Es la cabeza política de la comunidad y cuenta con el apoyo de 12 Ancianos, quienes lo asisten en la adopción de decisiones políticas. Las y los habitantes no tienen que pagarle impuestos al Jefe, pero de vez en cuando le dan regalos que, según asegura su hijo, no son obligatorios. Al Jefe también se le considera el custodio de la tierra. Es él quien por lo general otorga derechos de uso de la tierra a las y los agricultores.



Aldea de Dalun: separando el arroz de la paja mientras esperan a las mujeres del mercado de Tamale. Armin Paasch/AEAM

El nombre Dalun significa “tierra que brinda apoyo” y, de hecho, la agricultura es la fuente de vida para todos sus habitantes. Adam Mahama relata que todos los agricultores tienen acceso a la tierra, desde una extensión mínima de 5-7 acres hasta un máximo de 15-20 acres. La mayoría de agricultores son hombres; entre 30 y 40 son mujeres, especialmente en casos en que el esposo falleció. Los agricultores no tienen que pagar por usar la tierra. Se estima que el área agrícola total de la aldea es de 1,000 hectáreas, de las cuales 850 son irrigadas con aguas pluviales y las 150 restantes a través del Proyecto de Riegos de Botanga (BIP). Sólo 100 agricultores de Dalun tienen acceso a tierra irrigada y el resto, alrededor de 900, está limitado a la agricultura con agua pluvial.

Las y los agricultores de Dalun producen arroz, maíz, pimienta y quimbombó, siendo el arroz el cultivo de mayor importancia para la comunidad. Pese a que cada vez más es parte de la dieta, el arroz no es un alimento básico en la aldea, sino primordialmente un cultivo económico. Con el dinero que ganan vendiéndolo, los agricultores compran maíz, su principal alimento básico, o vegetales y cubren otras necesidades esenciales como atención médica, educación, vestido e infraestructura. El arroz es también un componente importante de ceremonias y festivales.

Dalun es la más rica de 13 comunidades que se benefician del BIP, proyecto operado por la Dirección para el Desarrollo de Riegos de Ghana (GIDA), una instancia pública. La construcción del sistema de irrigación inició en 1980 y concluyó en 1983. El agua del río Botanga se recolecta en una represa y por medio de la gravedad es bombeada a un área agrícola de 490 hectáreas. En 2003-2004, el área total cosechada en el BIP fue de 326 hectáreas, de las cuales 275 estaban cultivadas con arroz¹⁶. De los 550 hogares con acceso a tierra irrigada, alrededor de un tercio está conformado por residentes de Dalun. Estos agricultores no tienen que hacer pagos al BIP por el uso de la tierra, sino sólo dar una cuota para utilizar el agua. En esta área son posibles dos cosechas de arroz anuales, una durante la estación seca y la otra en la lluviosa. Por lo general, alrededor de 70 de estos 100 agricultores deciden no arar en el área irrigada durante la estación lluviosa porque están cultivando en las planicies con aguas pluviales fuera de la zona de irrigación, donde tienen tierra adicional. En la estación lluviosa, la tierra que recibe agua pluvial parece ser más rentable, y cultivar en ambos sitios de producción requeriría más recursos de los que la mayoría tiene.

Los aproximadamente 900 agricultores de Dalun que carecen de acceso al área irrigada están en peor situación que los 100 beneficiarios del BIP. Su cultivo se restringe a la tierra bañada por aguas pluviales, donde sólo es posible una cosecha de arroz por año, durante la estación lluviosa. La mayoría de estos agricultores tiene mucho menos acceso a máquinas y otra infraestructura, fertilizantes, semillas e información sobre el mercado que sus colegas con acceso a la zona irrigada.

El arroz no es la única fuente de ingresos para las y los agricultores. Trabajadores estacionales remunerados, en su mayoría mujeres, ayudan a los agricultores en la preparación de la tierra y en la siembra; ahuyentan pájaros y otros animales y colaboran en la cosecha, el desgranado y el transporte. Las mujeres del mercado local les compran el arroz en granza a los agricultores y lo precuecen, luego lo llevan al molino para procesamiento adicional y lo venden en un mercado local. Alternativamente venden el grano a otras mujeres de mercados no locales, quienes visitan Dalun con regularidad para procurar arroz que después venderán en el mercado semanal en Tamale (Entrevista E.2).

16 Según un informe de 2006 sobre el impacto de los proyectos de irrigación en FAPIM (Participación de Agricultores en el Manejo de Riegos), el BIP involucra a 550 hogares, 570 hectáreas de área potencial de las cuales 450 están desarrolladas y 390 son efectivamente utilizadas (JICA 2006:3-10).

b. Canales de mercado y competencia de las importaciones

Las mujeres del mercado, especialmente las provenientes de centros urbanos, son el vínculo entre los agricultores y el mercado. Ellas venden el arroz producido en Dalun (y las aldeas aledañas) básicamente en tres mercados: dos mercados rurales en las comunidades vecinas de Kumbungu y Tolon y el mercado grande de la ciudad de Tamale.

En los mercados locales, la demanda de arroz es relativamente baja, ya que no es un alimento básico en las áreas rurales y muchas personas son agricultores que producen su propio grano. Antes de 2001, según los agricultores, el arroz importado no solía aparecer en estos mercados locales (Entrevista B). Ello ha cambiado debido a los aumentos repentinos de las importaciones en años recientes, con marcadas fluctuaciones en cuanto a cantidad. Las mujeres del mercado dicen que, en 2002 y 2003, la presencia del arroz estadounidense en los mercados locales fue excesivamente alta. Durante la visita al mercado de Kumbungu para el propósito de este estudio, el arroz local dominaba la escena, pero el importado también estaba disponible.



Arroz importado en el mercado local de Kumbungu.

Armin Paasch/AEAM



Arroz nacional en el mercado local de Kumbungu.

Armin Paasch/AEAM

Sin embargo, el principal mercado para el arroz de Dalun está en Tamale. Al mismo tiempo, el mercado de Tamale es el mayor punto de entrada del arroz importado en la región norte y donde éste compite con el grano local. Como ya se mencionó, aunque la región norte tiene una producción anual de 31 kg de arroz por persona, rebasando en mucho el consumo per cápita, el arroz importado domina en el mercado de Tamale.

En la Encuesta Básica, el resultado de la encuesta sobre las preferencias de arroz entre consumidores de zonas urbanas indica que la gente en Tamale muestra la misma preferencia y hábito alimenticio en cuanto al arroz que el público consumidor en Accra, Kumasi y Sekondi, en las áreas central y sur. Por consiguiente, se deduce que el arroz importado continúa llegando a consumidores de zonas urbanas aun en estas áreas que tienen excedentes de arroz local. (JICA 2006:3-4 y 5-5).

Todas las entrevistas a mujeres del mercado indican que ellas se han enfrentado a una dura competencia del arroz importado, especialmente desde el año 2000. “La gente ya no compra tanto arroz local debido al importado. [...] Ahora hay mucho arroz importado en el mercado; antes de 2000 había mucho menos”, dice Mariama Mohammed, del mercado local de Dalun (Entrevista E.2). Otra mujer local, quien también vende arroz en el mercado, confirma esta observación general y específica: “Antes el mercado era estable; ahora hay muchas fluctuaciones”.

Este panorama es corroborado por Fati Abdullai, de Tamale, quien llega a Dalun a comprar arroz para llevarlo al mercado de su ciudad: “Hace siete años [en 2000], la situación empezó a ponerse muy mal en el mercado” (Entrevista E.3). Ella dice antes vendía entre 10 y 20 sacos de arroz por semana en Tamale, pero ahora el máximo son cuatro sacos semanales. Zenabu Musah, también del mercado de Tamale, ha estado vendiendo arroz en los últimos 20 años (Entrevista E.4) y confirma que el grano importado comenzó a aparecer en grandes cantidades en ese mercado en el año 2000. “Las cosas han ido muy mal desde entonces”. Agrega que los años cuando el mercado estuvo más saturado con arroz importado fueron 2002 y 2003. Su impresión es que ahora la situación es un poco mejor, pero de todos modos mucho peor que en la década de 1990. En aquellos tiempos, ella podía vender 20 costales en tres días en el mercado de Tamale. Después de venderlo todo regresaba a las aldeas para adquirir otros 20 sacos, que luego podía con facilidad vender de nuevo en Tamale. Además de vender el arroz directamente a consumidores, también lo vendía a intermediarias/os. “Dejaron de comprármelo hace siete años”. Ahora, el volumen promedio total que ella puede vender por semana es sólo de 10 sacos. La razón, a su criterio, es el arroz importado. Se puede concluir que las ventas semanales de arroz local por parte de estas mujeres del mercado de Tamale parecen haberse reducido, respectivamente, de un máximo de 20 y alrededor de 40 sacos en la década de 1990 a cuatro y 10 sacos en la actualidad. En ambos casos, la disminución es de aproximadamente 75 por ciento.

Antes del inicio de los aumentos repentinos de las importaciones, las y los agricultores de Dalun contaban no sólo con el mercado local y el de Tamale, sino también los de Kumasi y Accra (Entrevista E.2). Frederic Kyei, por ejemplo, es un importante intermediario de Kumasi que solía comprar arroz local en molinos grandes, como el Molino de Arroz Nasia en Tamale, donde el grano era procesado en cantidades considerables hasta convertirlo en arroz blanco de alta calidad (Entrevista A.2). Este arroz elaborado se vendía en todo el país, incluso en Accra, al sur. “Ahora el arroz importado es más barato”, dice Alhassan Alhassan, director gerente en funciones del Molino Nasia. “Las importaciones llegan como productos ya terminados y no encuentran los mismos problemas”. Antes había cuatro grandes molinos en la región norte, pero Nasia es el único que ha continuado funcionando hasta la fecha. Aun en este molino, la capacidad es muy subutilizada. En la década de 1980, Nasia tenía en promedio unos 15 empleados permanentes además de 20 trabajadores casuales. Ahora sólo quedan tres empleados y un máximo de 10 trabajadores casuales. A medida que los grandes molinos con capacidad para procesamiento de alta calidad han sido sacados del negocio, el arroz local no puede competir con el importado en cuanto a calidad.

No hay duda de que las importaciones han desplazado en gran medida al arroz local de Dalun de su principal mercado, el de Tamale. Los mayoristas han perdido interés en el arroz local, y lo mismo ha ocurrido con la mayoría de minoristas y grandes consumidores.

“En esta área, la gente tradicionalmente consume arroz precocido y casi la totalidad del arroz producido se procesa para precocerlo. Sin embargo, casi todos los restaurantes y hoteles consumen arroz oro ordinario importado, como también lo hacen consumidores de áreas urbanas” (JICA 2006:5-6).

En el caso de Dalun, el principal factor no parece ser el precio en términos nominales sino la relación entre el precio y la calidad (percibida) del arroz importado y la disponibilidad de éste. Los agricultores y las mujeres del mercado a quienes se entrevistó para



Campos de arroz en Dalun.

Armin Paasch/AEAM

este estudio consideran que su arroz local se vende a un menor precio que el grano importado en general (Entrevistas B, C.2, E.2 y E.3). “El precio del arroz importado es más elevado, pero a la gente no le gusta nuestro arroz”, afirmó el hijo del Jefe. Las mujeres del mercado no están en posición de exigir precios más altos para el arroz de Dalun y de las aldeas vecinas, ya que es procesado a baja calidad. Tal como lo explicó el director gerente en funciones del Molino de Arroz Nasia, si el grano local tuviera un procesamiento de alta calidad, por lo general sería más caro que el importado que cuenta con grandes subsidios. Es la combinación de la baja protección del arroz local, el escaso apoyo a éste y el *dumping* de arroz importado lo que ocasiona una mejor relación entre el precio y la calidad del grano importado y provoca el desplazamiento del arroz producido a nivel local, sea éste de baja o alta calidad.

52

La consecuencia más importante para Dalun de esta pérdida general del acceso al mercado es que el volumen del arroz local procesado y vendido en los mercados se ha reducido en forma drástica. Yakubu Mahama, gerente de uno de los cinco molinos locales en Dalun, dice que hace siete años descascarillaba alrededor de 40 costales semanales de arroz en granza precocido durante el tiempo de cosecha. Ahora procesa sólo 10 por semana, “porque las mujeres del mercado tienen menos dinero que antes” (Entrevista F.1). Y no tiene dudas sobre la razón de la falta de recursos de las vendedoras: “Hay más arroz importado. La cantidad empezó a aumentar en el año 2000 y desde entonces es alta [...]. Ésa es la principal razón”. Como resultado de ello, él siente que su propia situación económica también ha empeorado significativamente en los últimos 10 años.

Para las y los agricultores, quienes están al final de la cadena de valor, la situación es mucho peor, como lo muestra la siguiente sección. En la entrevista al grupo focal llevada a cabo al inicio de la investigación de campo, casi la totalidad de agricultores enfatizó que su principal problema es la pérdida de acceso al mercado provocada por el incremento de las importaciones. Entre las demandas que surgieron al final de la sesión, los puntos mencionados con mayor frecuencia fueron el control y la reducción de las importaciones.

4.3.2 Desarrollo de la producción de arroz e ingresos de las y los agricultores desde 1999

a. Precios a puerta de finca

En la entrevista al grupo focal, muchos agricultores dijeron que el precio que les pagan las mujeres del mercado ha bajado en los últimos seis años. “En 2000 recibíamos 200,000 cedis por un costal de arroz en granza. Desde entonces, el precio no ha rebasado ese nivel e incluso se redujo”, dijo un agricultor de una aldea vecina de Dalun, y otros más repitieron la misma cifra. Esta tendencia también fue confirmada en las entrevistas individuales. Después de un sustancial incremento nominal entre 1999 y 2000, los precios de producción disminuyeron en 2001 y se mantuvieron bajos hasta 2004, cuando empezaron a recuperarse. Issabaku Mohammed Albassan, un antiguo maestro de educación primaria que llevaba un registro de la mayoría de sus gastos e ingresos, dice que el precio de un costal de arroz en granza era de 34,000 cedis en 1999 y subió a 200,000 en el año 2000. El precio se redujo casi a la mitad, 110,000 cedis, en 2001 y se mantuvo a este nivel hasta 2004. En 2005 y 2006, los precios oscilaron entre 140,000 y 150,000 cedis (Entrevista C.3). Los demás agricultores, en su mayoría



Issabaku Mohammed Albassan, agricultor de arroz
Armin Paasch/AEAM

con escasa educación formal, no pudieron dar una información tan precisa acerca de los precios que recibieron. Una mujer también recordaba los 200,000 cedis como el precio en el año 2000 y la consecuente reducción durante los años siguientes. Según otras personas, el precio nunca llegó a 200,000. Sin embargo, todos los campesinos entrevistados confirmaron que de 2001 a 2003 el precio se estancó entre 100,000 y 120,000 cedis, y empezó a aumentar levemente otra vez en 2004.

Es importante subrayar que estas cifras sólo se refieren a los precios nominales. Aun quienes registran un precio nominal estancado sufrieron una drástica disminución en términos reales, ya que la inflación redujo el valor real del dinero y el poder adquisitivo de las y los agricultores (ver Cuadro 5). La inflación fue muy elevada en 1999 y 2000, lo cual parece explicar el incremento nominal de los precios de producción que los campesinos reportaron para esos dos años. Un dólar estadounidense equivalía a 2,470 cedis en junio de 1999, 4,530 en junio de 2000 y 7,500 en junio de 2001. A partir de entonces, la inflación disminuyó pero no se detuvo. En junio de 2004 el dólar estadounidense ya valía 8,850 cedis. Resulta sorprendente que entre junio de 2000 y junio de 2003 el cedi bajó un 46 por ciento. Durante el mismo periodo, según algunos agricultores, los precios de producción nominales se redujeron de 200,000 a 120,000 y, de acuerdo a otros, permanecieron estancados. Con base en las entrevistas semiestructuradas llevadas a cabo para el propósito de este estudio, no es posible hacer un análisis cuantitativo debido a la falta de una base de datos representativa. Aun así, es evidente que los efectos combinados de la reducción en los precios nominales y la continua inflación desde junio de 2000 hasta junio de 2003 llevaron a un notorio descenso en los precios reales de producción por costal de arroz en granza en este periodo. Los precios nominales deberían haberse duplicado durante este periodo para poder mantenerse al ritmo de la inflación.

Una razón importante de la reducción parece ser el deteriorado poder de negociación de los agricultores frente a las mujeres del mercado. Los campesinos se quejan de que son ellas quienes deciden los precios. Algunos recuerdan que, hace algunos años, las mujeres estaban más dispuestas a negociar (Entrevistas C.3, G.1 y G.2). Antes, las mujeres de los mercados locales llegaban personalmente a las fincas a comprar el arroz en granza, pero hoy día a veces lo adquieren en la aldea, lo que genera costos de transporte adicionales para los agricultores. Además, ellas solían pagar de inmediato por el grano, mientras que ahora en ocasiones se lo llevan y lo pagan después de haberlo vendido en el mercado o a otra mujer del mercado (Entrevista C.3).

Cuadro 5: Tasa de interés Cedis / USD

Año*	Cedis por USD 1
1999	2470
2000	4530
2001	7500
2002	7800
2003	8450
2004	8850
2005	8925
2006	8758

*respectivamente el 1 de junio
Calculada con www.oanda.com

Paul Amoah, el oficial técnico del BIP, explica que los precios de producción suelen fluctuar mucho en el transcurso del año. Mientras que el precio es relativamente bajo de enero a marzo, empieza a subir en abril y llega a su nivel más alto entre mayo y septiembre, para luego bajar de nuevo en octubre a diciembre (Entrevista A.13). Antes de 2001, las mujeres del mercado llegaban a los campos durante el tiempo de cosecha, en mayo y junio, y compraban todo el arroz de una sola vez, ya que la demanda del grano local en el mercado era alta. “Ahora la demanda ha disminuido debido al arroz importado. Los agricultores tienen que enviar el arroz a la casa y venderlo en porciones a las mujeres del mercado”. Ello significa que a menudo los productores ya no están en posición de vender el arroz cuando el precio es alto. A veces no pueden vender nada. Este análisis coincide con la queja del agricultor Abdullai Salifu: “Las mujeres del mercado compran menos que antes. Sucede que se niegan

a comprar durante la estación de cosecha”. Él afirma que, especialmente en 2002 y 2003, ellas se rehusaron a comprarle su arroz en granza. “Ahora es mejor”, dice (Entrevista D.4).

Desde la perspectiva de los campesinos, en ocasiones las mujeres del mercado parecen ser las principales responsables de la mala situación que a ellos les aqueja. O como lo dijo el Jefe de la aldea: “Los agricultores están endeudándose porque las mujeres del mercado se llevan las ganancias. [...] Ellas están reduciendo el ingreso de los campesinos” (Entrevista C.1). No obstante, al considerar lo que las mismas mujeres del mercado reportan, es evidente que ellas básicamente les están transmitiendo su propia situación económica a los agricultores. Y, como ya se señaló, las negativas condiciones que las mujeres enfrentan son provocadas, sobre todo, por la competencia de las importaciones.

54

b. Costos de insumos y medidas de apoyo

Los costos de producción dependen mucho del grado al cual las y los agricultores utilicen insumos y maquinaria para el cultivo del arroz. Los 100 agricultores con acceso al BIP tienen altos costos de producción. Éstos incluyen los costos de insumos tales como semillas, herbicida y fertilizantes, del alquiler de máquinas aradoras, cosechadoras combinadas y tractores para transporte y de los costales para el arroz. También deben contratar a trabajadores que ayuden a preparar la tierra, coleccionar a mano, ahuyentar animales, cosechar, transportar y desgranar. Finalmente está la cuota por irrigación. La mayoría de agricultores de DALun, sin acceso al BIP, casi no tiene acceso a insumos o maquinaria. Básicamente dependen de su propia fuerza de trabajo y la de su familia, por lo que sus costos de producción son bajos. Es por esta razón que el desarrollo de precios de los insumos no les ha afectado tanto como a los agricultores que trabajan en la tierra irrigada.

Cuadro 6: Costos de producción de arroz por hectárea en la estación lluviosa

Año	Cedis por hectárea	USD por hectárea
2000	2 141 000	452
2001	2 722 500	387
2002	no disponible	no disponible
2003	2 730 000	323
2004	3 355 000	381

Fuente: Proyecto de Riegos de Botanga, cálculos escritos a mano por Paul Amoah.

En las entrevistas casi todos los agricultores, especialmente quienes tienen acceso al BIP, se quejaron de los crecientes costos de producción. “En 2000 empezaron a subir los costos de producción. Hasta ese año habían sido más o menos estables”, dice Issahaku Mohammed Alhassan, por ejemplo. “Los costos de producción están aumentando y no recibimos apoyo del Estado”, afirma Saratu Mahama (Entrevista C.4). Estas quejas son confirmadas por las proyecciones de Paul Amoah, el oficial técnico del BIP (ver Cuadro 6). Durante la estación lluviosa, los costos de producción por hectárea fueron de 2,141,000 cedis en 2000 y subieron a 2,722,500 en 2001. Luego permanecieron estables hasta 2003 y aumentaron a 3,355,000 en 2004. El suceso más impresionante es, en efecto, el marcado incremento de los precios de producción entre 2000 y 2001 pues, como ya se explicó, al mismo tiempo los precios a puerta de finca del arroz en granza sufrieron la mayor disminución.

Los precios nominales de producción se incrementaron en un 56 por ciento entre 2000 y 2004, pero el panorama es muy diferente en términos reales. Si se toma en cuenta la inflación, los costos no aumentaron sino, por el contrario, bajaron levemente en un 15.7 por ciento durante el mismo periodo, de USD 452 a 381. Esto significa que, en términos reales, los costos de producción fueron relativamente estables de 2000 a 2004. A diferencia de la impresión que tienen los agricultores, el desarrollo de los precios de producción no parece ser el principal factor para la reducción, ya que básicamente se mantuvo al ritmo de la inflación. El problema fue que, al mismo tiempo, el desarrollo de los precios a los productores no mantuvo ese ritmo. Los precios bajaron en términos nominales y mucho más en términos reales. Esta brecha, desde el año 2000, parece ser una de las principales razones del descenso del cultivo de arroz en Dalun.

Mucho más que el desarrollo de los precios de producción, lo que afectó negativamente a los campesinos fue el progresivo retiro del apoyo estatal debido a los PAE. En las entrevistas, numerosos agricultores se quejaron de no haber recibido ningún apoyo del Estado en años recientes. Las desastrosas condiciones de la infraestructura para el arroz ghanés tienen un impacto muy claro en los gastos de los productores y la calidad del grano. En la entrevista al grupo focal, Paul Amoah dijo que, a principios de la década de 1990, los agricultores perdieron el acceso a máquinas adecuadas para la preparación de la tierra y ahora tienen que usar tractores pesados, los cuales son inapropiados para las planicies donde se cultiva el arroz. Adicionalmente, él reporta que en 1996 la Dirección para el Desarrollo de Riegos de Ghana (GIDA) vendió 10 cosechadoras combinadas en una subasta debido a las políticas de privatización del gobierno. Antes los agricultores podían usar esas máquinas pagando una pequeña suma de dinero. Lo mismo se aplica a las semillas y los fertilizantes, que habían sido subsidiados por el Estado y como resultado de ello eran fácilmente asequibles para los agricultores. Ahora ellos deben pagar altos precios de mercado por todos estos insumos (Entrevista B).

Los agricultores también perdieron el acceso a los favorables esquemas financieros, la asesoría técnica y el apoyo en mercadeo de los cuales se beneficiaron a principios de la década de 1990. El Banco Nacional de Inversiones (NIB) dejó de conceder créditos a agricultores a pequeña escala porque no podían pagar las deudas y el interés. En la actualidad, si es que reciben créditos, éstos vienen del Programa Comunitario Ghanés Danés (GDGP), en el que las condiciones para préstamos son peores. Y mientras que en los años noventa la GIDA aconsejaba a los agricultores acerca de la combinación correcta de fertilizantes y semillas, ahora ya no brinda este importante servicio de apoyo. “Antes nos daban tres variedades: GR 18, IET y Tailandia. Ahora dependemos de nuestras propias semillas, que a veces no son tan buenas”, dijo un campesino. “En ocasiones mezclamos diferentes variedades para que el arroz no se doble al mismo tiempo” (Entrevista B).

Es obvio que esta inadecuada mezcla de semillas afecta negativamente la calidad del arroz de los productores de Dalun. Lo mismo se aplica a la falta de cosechadoras combinadas. Los agricultores dicen que en muchos casos les resulta muy difícil alquilar esas cosechadoras en el momento preciso para la cosecha y deben cosechar más tarde, cuando el arroz ya no está en su mejor punto y su calidad ha bajado. La falta de créditos baratos también afecta de manera negativa las condiciones de comercialización de los agricultores. Según Issahaku Mohammed Alhassan, ellos tienen un apretado calendario para el pago de los préstamos que necesitan a fin de cubrir sus costos de producción y hasta se ven obligados a vender el arroz en momentos en que los precios son bajos (Entrevista C.3).

Podemos concluir que los precios nominales de producción se incrementaron, pero los costos reales incluso bajaron del año 2000 al 2001. El problema fundamental parece ser que la mayor parte del apoyo a los productores en lo concerniente a semillas, fertilizantes, maquinaria y crédito se había recortado ya en los años noventa y hoy día todos los costos tienen que ser absorbidos por los propios agricultores. El retiro del apoyo también ha afectado negativamente la calidad del arroz producido en Dalun y, por consiguiente, su competitividad en el mercado.

c. Impacto en los ingresos

Los ingresos de las y los agricultores son determinados por:

- la demanda por parte de las mujeres del mercado en términos de volumen,
- los precios pagados a productores por saco de arroz en granza,
- la cantidad de acres de tierra sembrados,
- el volumen del arroz cosechado por acre,
- los costos de producción y
- el apoyo estatal.

Adicionalmente, se deben tomar en cuenta las horas de trabajo requeridas para el cultivo y la comercialización del arroz. No es posible, con base en las entrevistas cualitativas, hacer un cálculo preciso del ingreso neto de los agricultores. A fin de calcular el ingreso neto promedio de un/a agricultor/a en Dalun, sería necesario recabar datos precisos acerca de todos estos factores durante el periodo entero de interés, abarcando a una cantidad representativa de agricultores. Aun así, las entrevistas semiestructuradas permiten llegar a algunas importantes conclusiones en cuanto a la renta y los ingresos de las y los productores. Tres principales factores han cambiado considerablemente e impactado de manera negativa los ingresos de las y los agricultores de Dalun: la demanda de arroz local en términos de volúmenes en el mercado de Tamale, los precios pagados a productores por saco de arroz en granza y el retiro del apoyo estatal.

1) Todas las mujeres del mercado que fueron entrevistadas afirmaron que, en especial desde el año 2000, el arroz importado se ha apoderado en gran medida del mercado de Tamale. Como resultado de ello, la cantidad de arroz que compran las mujeres del mercado de Tamale en Dalun y en las aldeas aledañas para luego venderlo en Tamale se ha reducido drásticamente, en cerca del 75 por ciento. Esta cifra coincide con las del molinero local, quien hace siete años procesaba cada semana alrededor de 40 sacos de arroz precocido durante el tiempo de cosecha y ahora sólo llega a 10 sacos. También coincide con las quejas de los agricultores, en el sentido de que ya no pueden vender la totalidad de su cosecha a las mujeres del mercado y que ellas no compran todo el arroz de una sola vez en el campo sino por porciones en la aldea.

2) Es evidente la caída de los precios reales a los productores desde el año 2000. Mientras que de junio de 2000 a junio de 2003 el cedi perdió el 46 por ciento de su valor, los precios nominales bajaron de manera considerable, de acuerdo a algunos agricultores, y permanecieron estacados, según otros. En ambos casos, la reducción de los precios reales fue drástica. Este segundo suceso se relaciona estrechamente con una mayor competencia de las importaciones en Tamale porque, como es obvio, esa competencia obligó a las mujeres del mercado a una negociación más dura con los agricultores o con las mujeres del mercado local de Dalun.

3) A simple vista, los costos de producción parecen ser una causa principal de los problemas de los agricultores, ya que se han incrementado en términos nominales. No obstante, en términos reales no aumentaron sino, por el contrario, bajaron en un 15.7 por ciento desde el año 2000 hasta 2004. El problema radica en que esta reducción de los costos reales de producción fue mucho menor que la de los precios reales a los productores. En 2000, los precios reales a los productores sufrieron una marcada caída, mientras que los costos de producción sólo bajaron moderadamente, creando así una brecha que ha persistido a partir de ese año. El segundo problema relacionado con los costos de producción es que el apoyo estatal para semillas, fertilizantes, máquinas, créditos y otros insumos ya había sido retirado desde finales de los años ochenta. Este tercer factor afecta en particular a agricultores que trabajan en tierra irrigada, ya que los demás, al parecer, de todos modos apenas se beneficiaban del apoyo estatal, por lo que el retiro de éste no hizo una gran diferencia. Ello, sin embargo, no significa que a las y los agricultores con acceso a tierra irrigada les afecte más la crisis en general. Por el contrario, los efectos son mayores para quienes no tienen acceso a tierra irrigada porque ya desde antes habían estado sufriendo más

penurias y se enfrentan a los mismos o más problemas de comercialización ocasionados por la competencia de las importaciones.

Es muy probable que estos factores se refuercen mutuamente. Un precio más bajo y un menor volumen vendido a las mujeres del mercado reducen la cantidad de dinero disponible para adquirir insumos y contratar trabajadores durante la siguiente estación de cosecha. Una menor inversión conduce a menor rendimiento y más baja calidad, lo que lleva de nuevo a menores precios y ventas. Esto significa que la combinación de la competencia de importaciones y el retiro del apoyo estatal ha lanzado a las y los agricultores a un círculo vicioso, empobreciéndoles aun más y reduciendo su competitividad. De hecho, según algunos agricultores, el rendimiento por acre ha disminuido en los últimos años (Entrevistas C.4 y C.3). Varios productores reportan que se les está haciendo cada vez más difícil pagar los préstamos que se ven obligados a solicitar. “De mis 1.4 acres obtengo un rendimiento de 15 costales y gasto alrededor de 11 de ellos para pagar el préstamo” (Entrevista B), dice un agricultor en la entrevista al grupo focal. Otro confirma: “Todo el producto se invierte en cancelar la deuda. Los insumos son más caros de lo que obtienes”.

A pesar de esta deplorable situación, los agricultores entrevistados no han abandonado la producción de arroz ni están considerando dejarla. Varios de ellos, con acceso al área irrigada, tienen algunos cultivos de quimbombó y pimienta, y uno dijo que en el futuro quiere cultivar más quimbombó y menos arroz. Se requeriría investigación adicional para responder hasta qué grado esos productos pueden ser una alternativa al arroz o fuente suplementaria de ingresos que hagan posible aliviar la pobreza. Aun así, desde la perspectiva de la seguridad alimentaria, tal estrategia conlleva riesgos que deben ser sopesados cuidadosamente. Como se mostrará a continuación, para las y los agricultores ha cambiado en parte la función del arroz, pasando de cultivo comercial a ser alimento básico. Cuando les es imposible vender su arroz debido a las malas condiciones del mercado, de todos modos pueden consumir una porción del grano y no morir de hambre. Si abandonan la producción de arroz, pierden esta fuente de calorías relativamente estable. En ese caso, acontecimientos negativos en el mercado del quimbombó o la pimienta podrían tener un impacto aun más desastroso en sus medios de vida y su seguridad alimentaria que un mal mercado arrocerero. Por lo tanto, es probable que otros productos puedan complementar la producción de arroz, pero no reemplazarla como su principal producto agrícola. Unas mejores condiciones para la producción y el mercado del arroz siguen siendo vitales a fin de incrementar los ingresos de las familias agricultoras en Dalun.

4.3.3 El rostro del hambre en Dalun

Según Adam Mahama, el hijo del Jefe, el hambre es un fenómeno muy común en la aldea: “No hay alimentos en las casas. Niñas y niños salen a mendigar. Van a buscar peces de los pescadores. [...] Las personas ancianas y las mujeres también están sufriendo; los hombres comen mejor” (Entrevista C.2). Esta observación es confirmada en todas las entrevistas a agricultores de arroz, quienes se lamentan de no poder alimentar a sus familias y afirman que en particular las niñas y los niños están padeciendo hambre. “Hay hambre en nuestra familia. Las niñas y los niños comen, pero no lo suficiente”, dice Rukaya



Niños juegan al lado de un canal de irrigación en Dalun.

Armin Paasch/AEAM

Abdul Rahman, uno de los campesinos más pobres que no tiene acceso a la tierra irrigada (Entrevista D.3). Pero la sensación de hambre no se limita a este grupo de agricultores. Por ejemplo, Amina Mahama, una de las esposas del Jefe, dice: “De los 16 costales [rendimiento de arroz en granza por acre], cinco son la ganancia. Dos se quedan en la casa para apoyar a niñas y niños que van a la escuela. [...] Hay hambre en la familia. Hay penurias especialmente antes de la cosecha, cuando los dos costales se acaban. [...] Yo también estoy sufriendo, pero mi situación es mejor” (Entrevista C.5).

Todos los relatos coinciden con este punto mencionado por Amina Mahama: el hambre ocurre en particular durante los meses previos a las cosechas, cuando el anterior rendimiento y/o los ingresos ya se han agotado y la gente espera la nueva cosecha. Saratu Mahama, otra esposa del Jefe, dice: “No hay comida. Después de la cosecha tienen algo para comer, pero no tanto como quieren. Antes de la cosecha en la estación lluviosa, en julio y agosto, comemos sólo dos veces al día, por la mañana y la noche” (Entrevista C.4). Generalmente, la gente come tres veces al día. Es en este periodo cuando algunas familias tienen sólo dos comidas. Más importante aun, la mayoría de las familias, ya sea que coman tres veces diarias o sólo dos, deben reducir esas comidas en tamaño y calidad. “Todos los integrantes de la familia sufrimos”, dice Issahaku Mohammed Alhassan. “Yo no puedo tomar lo que quiero”.

Ésta parece ser una experiencia común no sólo en Dalun, según el estudio de ActionAid:

Los réditos negativos de la producción de arroz, así como la consecuente reducción en la capacidad productiva de estos hogares, ocasionaron carencia de productos básicos principales en algunas comunidades durante la estación de escasez. En la región norte del país, el periodo de escasez de alimentos fue de un promedio de tres meses, desde mayo hasta el fin de julio, para la mayoría de los hogares (76 por ciento) entrevistados. Durante este periodo, alrededor del 66 por ciento de los hogares tuvo sólo una comida principal por día. (ActionAid Internacional 2005:31-32)

Tradicionalmente, el arroz no ha sido un alimento básico para agricultores a pequeña escala en Dalun. Sí lo ha sido el maíz, que se complementa con otros ingredientes tales como pescado, sal, cebolla, vegetales, aceite y agua (Entrevista C.3). por tradición, el arroz ha sido un cultivo comercial que provee dinero para comprar estos ingredientes y satisfacer otras necesidades básicas, entre ellas vestido, educación y cuidados de salud. A consecuencia de la reducción en los ingresos, las familias de las y los agricultores a pequeña escala a menudo deben renunciar a esos ingredientes y cada vez más incluyen arroz en sus propias comidas. Esta experiencia, relatada por agricultores a pequeña escala en Dalun, parece corresponderse con la realidad de la mayoría de productores de arroz, según ActionAid. Como resultado de los aumentos repentinos de las importaciones de arroz, las deficientes condiciones del mercado, la reducción de las inversiones y una producción en descenso, el 84 por ciento de los hogares consumió su propia producción de arroz en los primeros tres meses de cosecha (ver ActionAid Internacional 2005:32). Ello es una indicación del bajo poder adquisitivo de las y los agricultores y de su alto grado de vulnerabilidad al hambre y la pobreza durante el resto del año.

Abdullai Salifu, por ejemplo, dice que su familia básicamente come maíz y avena en el desayuno, el almuerzo y la cena. “Las niñas, los niños y toda la gente pasamos hambre. Antes era mejor [...]. Las niñas y los niños tienen problemas de salud”, agrega (Entrevista D.4). Los problemas de salud en la niñez son mencionados también en otras entrevistas. Iddrisu Haruna firma: “Estamos padeciendo hambre. Comemos tres veces al día, pero no tanto como queremos. [...] Los niños y las niñas tienen problemas de salud. [...] Puedo procurar medicina, aunque no siempre. En 2003 había mucho arroz importado. Cuando viene la mujer del mercado, es ella quien fija el precio” (Entrevista G.2). Esta situación es confirmada por Kingsley Ofei-Nkansah, del Sindicato General de Trabajadores Agrícolas de Ghana (GAWU): “Ha habido daños a la producción local

de arroz. Las importaciones hicieron bajar los precios y los campesinos tienen dificultades para satisfacer otras necesidades de subsistencia, alimentos y demás costos. Las niñas y los niños están sufriendo; tienen problemas de salud” (Entrevista A.8).

Al parecer, la reducción en número, tamaño y diversidad de las comidas exagera los problemas de salud en niñas y niños. Y al igual que en los relatos de Abdullai Salifu, Iddrisu Haruna y Kingsley Ofei-Nkansah arriba citados, en muchas entrevistas sale a luz que el acceso a los alimentos se ha deteriorado en años recientes, a consecuencia de los malos precios a productores y los crecientes costos de producción. “Ahora hay menos comida que antes”, confirma Mohamad Abubakari (Entrevista G.1). Rudolf Amenga Etego, director de la Fundación para Iniciativas de Base en África, incluso dice: “Los agricultores de arroz se encuentran entre las personas más vulnerables [...]. El hambre ha aumentado; se duplicó, especialmente en la región norte” (Entrevista A.7). Adam Nashiru, presidente de la Asociación de Campesinos y Agricultores de Ghana, dice: “La gente empleada en el sector formal obtiene dinero. Pero la mayoría carece de esta oportunidad. Los agricultores son los más afectados. Todos los productores de arroz están padeciendo hambre. Y [el hambre] se ha incrementado porque no pueden usar máquinas y el mercado es malo para ellos” (Entrevista A.3).

Según Ibrahim Akalbila, analista político de ISODEC y coordinador de la Coalición de Ghana sobre el Comercio y los Medios de Vida (GTLC), las y los agricultores a pequeña escala están entre las personas más vulnerables al hambre. “El caso es que la gente no come apropiadamente; está desnutrida, y desnutrición es hambre”, explica (Entrevista A.11). “El hambre no es sólo la ausencia de alimentos”. En el sentido estrecho del hambre, “la situación de las y los agricultores de arroz es un poco mejor”. La razón es que el arroz posee un rico contenido nutritivo y por ello es poco probable que quienes lo cultivan mueran de hambre. Sin embargo, el problema radica en que, debido a la reducción de los ingresos, no queda dinero para adquirir otros ingredientes que permitan tener una alimentación diversa y adecuada. “Voy con mucha frecuencia a las áreas rurales y puedo decirte que allí cocinan el arroz. Lo cocinan y lo comen, tal vez con un poco de sheabutta. [...] Eso es lo que comen. Mientras que tú sales a comprar tomates, quizás algunos vegetales y aceite, y haces un poco de salsa – esto es lo que a ellos les falta”.

Adicionalmente, Akalbila subraya que el derecho a la alimentación no puede aislarse del derecho a medios de vida dignos. “De cierta forma tienen alimentos en el sentido de que comen directamente. Pero ¿cuáles sacrificios están haciendo para poder comer?” La falta de dinero afecta todos sus medios de supervivencia, incluyendo los cuidados de salud y la educación. “La gente debe hacer sacrificios para conseguir comida; su vida se ve afectada”. Y él concluye que el derecho a la alimentación está siendo afectado por los aumentos repentinos de las importaciones.

En Dalun, la totalidad de agricultores a quienes se entrevistó dijo que sus familias están padeciendo hambre. No tienen acceso estable a alimentos adecuados porque en el periodo previo a la cosecha deben reducir las comidas en número, cantidad y calidad. Los problemas de salud en niñas y niños a quienes más afecta esta escasez alimenticia son mencionados con frecuencia en las entrevistas. Además, el ingreso de las y los agricultores se ha reducido de tal manera que están sobrecargados de deudas y carecen de reservas de dinero. En el caso de la pérdida de rendimiento debido a acontecimientos inesperados como sequías o pestes, la salud de las familias campesinas y especialmente de sus niñas y niños se ve profundamente afectada. Por supuesto, esta situación golpea más a agricultores a pequeña escala que ya antes eran los más pobres y más vulnerables a la desnutrición; es decir, quienes dependen sólo del área regada por aguas pluviales. Resulta alarmante que, incluso entre las familias agricultoras que tienen acceso a la tierra irrigada y cuentan con más recursos que sus colegas, la desnutrición se ha tornado muy común.

Estos hallazgos contrastan marcadamente con la percepción del MOFA. Según los funcionarios del MOFA a quienes se entrevistó, parece ser claro que el hambre no existe entre productores de arroz. Uno de ellos incluso fue más allá: “No hay hambre en Ghana. [...] Si son holgazanes y se rehúsan a trabajar, no deben comer” (Entrevista H.2). Esta afirmación, apoyada por los demás especialistas que participaron en la entrevista al MOFA, revela una tremenda ignorancia y falta de conciencia acerca del problema del hambre.

4.4 VIOLACIONES DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN A TRAVÉS DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES

Como lo muestra la sección anterior, en años recientes las familias de agricultores a pequeña escala en Dalun han estado enfrentando mayores penurias que en la década de 1990. Especialmente en los meses en que la última cosecha ya se consumió y la siguiente aún no empieza, las familias se ven obligadas a reducir sus alimentos en calidad y cantidad. Todas las personas entrevistadas afirmaron que las primeras víctimas son las niñas y los niños, y en segundo lugar las mujeres. Cada vez más, las y los agricultores a pequeña escala sufren las presiones de deudas que apenas pueden pagar. Conforme se han reducido los volúmenes de ventas y los precios a productores, en particular entre los años 2000 y 2003, ha aumentado la vulnerabilidad de estas personas a acontecimientos inesperados, tales como rendimientos inferiores ocasionados por sequías o pestes. Además, las y los campesinos dicen que han tenido que gastar una mayor porción de su ingreso en la compra de alimentos y, especialmente en el mismo “periodo de hambre”, deben reducir los gastos que requieren para el goce de otros derechos humanos fundamentales, como la salud y la educación. Todas estas observaciones muestran que las familias de agricultores a pequeña escala no tienen “acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada”, como lo exige una realización apropiada del derecho humano a la alimentación de conformidad con la Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) (párrafo 6). Adicionalmente, el derecho a la alimentación sólo puede ser realizado cuando “no se vean amenazadas o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas” (párrafo 13).

El presente estudio ha mostrado que la competencia de las importaciones es un factor crucial en la reducción de los ingresos de las y los campesinos. Los aumentos repentinos de las importaciones, sobre todo entre los años 2000 y 2003, han saturado el mercado en la ciudad de Tamale y conducido a un descenso en las ventas del arroz local de Dalun y las aldeas aledañas. Desde 2000, las mujeres del mercado han vendido mucho menos arroz local en Tamale y comprado una menor cantidad del grano producido en Dalun, un suceso que se refleja en los volúmenes similarmente más bajos procesados en el molino local. Las y los productores no pueden vender el mismo volumen de arroz a las mujeres del mercado y reciben precios más bajos por su producto, lo cual conduce a considerables pérdidas de ingresos. El aumento de la competencia es un resultado claro del marcado incremento de las importaciones, en especial entre 2000 y 2003, de 170,290 TM a 415,000 TM anualmente, tal como se documenta en estudios realizados para la FAO (FAO 2006 y Asuming-Brempong 2006).

El estudio proporciona un alto nivel de evidencias de que tres razones políticas han contribuido al auge de las importaciones:

- La *primera* razón política es la eliminación de los controles sobre las importaciones y la introducción de un bajo arancel aplicado, del 20 por ciento, a las importaciones de arroz en 1992, lo que condujo a aumentos en las importaciones durante la década de 1990. Debido a la falta de implementación de la Ley 641 en 2003, el arancel ha permanecido al mismo nivel hasta la fecha.
- La *segunda* razón política son los elevados márgenes de *dumping* para el arroz importado de los Estados Unidos, Vietnam y Tailandia. Sus precios de exportación del arroz, como se ha documentado para el año 2003, están muy por debajo de los precios de mercado en los países de origen. En el caso de EEUU, también son muy inferiores a los costos de producción. El *dumping* es una importante razón

de que, en lo concerniente a precios, el arroz importado pueda competir con el arroz ghanés e incluso a menudo sea más barato que éste.

- La *tercera* razón política es la progresiva eliminación del apoyo al sector arrocero ghanés entre 1983 y finales de la década de 1990. El retiro de ese apoyo ocasionó condiciones extremadamente desfavorables de la infraestructura nacional para la producción, procesamiento y comercialización del arroz, conduciendo a serias restricciones en la oferta del sector arrocero nacional en términos de cantidad y calidad.

Se puede concluir que existen fuertes evidencias de que la combinación de la liberalización de importaciones, el *dumping* y el retiro del apoyo estatal nacional ha incrementado significativamente la desnutrición y la inseguridad alimentaria y, por lo tanto, conducido a la violación del derecho humano de las familias campesinas en Dalun a una alimentación adecuada. No se ha puesto a disposición de las y los agricultores a pequeña escala fuentes de ingresos alternativas que habrían podido compensar sus pérdidas. Aunque algunas de estas personas están considerando diversificar su producción, la totalidad de agricultores a quienes se entrevistó aún depende del arroz como su principal fuente de ingresos.

Tres actores son principalmente responsables por estas políticas y han violado sus obligaciones y/o responsabilidades en lo que concierne al derecho a la alimentación: 1) el Estado de Ghana, 2) el Fondo Monetario Internacional y sus Estados Partes, y 3) los Estados de origen del arroz importado, especialmente los Estados Unidos.



Armin Paasch/AEAM

1) El Estado de Ghana redujo en 1992 la protección contra las importaciones al dismantelar las restricciones cuantitativas e introducir un arancel aplicado del 20 por ciento, permitiendo así que una cantidad ilimitada de importaciones entrara al mercado, como también al prestar poca atención a la amenaza del *dumping* y al desplazamiento del mercado que enfrentaron las y los productores de arroz nacional. Cuando las importaciones aumentaron durante la década de 1990, y sobre todo entre 1998 y 2003, el Estado de Ghana violó su **obligación de proteger** el derecho a la alimentación de agricultores de arroz en Dalun y el resto del país al no incrementar la protección arancelaria. Estas importaciones de hecho condujeron al descenso en los volúmenes de venta y los precios a productores y, por lo tanto, en los ingresos de las y los agricultores. El gobierno no aumentó los aranceles a pesar de que la Política de Desarrollo del Sector Alimentario y Agrícola (FASDEP) de 2002 muestra claramente que las autoridades eran muy conscientes del negativo efecto de las importaciones sobre el sector y la seguridad alimentaria. Se pueden tener serias dudas acerca de si el incremento del arancel aplicado, de 20 a 25 por ciento a través de la Ley 641 en

2003, habría sido suficiente para contrarrestar los aumentos repentinos de las importaciones. Sin embargo, el gobierno incluso optó por no implementar siquiera esta moderada mejora.

Adicionalmente, entre 1993 y finales de los años noventa, el Estado de Ghana redujo en forma progresiva el apoyo a agricultores a pequeña escala. Les retiró el apoyo que antes había facilitado su acceso a créditos, semillas, fertilizantes, uso de maquinaria bajo condiciones favorables y comercialización. Con ello, el Estado

incrementó activamente los costos de producción de las y los agricultores de arroz en Dalun, redujo los ingresos netos de estas personas y les ocasionó inseguridad alimentaria. Al hacerlo, el Estado ghanés violó su **obligación de respetar** el derecho a la alimentación de las y los campesinos al reducir el acceso que tenían a alimentos adecuados, además de violar su **obligación de realizar** el derecho a la alimentación al haber aplicado políticas que no crean un ambiente que les posibilite a estas familias alimentarse a sí mismas.

2) El FMI ha jugado un papel muy activo y crucial en convencer y presionar a los sucesivos gobiernos de Ghana para que eliminen la protección del mercado y el apoyo a las y los productores, las políticas que provocan violaciones del derecho a la alimentación de agricultores de arroz de Dalun y del resto del país. Al imponer los Programas de Ajuste Estructural desde 1983, el FMI presionó al Estado de Ghana a eliminar de manera progresiva la protección contra las importaciones, hasta que finalmente ésta se redujo a un arancel de apenas el 20 por ciento en 1992. El retiro del apoyo estatal para insumos agrícolas, como semillas, fertilizantes e infraestructura, y la privatización de las concesiones de créditos públicos a agricultores a pequeña escala también se vincularon en forma muy estrecha a los PAE impuestos por el FMI.

En 2003, cuando el parlamento de Ghana aprobó la Ley 641, el FMI jugó un papel decisivo presionando al gobierno para que suspendiera la ley sólo cuatro días antes del inicio de su implementación. El FMI confirmó su activo rol al aseverar en una carta enviada a Christian Aid que tal decisión había sido adoptada por el gobierno ghanés “después de consultas con el personal del Fondo”. Asimismo, el informe del FMI acerca de esta Consulta sobre el Artículo IV revela que, en el curso de la misma, “las autoridades se han comprometido a que estos aumentos arancelarios no serán implementados durante el periodo del arreglo propuesto” (FMI 2003a:24). La secuencia de eventos brinda una clara evidencia de que el FMI utilizó los financiamientos como instrumento para presionar o “convencer” al gobierno a seguir su consejo: el 8 de mayo de 2003, el Servicio de Aduanas, Gravámenes Especiales y Prevención (CEPS) inició la implementación de la Ley 641. El 9 de mayo, el Directorio Ejecutivo del FMI concluyó la Consulta sobre el Artículo IV referida a la Estrategia de Ghana para la Reducción de la Pobreza (GPRS) y aprobó un arreglo de tres años por DEG 185.5 millones (USD 258 millones) bajo el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) y una asistencia provisional adicional en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) de DEG 15.15 millones (alrededor de USD 22 millones). Luego el 12 de mayo, sólo tres días después de que se aprobó el financiamiento del FMI, fue emitida la orden de suspender la implementación de la Ley 641. En esas consultas que condujeron a la aprobación del financiamiento también se “convenció” a gobierno ghanés de que redujera de nuevo los aranceles al nivel anterior. Al mismo tiempo que aprobó fondos para el alivio de la pobreza, el FMI obstruyó las medidas necesarias que protegerían el derecho a la alimentación de las y los agricultores a pequeña escala, quienes son uno de los grupos más vulnerables a la pobreza y la inseguridad alimentaria.

Resulta muy evidente que el FMI violó su **responsabilidad de respetar** el derecho a la alimentación al haber presionado al gobierno ghanés para que eliminara el apoyo y la protección a productores de arroz pobres en las décadas de 1980 y 1990, como también a suspender la Ley 641 en 2003. El FMI dio al gobierno consejos políticos que le impidieron a éste implementar progresivamente su obligación de realizar el derecho a una alimentación adecuada. Por lo tanto, los Estados Partes del FMI violaron así su **obligación de respetar** el derecho a la alimentación de las familias de productores de arroz a pequeña escala en Dalun y en el resto del país. La mayoría de los Estados Partes del FMI son también signatarios del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Tienen la obligación de asegurar que el FMI no adopte medidas que amenacen el derecho a la alimentación en ningún país. En este caso, es probable que la Ley 641 habría afectado negativamente a los exportadores de arroz y aves de corral de los Estados Unidos y la Unión Europea. Sea por esta u otras razones, los Estados Partes apoyaron de manera activa la conducta del FMI o por lo menos no emprendieron acciones para evitarla.

Es obvio que otros actores externos, como la **UE**, también se han opuesto al incremento de los aranceles y presionaron al gobierno de Ghana para que no implementara la Ley 641. Al menos en el caso de la UE, esa presión está documentada. Los documentos disponibles hasta la fecha no llegan al mismo nivel de pruebas que en el caso del FMI, pero de todos modos apuntan a una cierta responsabilidad de la UE en este respecto.

3) Entre 1998 y 2003, el 33 por ciento de las importaciones de arroz en Ghana provino de los **Estados Unidos**, el 30 por ciento de **Tailandia**, el 17 por ciento de **Vietnam**, el 12 por ciento de China y el 8 por ciento de Japón. Según cálculos encargados por Oxfam sobre los tres principales países de origen en 2003, los precios de exportación fueron muy inferiores a los precios nacionales de mercado (“valores normales”) de variedades de arroz seleccionadas que fueron importadas desde Ghana. En lo relativo a las variedades de arroz estadounidense, la diferencia por saco de 50 kg (“margen de *dumping*”) llegó a USD 4.06 para el arroz de grano largo No. 2. En general, los márgenes de *dumping* del arroz tailandés son un poco más bajo, pero en una variedad el margen incluso ascendió a USD 6.13. En el caso de todas las variedades vietnamitas que se tomaron en cuenta, el estudio también halló márgenes de *dumping*, pero considerablemente menores que en los casos del arroz estadounidense y tailandés.

Según la definición de la OMC, la comparación entre el precio de exportación y el precio de mercado en el país de origen es sólo un método para medir el *dumping*. El otro método consiste en comparar los precios de exportación con los costos de producción. Adoptando este enfoque, los márgenes de *dumping* serían mucho más elevados para EEUU que en el caso de los otros dos principales exportadores de arroz a Ghana. Entre 2000 y 2003, el cultivo y procesamiento de una tonelada métrica de arroz blanco de EEUU costaban USD 415. Sin embargo, éste se exportaba a un promedio de sólo USD 274; es decir, 34 por ciento menos que su costo real de producción. Ese margen de *dumping* es sustancialmente más alto que en los casos de Vietnam y Tailandia, ya que los costos de producción de arroz en granza en estos países son mucho más bajos. Oxfam estima que en los años 1999 y 2000 los costos promedio del cultivo de una tonelada métrica de arroz en granza en Tailandia y Vietnam eran de USD 70 y 79, respectivamente. El costo en EEUU era de USD 188, dos veces y media más (Oxfam 2005:35).

Aunque los precios del arroz importado en Ghana no son siempre más bajos que los del grano nacional, resulta evidente que el *dumping* es un importante factor que hace que el arroz importado sea competitivo y esté disponible a consumidores ghaneses en términos de precio. De ahí que esos subsidios, los créditos a la exportación y el uso inadecuado de la ayuda alimentaria que conducen al *dumping* han contribuido al desplazamiento del arroz nacional en los mercados de ciudades como Tamale y a las pérdidas de ingresos de las y los agricultores de arroz en Dalun. A través de estas prácticas de *dumping*, los países exportadores, y EEUU en particular, han violado su **obligación de respetar** el derecho a la alimentación de las familias campesinas de Dalun y el resto del país.

En conjunto, el Estado de Ghana, el FMI, sus Estados Partes y los países exportadores de arroz han fallado en analizar de manera adecuada el impacto que sus políticas agrícolas y comerciales tienen en el derecho de agricultores de arroz ghaneses a una alimentación adecuada. Las entrevistas a funcionarios del MOFA y del MOTI revelan una clara falta de conciencia y análisis acerca de la dimensión del problema en lo que concierne a los derechos humanos. Las políticas son diseñadas atendiendo sólo al aparente interés de consumidores en áreas urbanas, pesar a que la gran mayoría de personas que padecen hambre e inseguridad alimentaria vive en zonas rurales y depende de la agricultura. Hasta la fecha han sido demasiado moderados los intentos por explorar e implementar opciones políticas que aborden las preocupaciones y los derechos de las y los agricultores a pequeña escala. En ocasiones, incluso esos moderados intentos han sido bloqueados por actores externos, como lo demuestra con toda claridad el caso de la Ley 641. Desde la perspectiva de los derechos

humanos, es inaceptable centrar sesgadamente las políticas arroceras y comerciales en residentes de áreas urbanas. La obligación de realizar el derecho a una alimentación adecuada requiere de un minucioso análisis de la situación alimentaria de todos los segmentos de la población, como también de nuevas opciones políticas que posibiliten a los grupos vulnerables una vida libre de hambre. Sin duda alguna, una mayor protección y más apoyo para agricultores de arroz tienen que ser parte de esa nueva estrategia. Los actores externos no deben limitar los espacios políticos con que Ghana cuenta para realizar los derechos humanos; por el contrario, deben apoyar acciones positivas contra el hambre. Al mismo tiempo, tienen que dejar de apoyar exportaciones que afectan negativamente el derecho de las y los productores de arroz ghaneses a una alimentación adecuada. Las políticas arroceras y comerciales no deben guiarse sólo por ideologías o intereses económicos, sino poner en primer plano los derechos humanos fundamentales.

5. EL IMPACTO DE LA APERTURA COMERCIAL EN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN - EL CASO DE LA PRODUCCIÓN DE ARROZ EN HONDURAS

5.1 INTRODUCCIÓN

Honduras es un país eminentemente agrícola. La mitad de sus casi ocho millones de habitantes vive en el área rural y tiene fuertes vínculos con la producción agropecuaria, tanto directa como indirectamente. En 2005, cerca de un millón de personas fue empleado en el sector agrícola, representando un 40 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA). En 2004, la producción agropecuaria contribuyó en un 23 por ciento al Producto Interno Bruto (PIB). La pobreza y la desnutrición son características predominantes en el campo. Alrededor del 70 por ciento de los hogares rurales se encuentra bajo la línea de pobreza. Las tasas de desnutrición son elevadas. Con base en la medida de su cintura, el 79.1 por ciento de niños y niñas entre tres meses y cinco años de edad sufre desnutrición moderada y un 48.2 por ciento padece desnutrición severa. En cuanto a su peso, la tasa de desnutrición global en niños y niñas menores de cinco años es de 67.2 por ciento (PNUD 2006:25ff; CEPAL 2005:51).

La importancia del arroz en Honduras se fundamenta en tres aspectos principales: en términos económicos ha sido un producto clave para el sustento de la economía campesina; culturalmente forma parte esencial de

Cuadro 1: Desarrollo del consumo nacional, 1981-2006

Año	Oferta interna (consumo nacional)	Promedio de 5 años
1981	36,500	
1982	37,302	
1983	22,358	
1984	47,140	
1985	50,064	38,673
1986	46,915	
1987	38,948	
1988	60,179	
1989	37,811	
1990	51,846	47,140
1991	79,642	
1992	56,654	
1993	40,880	
1994	39,620	
1995	47,533	52,866
1996	84,333	
1997	89,810	
1998	101,870	
1999	87,737	
2000	115,301	95,810
2001	88,829	
2002	84,147	
2003	98,757	
2004	117,165	
2005	127,059	103,192
2006	108,007	

Fuente: Elaboración propia con datos del DICTA.

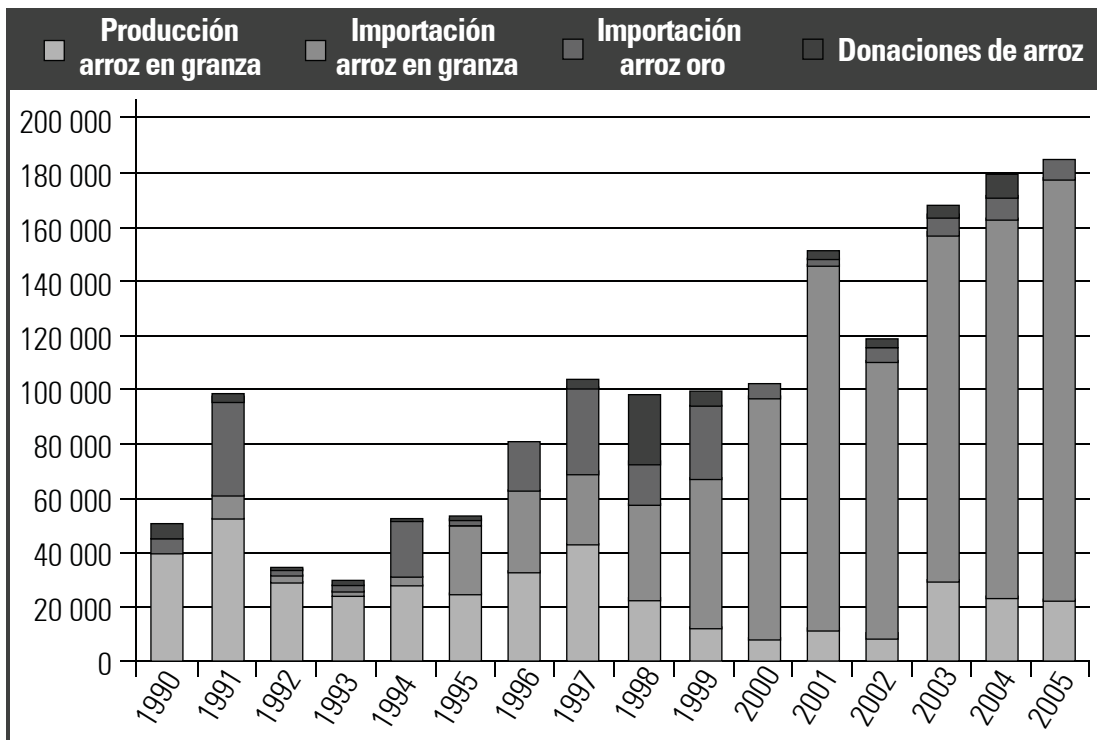
las tradiciones nutritivas en algunas regiones del país, y en cuanto a la seguridad alimentaria constituye un rubro vital para la población rural. Casi la mitad de las calorías de la dieta básica de la población rural proviene de los granos básicos, siendo el arroz el tercer grano básico más importante después del maíz y el frijol (MFEWS 2006; Ponce 2003:12).

La creciente importancia que tiene el arroz para la dieta básica se refleja también en el aumento del consumo per cápita. Antes de 1993, éste alcanzaba unos 9 kg por año; hoy día, en Honduras se consume un promedio anual de más 16 kg por persona (Ponce 2004:5). El fuerte aumento durante la década de 1990 se evidencia asimismo en las tasas de consumo nacional absoluto, que son estadísticamente equivalentes a la oferta interna de arroz. El promedio del consumo nacional por año en la primera mitad de la década fue de 53 mil TM de arroz oro, mientras que en la segunda mitad ascendió a 96 mil TM. Ello muestra un aumento de más del 80 por ciento en poco más de cinco años. En los primeros cinco años del nuevo siglo, el consumo nacional siguió creciendo y se incrementó en aproximadamente un 7 por ciento, llegando a 103 mil TM (ver Cuadro 1).

En el mismo periodo de la década de 1990, el sector productivo de arroz vivió una caída sin precedentes. El llamado “arrozazo” en 1991 marcó el fin de un periodo de más de 25 años de crecimiento moderado pero estable de la producción de arroz en Honduras. Entre 1966 y 1990 la producción de arroz en granza aumentó de 9.3 mil TM a 47.3 mil TM.

En esta época, el arroz era fuente de bienestar para miles de familias hondureñas al facilitar los recursos necesarios para construir viviendas, asfaltar caminos e instalar agua potable y luz eléctrica. (Oxfam 2004:13)

Gráfica 1: Producción, importación y donación de arroz 1990-2005 (en TM)

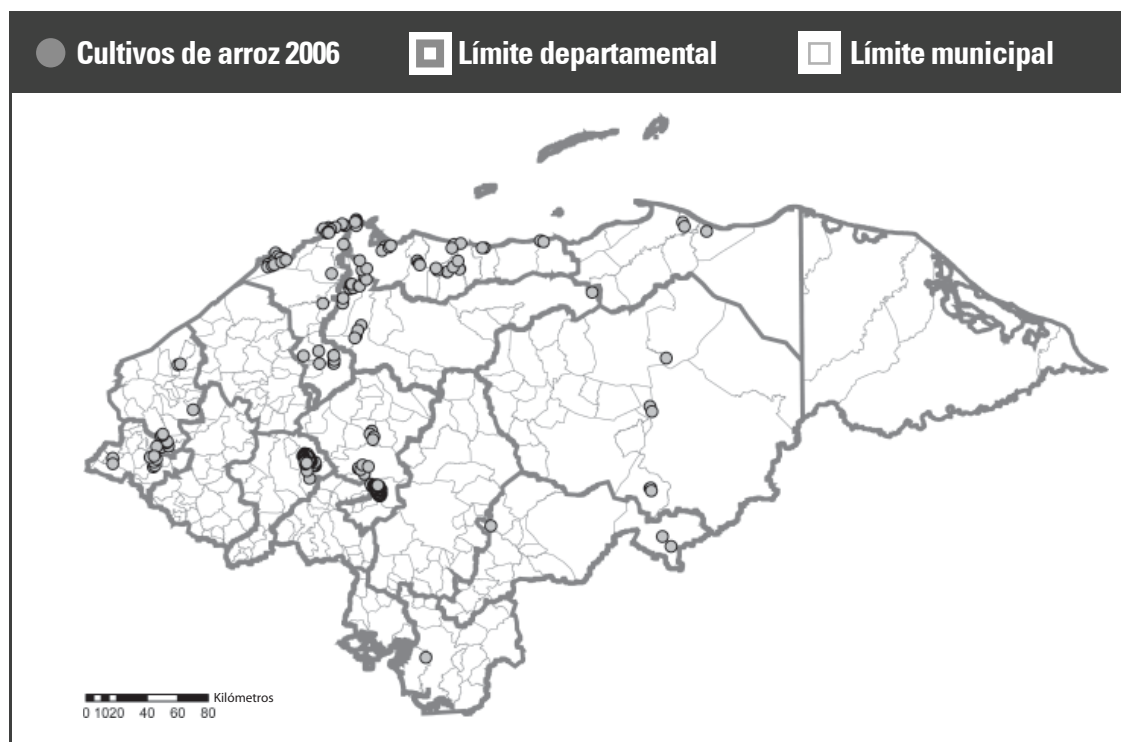


Fuente: Elaboración propia con datos de la FAO (<http://faostat.fao.org>).

Con el “arrozazo” se inició una crisis prolongada en la cual la producción nacional cayó en su peor momento en 2000 hasta 7.2 mil TM (ver Gráfica 1). En este mismo año, la superficie cultivada estuvo en menos de 3.2 mil ha, un 15 por ciento de los arrozales existentes nueve años antes (ver Gráfica 3). Como consecuencia de esta dinámica, miles de productores de arroz perdieron su principal fuente de ingresos. En la década de 1980, el sector arrocero estaba formado por unos 25 mil productores; en 2005 tan sólo por 1.3 mil (Oxfam 2004; Agrobolsa 2006).

Hoy día, el sector sobrevive gracias al Convenio de Arroz entre los productores, el sector agroindustrial y el gobierno, el cual establece la compra de toda la producción nacional por parte de la agroindustria. Sin embargo, los productores siguen marcados por la experiencia dolorosa y el sector se ha recuperado sólo en forma parcial. Como se puede observar en el mapa, la mayoría de productores se concentra en el norte (departamentos de Colón, Atlántida, Cortez y Yoro) y el centro del país (Comayagua, Intibucá). También en el este existe todavía una cantidad considerable de explotaciones. Otras zonas, como el sur, han desaparecido prácticamente del mapa de cultivos de arroz en Honduras.

Gráfica 2: Zonas de cultivo de arroz según Censo 2006



Fuente: Agrobolsa 2006.

5.2 CONTEXTO

El crecimiento que mostró el sector arrocero en las décadas de 1970 y 1980 tuvo como motor un proceso de tecnificación productiva, sobre todo en cuanto a sistemas de riego, mecanización, técnicas de cultivo y la utilización de insumos agrícolas. Muchos productores que lograron aumentar su productividad en este periodo pertenecían al sector reformado, es decir, se habían beneficiado del proceso de reforma agraria. Al igual que en otros sectores agrícolas, la producción de granos básicos fue promovida por una política de protección a nivel macroeconómico (aranceles a la importación, regulación de los mercados nacionales, etc.) y a nivel

microeconómico por medidas de apoyo a las y los productores para las unidades de producción (asistencia técnica, comercialización, investigación, créditos, etc.). Cabe mencionar el papel que desempeñó la cooperación internacional en el desarrollo rural y agrícola, especialmente para el sector reformado.

El objetivo fue sacar a la economía campesina del círculo de miseria derivado de la producción de subsistencia y del trabajo asalariado agrícola incapaz de satisfacer las necesidades fundamentales. Se buscaba de esta manera calmar el descontento social y político en medio de conflictos bélicos en Centroamérica. Sin embargo, por sus múltiples deficiencias y contradicciones, los resultados de estas políticas fueron sólo parcialmente positivos para la economía campesina. En estas condiciones, los cambios políticos y económicos a partir del año 1990 afectaron a la población campesina en una situación de plena vulnerabilidad.

68

La transformación que el sector arrocero ha sufrido en menos de 15 años se puede dividir y analizar en tres etapas:

- 1) La primera comienza con el “arrozazo” y termina antes del segundo momento clave para el desarrollo del sector arrocero, el huracán Mitch (1991-1998)
- 2) El huracán Mitch marca el inicio de la segunda etapa (1998-2002)
- 3) La tercera etapa comienza cuando el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos empieza a vislumbrarse en la economía del país y el Convenio de Arroz trae los primeros beneficios a los pocos productores que han quedado (2003-2006)

5.2.1 El “arrozazo” y las medidas de ajuste estructural (1991-1997)

El nuevo presidente, Leonardo Callejas (1990-1994), impulsó una serie de reformas macroeconómicas, de ajuste estructural y sectorial, guiadas por instituciones financieras internacionales, sobre todo el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Una de las primeras medidas fue la desvinculación de la moneda nacional del dólar estadounidense y la devaluación de la misma. El objetivo estratégico de esta medida era promover las exportaciones con el descenso de los precios de los productos agrícolas hondureños en el mercado mundial, para acelerar así el crecimiento en este sector productivo (Banco Mundial 1994:43). Sin embargo, la creciente pérdida de valor de la lempira frente al dólar estadounidense durante la década de 1990 provocó el aumento de los precios de los insumos agrícolas. Ello, junto con otros efectos del ajuste sectorial (desmantelamiento del aparato estatal de investigación y de la asistencia técnica), resultó ser un obstáculo primordial para estos rubros que no produjeron para la exportación, como el sector de granos básicos. Los arroceros se vieron confrontados a una política del Estado propiciada por las instituciones financieras internacionales, las cuales consideraban que se trataba de un sector sin perspectivas de crecimiento económico, como evidencia un análisis del Banco Mundial elaborado en aquellos años:

El potencial de crecimiento del sector radica sobre todo en la posibilidad de destinar al cultivo de productos muy valiosos superficies extensas dedicadas actualmente a cultivos de poco valor, tales como maíz, y a la ganadería extensiva en pastos naturales, un fenómeno que ya ha ocurrido con un número considerable de cultivos de exportación no tradicionales. El cambio hacia productos de exportación en vez de granos básicos resulta en un crecimiento significativo en cuanto a trabajo y ingresos por hectárea. (Banco Mundial 1994:39)



José Alfredo Escobar cosecha arroz en Guanolola.

Paul Jeffrey/AEAM

Asesorado por un experto estadounidense, el gobierno elaboró la Ley de Modernización Agrícola (LMA), que entró en vigencia en 1992 en sustitución de la Ley de Reforma Agraria de 1975. Con la “Ley Norton”¹⁷, se creó el instrumento legal para implementar las políticas del gobierno de reducción de las intervenciones del Estado en el sector agrícola. Se buscó liberalizar los mercados de productos e insumos agrícolas, el mercado de financiación y créditos, así como reformar los mecanismos de acceso y regularización de la tierra, promoviendo el mercado de tierras (Walter y Pino 2004:4). Con la LMA prácticamente llegó a su punto final el periodo de reforma agraria, pues se cambiaron prácticas como la prohibición de la venta de tierras del sector reformado y se rescindieron los compromisos de terminar con el minifundismo y limitar las grandes propiedades de tierra (Thorpe 2000:228-229). Las estrategias del sector reformado ante esta situación han sido diversas, siendo una de ellas la venta de la tierra obtenida a través de la reforma agraria (Baumeister 2000:50).

La liberalización de los mercados agrícolas ya había empezado en 1991, con la desaparición del Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (IHMA) y la eliminación de los precios de garantía. Después de la emisión del decreto ejecutivo que eliminó el monopolio del Estado para el comercio exterior con productos agrícolas, el Congreso de la República aprovechó un periodo de vacío legal para permitir temporalmente la importación de arroz con un arancel reducido al 1 por ciento (Walter y Pino 2004:5; Banco Mundial 1994:44). Las importaciones se dispararon de inmediato. En un año con buena cosecha de arroz de más de 54 mil TM (granza) se importaron 32 mil TM de arroz oro y 12.5 mil TM de arroz en granza (ver Gráfica 1). El mercado prácticamente colapsó. La FAO (2007:2) califica esta apertura abrupta del mercado del arroz – conocida como “el arrozazo” – como *import surge* (aumento repentino de las importaciones); es decir, se produjo un incremento extraordinario de la importación, lo que tuvo efectos perjudiciales en la producción nacional y en los precios de producción (*farm gate prices*). Según lo muestran los datos de la FAO, los precios de producción bajaron en un 13 por ciento en 1991 y un 30 por ciento en 1992 (ver Cuadro 2). En 1992 se acordó la creación de bandas de precios para los granos básicos como maíz, arroz y trigo, con el objetivo de amortiguar las fluctuaciones causadas por movimientos en los precios internacionales en un ambiente liberalizado. A raíz del mecanismo de bandas de precios, que permitía aumentar el nivel arancelario hasta un 45 por ciento en función del precio en el mercado internacional, las importaciones bajaron en los años 1992 y 1993 a los niveles previos al “arrozazo”.

La producción nacional empezó a recuperarse en 1994, cuando también volvieron a aumentar las importaciones. La FAO constata a partir de 1996 una nueva importación masiva, en este caso más enfocada al arroz oro. Según la FAO, las causas de este crecimiento radican en:

- un incremento de la demanda doméstica,
- nuevas restricciones fitosanitarias para la importación de arroz en granza que favorecieron la importación de arroz oro y
- la unificación de los mecanismos de bandas de precios para arroz oro y en granza, definiendo el mismo nivel arancelario para los dos productos.

En la combinación de estas dinámicas se aumentaron las importaciones de arroz en general, pero en especial medida del arroz oro. El arroz oro fue importado por cadenas de supermercados y mayoristas, dejando a un lado la agroindustria molinera y perjudicando así su presencia en el mercado. Ésta se limitó en su compra de arroz en granza hondureño, lo cual tuvo como resultado una reducción de la superficie cultivada entre 1997 y 1998, de 16 mil ha a 10 mil ha (Oxfam 2004:14; FAO 2007:3; ver Gráfica 3). A finales de octubre del mismo año, el huracán Mitch golpea Honduras.

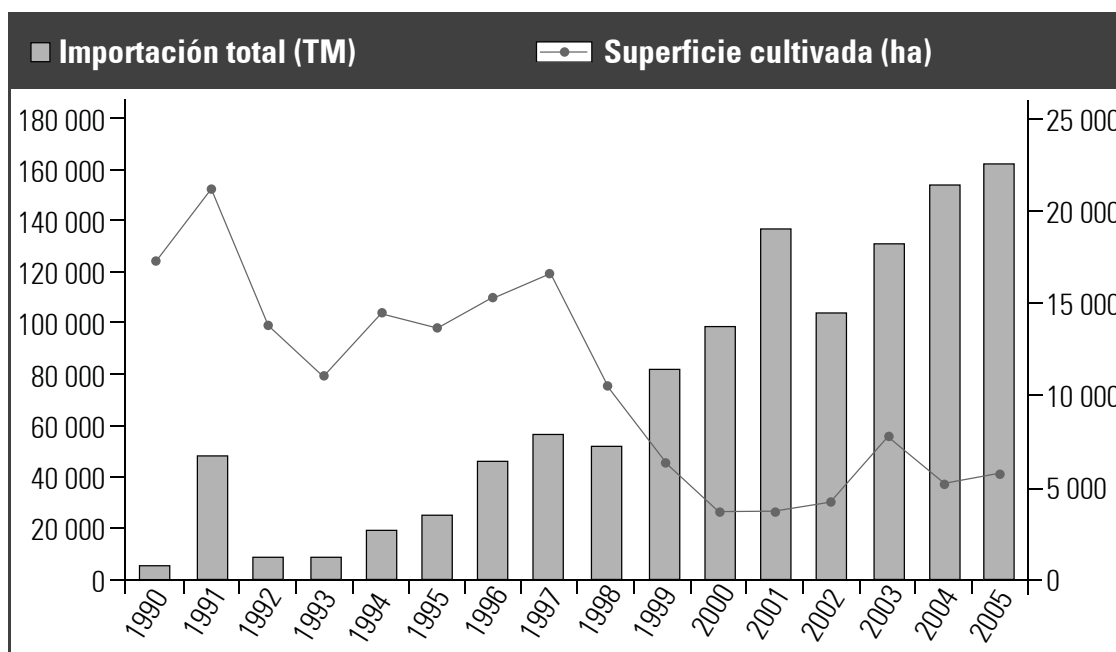
17 Roger Norton, economista agrícola contratado por USAID para elaborar el anteproyecto de Ley de Modernización Agrícola. (Oxfam 2004:47)

5.2.2 El huracán Mitch y el *dumping*: Dos fenómenos, un mismo efecto (1998-2002)

El huracán Mitch tuvo un fuerte impacto en la agricultura hondureña en general y en específico en el sector arrocero, ya que éste perdió prácticamente toda la infraestructura productiva costosa (riego, preparación de suelos). Por ello no sorprende que entre 1998 y 2000 la extensión de tierra cultivada con arroz disminuyó un 70 por ciento, llegando a su nivel más bajo de los 40 años anteriores (ver Gráfica 3). Sin embargo, el Mitch no ha sido el único fenómeno natural que afectó a la producción de arroz entre 1990 y 2005. En octubre de 2001 la tormenta tropical Michelle – que luego se convirtió en huracán – impactó en seis departamentos del país, básicamente en las zonas del noroeste, norte y el litoral caribeño, como Santa Bárbara, Yoro, Colón, Atlántida y Gracias a Dios; es decir, zonas de cultivo de arroz.¹⁸ Además, el fenómeno climático El Niño causó otros efectos locales o regionales, como largos periodos de sequías que afectaron de manera especial a la producción “artesanal” del arroz en las zonas laderas, caracterizadas por la falta de sistemas de riego y suelos nivelados y por ello con bajo rendimiento. Este tipo de producción estaba mucho más enfocado al autoconsumo y a la venta local de excedentes, y desapareció casi por completo en los años 1990. Regiones enteras como el sur de Honduras desaparecieron prácticamente del mapa de la producción de arroz en el país.

70

Gráfica 3: Superficie cultivada e importación



Fuente: Elaboración propia con datos de la FAO (<http://faostat.fao.org>).

No obstante, existen fuertes evidencias de que el desastre para el sector arrocero a finales de la década de 1990 y a principios de los años 2000 no sólo tuvo causas “naturales” sino fue, en parte, provocado por la actuación económica del ser humano. A partir de 1996, el precio de exportación del arroz en granza de los EEUU empezó una caída sin precedentes de más del 60 por ciento, terminando con 108 USD/TM en 2002. En el mismo tiempo, el precio pagado al productor hondureño aumentó moderadamente de 195 a 237 USD/TM, teniendo una reducción del 40 por ciento entre 2001 y 2002 (ver Gráfica 4). En términos reales, esto significó un descenso del valor adquisitivo de los ingresos por la venta de arroz en granza entre 1996 y 2002, una tendencia que confirman

18 *El Nuevo Herald*, 5 de noviembre de 2001, “Honduras suspende la alerta roja tras una semana de inundaciones”.
<http://www.latinamericanstudies.org/honduras/alerta.htm>

los datos de la FAO calculados sobre la base de lempiras constantes (ver Cuadro 2). Ante esta situación, no sorprende que incluso en los dos años posteriores al huracán Mitch, cuando la producción de arroz se redujo considerablemente, no aumentaron los precios al productor. Es evidente que tal dinámica se relaciona con la cantidad de oferta de arroz barato en el mercado internacional en estos años. Como han señalado diversos estudios, una razón por la que existió dicha oferta de arroz barato fue el *dumping* en los EEUU.

Cuadro 2: Precios internos de arroz en granza y precios mundiales de arroz oro, expresados en moneda nacional en términos reales, 1990-2005

Año	Precios a nivel de finca ^a (arroz en granza)	Puertos del Golfo en EEUU ^b (arroz oro)	FAO ^c
1990	42	54	103
1991	36	57	113
1992	25	50	110
1993	27	50	100
1994	26	62	114
1995	23	52	129
1996	19	59	136
1997	26	56	127
1998	24	48	129
1999	24	37	114
2000	23	28	98
2001	22	26	84
2002	22	20	82
2003	22	27	93
2004	22	34	118
2005	22	28	117

a Precios al productor, lempiras/cwt (1cwt=45.4kg), base de términos reales 1990. Secretaría de Agricultura y Ganadería.

b Grano largo, oro, lempiras/cwt, base de términos reales 1990. Jackson Son & Co. (Londres) Ltd.

c Índice FAO de Precios para el Arroz (1982-84=100). Seguimiento del Mercado del Arroz, FAO.

Fuente: FAO 2007.

Oxfam (2004:26ff) señala que la producción de arroz de los EEUU creció entre 1980 y 2002 en un 44.3 por ciento. Sin embargo, el consumo de arroz no se desarrolló de la misma manera, y en la segunda mitad de la década de 1990 aumentó la necesidad de abrir la válvula de escape para los excedentes de casi un 50 por ciento de la producción. México y Centroamérica fueron los principales receptores de la sobreproducción, como indican los datos de 2003, cuando un 60 por ciento de la exportación estadounidense de arroz en granza se dirigía a estos países. El estudio de Oxfam analiza los fuertes subsidios que recibe el sector arrocero de los EEUU, señalando que éstos han sido el principal motor para mantener la producción a este nivel. En 2003, los productores de arroz recibieron subsidios y beneficios por un valor de USD1,279 millones. Esto permitió al sector arrocero estadounidense exportar la tonelada métrica de arroz en granza a Honduras con un precio un 20 por ciento menor que el costo de la producción. En los años anteriores, la diferencia entre costo de producción y precio de

exportación incluso había sido más fuerte¹⁹. En consecuencia, cayó a partir de 1999 el precio de arroz en granza de producción estadounidense en Honduras por debajo del nivel del precio que recibieron los productores hondureños (ver Gráfica 4).

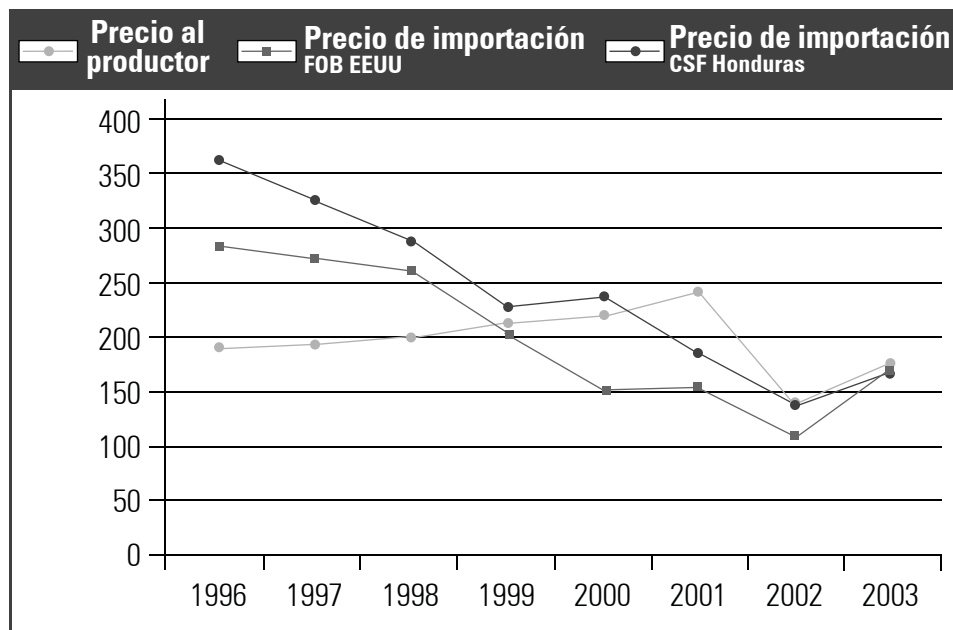


Pequeño molino de arroz en Honduras.

Paul Jeffrey/AEAM

Aparte del *dumping*, se puede identificar en el periodo post-Mitch otro factor que contribuyó a una sobreoferta de arroz en el mercado hondureño: la ayuda alimentaria. La base de datos acerca de la cantidad de arroz que ingresó a Honduras como ayuda alimentaria después del huracán Mitch no es muy amplia. Datos de la FAO indican que para 1998 unas 23 mil TM de arroz oro habían sido donadas, de las cuales un 70 por ciento procedía de los EEUU, y en 1999 otras 5.7 mil TM fueron donadas en su totalidad por los EEUU. Las donaciones estadounidenses se realizaron a través de USAID en el marco del programa PL 480 Título II²⁰. Un informe de la FAO de enero de 1999 señala que inmediatamente después del huracán se distribuyeron alrededor de 2 mil TM. Dado que la catástrofe natural ocurrió a finales de octubre y principios de noviembre de 1998, se puede suponer que gran parte de las 23 mil TM estadísticamente adscritas

Gráfica 4: Arroz en granza - Precios al productor y precios de importación (USD/TM)



Fuente: Elaboración propia con datos de la FAO, USDA y SIECA (<http://faostat.fao.org>; <http://www.fas.usda.gov/ustrade/USTExFatus.asp?QI>; <http://www.sieca.org.gt>).

19 Año 2000: 26%; 2001: 24%; 2002: 46%. Cálculación propia basada en los datos analizados por Oxfam (2004:44). Esta tendencia es confirmada por un estudio publicado por el Instituto para la Agricultura y la Política Comercial (IATP) (Murphy, Lilliston y Lake 2005:xi), en el que se calculan porcentajes de *dumping* para arroz oro de 19%, 20%, 34% y 26% para los años 2000 a 2003.

20 Este título tiene dos apartados, uno de “emergencia”, en el cual se encuentran las donaciones mencionadas de 1998 y 1999, y uno de “desarrollo”. Además de las donaciones en el apartado de “emergencia”, Honduras recibió ayuda del apartado “desarrollo”. Según el *US International Food Assistance Report* de los años 1998-2001, también en este apartado se donó arroz; sin embargo, los informes no especifican las cantidades de los alimentos donados. Según Oxfam (2005:12), el 70% de la ayuda en el apartado “desarrollo” se monetariza; es decir, se vende en los mercados para financiar proyectos de desarrollo.

al año 1998 en realidad no llegó sino hasta el año siguiente a las regiones afectadas. De esta manera, junto con la ayuda de 1999, es posible estimar una oferta adicional de 26 mil TM para el consumo nacional en este año. En el mismo informe se calcula (con base en arroz oro) la pérdida por el huracán en 7.8 mil TM en 1998. A pesar de estas pérdidas, la producción nacional todavía alcanzó 28 mil TM de arroz en granza. Aparte de la donación, en 1999 aumentaron las importaciones de arroz en granza en 25 mil TM y de arroz oro en 8 mil TM. Junto con las donaciones había en 1990 una oferta adicional, en comparación al año 1998, de 34 mil TM de arroz oro y 25 mil TM de arroz en granza, un aumento de 125 por ciento en el caso de arroz oro y 71 por ciento en el caso de arroz en granza.

En estas condiciones prácticamente no hubo ninguna posibilidad de que se recuperara un sector arrocero que se encontraba en una fuerte crisis financiera provocada por los desastres naturales y los altos niveles de intereses sobre créditos, por un lado, y por las dinámicas que comenzaron con el “arrozazo” a partir de 1991, por otro lado. Miles de productores de arroz que habían aguantado la década de 1990, sufrieron un colapso económico en los primeros años del nuevo milenio.

5.2.3 Entre la vida y la muerte: El Convenio de Arroz y el TLC-RD-CAUSA (2003-2006)

En el primer año post-Mitch, en 1999, se firmó el Convenio de Arroz entre la agroindustria arrocera (los molinos de arroz del país), el sector productivo y el gobierno. Por la fecha se puede presumir que el Convenio de Arroz fue una reacción ante la crisis del sector arrocero después del huracán Mitch. En realidad era ante todo una respuesta frente a la crisis del sector agroindustrial por la importación más fuerte de arroz oro a partir de 1996, que puso en peligro su importancia en el abastecimiento de la demanda nacional.

Características principales del Convenio de Arroz

- Partes: Asociación Nacional de Molineros de Honduras (ANAMH), el gobierno y asociaciones de productores: AHPRA, PROGRAMO y EMAPROC.
- Define la cantidad y el precio de compra que realiza la agroindustria arrocera con los productores nacionales.
- Permite a la agroindustria arrocera (molinos de arroz) la importación de una cantidad de arroz en granza que cubre la diferencia entre la demanda nacional y la producción nacional comprada con un arancel del 1 por ciento.
- Define la cantidad de arroz que cada molino debe comprar de los productores hondureños y distribuye el derecho a la importación con arancel del 1 por ciento de acuerdo al porcentaje de compras.
- Establece que los aranceles de importación para otras formas de arroz se mantienen en 45 por ciento.
- Define la cantidad de arroz que se debe comprar mensualmente y los meses en los cuales no se debe importar arroz.
- Establece mecanismos de verificación del cumplimiento del Convenio de Arroz, así como normas de calidad para el arroz entregado a los molinos.
- Establece medidas de sanción si las partes no cumplen los requisitos.
- Define criterios sobre cómo otros actores (productores y molinos) pueden participar en el Convenio de Arroz.

Fuente: Notas del autor.

Por eso, en su núcleo el Convenio de Arroz establece nuevas reglas para el régimen de importación y no medidas para reactivar la producción nacional. El Convenio de Arroz define que los molinos pueden importar arroz en granza con un arancel preferencial del 1 por ciento, bajo la condición de que compren prácticamente toda la producción nacional a un precio pactado cada año entre las partes. Al mismo tiempo, el arancel para arroz oro y otros tipos de arroz se mantiene a un nivel de un 45 por ciento.

En esencia, este arreglo está vigente hasta hoy día, permite a los molinos del país establecer un oligopolio y convertirse en el principal canal de abastecimiento de la demanda nacional de arroz, sea de origen nacional o de importación. Los 22 molinos que conforman el Convenio de Arroz controlan de esta manera toda la cadena agroindustrial y comercial, desde la producción hasta la venta a los consumidores.

74

A pesar de este motivo principal del Convenio de Arroz, no cabe duda de que también ha tenido efectos de estabilización en el sector productivo de arroz. Es muy cuestionable si éste habría sobrevivido sin calcular con un precio de garantía que establece el Convenio de Arroz y la seguridad de que el productor puede vender toda su cosecha. El ingreso seguro es el beneficio clave para los productores, pese a que los precios que se les pagan dentro del Convenio de Arroz en términos reales no han aumentado, sino simplemente se han estabilizado en un nivel todavía bajo, como señalan datos de la FAO (ver Cuadro 2).

Siguiendo esta lógica se explica el efecto inmediato del Convenio de Arroz, es decir, la reducción de las importaciones de arroz oro y el crecimiento de las importaciones de arroz en granza. Hasta en el año 2003 empezó a tener un efecto en el crecimiento de la producción, ante todo porque se mejoraron la administración y el control del Convenio de Arroz. En este año en que empezaron las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los EEUU, la industria molinera logró que por lo menos una parte de las y los productores nacionales sobreviviera en el TLC-RD-CAUSA para asegurar la razón de ser de los molinos en el país. Sin embargo, como señalan los datos del ente administrador del Convenio de Arroz, la Agrobolsa, el crecimiento de la producción nacional ya se detuvo en 2003. La cantidad de arroz en granza comprada por los molinos oscilaba a partir de este año en torno a las 20 mil TM. Incluso existe últimamente un leve efecto de disminución de la producción (ver Gráfica 1).

La razón de esta dinámica es inmanente al mecanismo del Convenio de Arroz que salvó la existencia del sector arrocero pero al mismo tiempo – por sus características – frena su desarrollo productivo en el futuro. Para el sector agroindustrial, el Convenio de Arroz tiene la función de mantener una producción nacional reducida como argumento para asegurar el tratamiento preferencial del régimen de importación. Pero no tiene ningún interés en promover el crecimiento de la producción nacional mientras pueda beneficiarse de los subsidios que paga el gobierno estadounidense a sus productores de arroz, los cuales mantienen el precio de importación a niveles con los que el sector arrocero hondureño no puede competir.

Un estudio de El Salvador confirma esta tendencia y señala como principales deficiencias la concentración de los beneficios de las exenciones arancelarias en unas pocas empresas y los pequeños volúmenes de la producción nacional de granos básicos movilizados bajo el mecanismo de los convenios de arroz. La experiencia de los arroceros salvadoreños ha sido que sólo los productores con mayor rendimiento han podido beneficiarse del Convenio de Arroz (Tolentino 2006:24). Este efecto está intencionado de cara al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (TLC-RD-CAUSA), suponiendo que sólo los productores más competitivos tendrán futuro en un mercado totalmente liberalizado con los EEUU. Parece curioso que, después de vivir y sufrir una década de liberalización del mercado de arroz en Honduras, se pretenda preparar a los productores para la apertura total a través de un mecanismo que regula como nunca antes este mercado (precio de garantía, compradores y productores definidos).

Cuadro 3: Aranceles de importación para arroz en granza y arroz oro, tasas de cambio e índice de precios al consumidor, 1990-2005

Año	Arancel <i>ad valorem</i> ^a para arroz oro	Arancel <i>ad valorem</i> para arroz en granza	Tasa de cambio ^b	IPC ^c
1990	15	15	4.4	20
1991	15	15	5.4	27
1992 ^d	20 - 45	20 - 45	5.6	29
1993	20 - 45	20 - 45	6.6	32
1994	20 - 45	20 - 45	8.5	39
1995	20 - 45	20 - 45	9.6	51
1996	20 - 45	20 - 45	11.8	63
1997	20 - 45	20 - 45	13.2	75
1998	20 - 45	20 - 45	13.5	85
1999	20 - 45	20 - 45	14.3	95
2000	45	45	15.0	106
2001	45	45	15.7	116
2002	45	45	16.6	125
2003	45	45	17.5	135
2004	45	45	18.4	146
2005	45	45	19.0	159

a ad valorem (al valor) es un porcentaje del precio

b Lempira/USD

c Índice de Precios al Consumidor en Honduras

d Primer año del mecanismo de bandas de precios

Fuente: FAO 2007.

En el TLC-RD-CAUSA se permite a Honduras mantener un “mecanismo de desempeño” como el Convenio de Arroz, que ya existía antes de la entrada en vigencia del tratado. Sin embargo, el mecanismo será eliminado cuando termine el periodo de desgravación arancelaria de arroz en granza. Es decir, en el régimen del TLC-RD-CAUSA el Convenio de Arroz tiene una vida limitada. Desde abril de 2006 Honduras forma parte del TLC-RD-CAUSA, tras las negociaciones que tuvieron lugar en el transcurso del año 2003, su posterior firma en mayo de 2004 y su ratificación por el Congreso de la República en marzo de 2005. El arroz se abordó en las negociaciones como “producto sensible” para el país. De esta manera se estableció un plazo relativamente prolongado de transición hasta el comercio libre. La desgravación arancelaria de arroz oro y en granza comienza después de un periodo de 10 años en el cual está vigente el arancel de 45 por ciento y termina en el año 18 después de la entrada en vigencia del tratado con la apertura total (0 por ciento arancel). Además se acordó para el arroz en granza un contingente libre de arancel de 92 mil TM, que aumenta cada año en un 2 por ciento a partir del primer año de vigencia del tratado. En el caso del arroz oro, el contingente es de 8.9 mil TM y aumenta cada año en un 5 por ciento. El arroz cuenta además con una Salvaguardia Agrícola Especial (SAE), aplicable en caso de amenaza de un aumento masivo de las importaciones de los EEUU²¹.

21 La SAE es un mecanismo que sectores afectados pueden solicitar en el momento en que la importación del arroz sobrepasa una cantidad establecida en el Tratado. Contempla la activación de un arancel aumentado que se ha definido en el Tratado. La SAE está

A pesar de los mecanismos de transición, el resultado final del TLC-RD-CAUSA es la desregulación completa del mercado de arroz a más tardar en el año 2024. Sin embargo, debido al contingente elevado en el caso del arroz en granza y al aumento acelerado del contingente en el caso del arroz oro, los mecanismos de transición pueden perder sus efectos mucho antes. Los primeros afectados podrían ser los molinos agroindustriales. A medida que se abre el contingente de arroz oro, perderá fuerza su oligopolio por las importaciones de arroz procesado. El Convenio de Arroz será eliminado a más tardar cuando el arancel de arroz en granza se acerque a niveles tan bajos que el Convenio ya no represente suficientes beneficios para la agroindustria. Los productores hondureños de arroz quedarán expuestos a la fluctuación de los precios en el mercado internacional; es decir, a un futuro de gran incertidumbre.

Cabe señalar que en las negociaciones del TLC-RD-CAUSA los EEUU se negaron a discutir el tema de los subsidios. El Tratado define sólo el objetivo compartido entre los firmantes de eliminar multilateralmente los subsidios a la exportación en el marco de la Organización Mundial del Comercio (Garbers y Gauster 2004:33). Sin embargo, en las negociaciones en el marco de la OMC, que por el momento están prácticamente detenidas, reside otro potencial de amenaza, que es la apertura del mercado de arroz, no sólo con los EEUU sino con todo el mundo.

5.2.4 Hacia un futuro contradictorio: ¿Nuevas perspectivas para el sector de granos básicos?

Según analistas del Departamento de Agricultura de los EEUU (USDA), la agricultura estadounidense se encuentra ante un escenario de cambios profundos provocado por el crecimiento de la producción de bioenergéticos. Con las nuevas plantas de producción previstas, la capacidad productiva de etanol de los EEUU crecerá de 5 mil millones de galones en 1996 a 9 mil millones de galones en 2012. El maíz será la principal materia prima para la producción del etanol (Schoonover y Muller 2006:5). La proyección de demanda de maíz para la producción de etanol en 2008 se encuentra entre 60 millones TM y 139 millones TM (Earth Policy Institute 2007). Parte de esta demanda se cubrirá reduciendo las exportaciones, como señala un estudio del Instituto para la Agricultura y la Política Comercial (Schoonover y Muller 2006:10ff).

Estos cambios en la agricultura estadounidense tendrán efectos inmediatos en el mercado hondureño. El resultado será el aumento de los precios de importación y posiblemente menos importaciones de maíz estadounidense a Honduras. El alza en los precios durante los primeros meses de 2007 ya se puede interpretar como inicio de esta dinámica que no se limitaría sólo al maíz. Según el Earth Policy Institute (2007), el arroz también se verá afectado por el efecto de sustitución de consumidores en los EEUU y por la competencia en cuanto a la tierra cultivada. Es decir, áreas que están dedicadas al arroz serán convertidas a cultivo de maíz.

Esta dinámica tiene un gran potencial para productores de granos básicos. Después de casi dos décadas de estar prácticamente desatendidos por el Estado, vuelven al centro de atención de la política agraria nacional. Sin embargo, resulta muy cuestionable que un sector productivo tan perjudicado pueda levantarse con rapidez. Además surgen dudas acerca de si un enfoque político-ideológico que ha favorecido la exportación y está muy arraigado en las prácticas del Estado y los privilegios de la clase política se puede cambiar en un tiempo relativamente corto. Si no se logra y el escenario dibujado se convierte en realidad, las consecuencias podrían ser impactantes. Aumentaría el peligro de una crisis generalizada de seguridad alimentaria en los sectores de la población económicamente más vulnerable. El alza en los precios de granos básicos no se limitaría al maíz y arroz, sino se extendería a todos aquellos productos, como pollo y huevos, que dependen del precio de

limitada al periodo de desgravación y sólo puede ser activada una vez por el tiempo máximo de cuatro años (Garbers y Gauster 2004:26).

granos básicos. La primera afectada sería la población urbana en situación de pobreza o extrema pobreza sin posibilidad de cubrir por lo menos una parte de sus necesidades por actividades de subsistencia.

5.3 PRODUCTORES DE ARROZ ENTRE LA ESPERANZA Y LA DECEPCIÓN: DOS ESTUDIOS DE CASO

Los estudios de caso se llevaron a cabo en dos comunidades: la comunidad de Guangolola en el Departamento de Yoro y la comunidad de Guayamán en el Valle de Otoro, Departamento de Intibucá. Las dos comunidades pertenecen al “sector reformado” y están organizadas en empresas asociativas o cooperativas del segundo grado, la Cooperativa Agropecuaria Regional El Negrito Limitada (CARNEL)²² en el caso de la Guangolola, y la Empresa Asociativa de Campesinos de Transformación y Servicios Otoresña (EACTSO) en el caso de Guayamán.

Guangolola se sitúa en el norte de Honduras, aproximadamente a 230 kilómetros de Tegucigalpa, la ciudad capital. La distancia a la cabecera municipal de El Negrito es de unos 10 kilómetros. La comunidad está formada por dos colonias (Guangolola I y Guangolola II), en las cuales vive un total de 152 familias. En la comunidad funcionan cuatro cooperativas de base con 105 asociados. Guayamán se encuentra a unos 150 kilómetros de Tegucigalpa y a 15 kilómetros de la cabecera municipal de Jesús de Otoro. En la comunidad viven alrededor de 30 familias, de las cuales 23 son socias de la empresa local y de EACTSO.

5.3.1 La comunidad de Guayamán y la empresa campesina EACTSO (Jesús de Otoro)

Jesús de Otoro y EACTSO

En las décadas de 1980 y 1990, Jesús de Otoro fue conocido en Honduras como “Capital de Arroz”, siendo una de las principales zonas de cultivo del grano. Hasta hoy día, la zona es una principal contribuyente a la producción nacional, aunque la cantidad de productores ha disminuido drásticamente en comparación con los años a finales de los 80 y principios de los 90.

EACTSO es producto del auge en la cultivación de arroz en el valle en la década de 1980. Está formada por seis empresas campesinas de base que representan a seis comunidades de la región, de las cuales cinco tradicionalmente han sido productoras de arroz²³. En las seis comunidades, la empresa asociativa tiene 96 socios; de éstos, 72 eran productores de arroz antes del declive de la producción en la década de 1990. En la actualidad sólo existen alrededor de 12 productores de arroz en las comunidades integrantes de EACTSO, quienes producen en condiciones sumamente diferentes a las de antes.

Las socias y los socios de EACTSO fueron beneficiados por la Reforma Agraria a principios de la década de 1980 y en este tiempo se formaron como comunidades en las tierras que les fueron entregadas en el marco de dicho proceso. Al inicio pasaron tiempos difíciles en



*Reyes Aguilar en tierra de Guayamán donde la cooperativa solía cultivar arroz.
Paul Jeffrey/AEAM*

22 CARNEL forma parte de la Asociación Campesina Nacional (ACAN).

23 Guayamán, Tatumbula, Ismael Cruz, Crucita del Oriente, Juan Benito Montoya y Santa Fe Agrícola.

las nuevas tierras debido a la falta de infraestructura, como carreteras y vivienda, además de la ausencia de apoyo productivo y capital de trabajo. Comenzaron con productos para el autoconsumo, como maíz y frijol. Sin embargo, en esos tiempos los primeros socios empezaron también con el cultivo de arroz, aumentando así el número de productores en el transcurso de los años 80. Los socios producían y comercializaban individualmente, cada uno a propia cuenta. De esta manera dependían en gran medida de los intermediarios, los llamados “coyotes”.

Con los aportes de la cooperación española se intensificó un proceso de tecnificación productiva y se reestructuró la organización de la producción y comercialización. La nivelación de la tierra, el mejoramiento del sistema de riego y la utilización de fertilizantes y agroquímicos aumentaron el rendimiento de los cultivos. En 1989 se creó EACTSO como empresa de segundo nivel, conformada por las seis empresas de base que se habían organizado con persona jurídica anteriormente. EACTSO asumió la función como proveedora de los servicios agrícolas clave (asistencia técnica, insumos, crédito) y organizó la comercialización del arroz. Con fondos de la cooperación española se instalaron una secadora y una despulpadora (molino) para el procesamiento del arroz en granza. A través de la creación de la propia marca “El Gran Chef”, los productores de EACTSO lograron apropiarse de prácticamente toda la cadena de comercialización hasta el consumidor, evitando de esta manera a los intermediarios.

Las reformas en la política económica en la primera mitad de la década de 1990 tuvieron un gran impacto en EACTSO y sus empresas de base.

Cuando empezó la cooperación española a darnos asistencia, ya la situación cambió y estuvimos bien cuatro años. Manejando toda la producción, la planta, todo eso; anduvimos manejando bien unos cuatro años. Pero cuando viene esta política que nos afecta, la cooperación española ya nos había dejado sueltos. Ya no teníamos este apoyo de ellos. (...) [Con] las políticas del Estado nos empiezan a aventar porque no [consultaron] con los productores para hacer eso. Cuando nosotros nos dimos cuenta ya estábamos ahogados, no podíamos hacer ninguna acción como cuestionar esto. (Entrevista B.II.1.a)

Hasta la fecha, las y los productores no han podido recuperarse de los golpes de este periodo. Todas las personas de EACTSO que fueron entrevistadas subrayan que los años entre finales de la década de 1980 y principios de los años 90 fueron los mejores; sin embargo, el “arrozazo” de 1991 marcó un cambio hacia una temporada prolongada de crisis en la cual EACTSO entró con firmeza a partir de 1995 y que culminó prácticamente con el paro de las actividades productivas a principios de la presente década.

La secadora tiene más de cuatro años de estar parada porque nosotros salimos del mercado, no pudimos competir. En 1995 fuimos afectados por una política del gobierno en el sentido de que (...) entró una gran cantidad de arroz y nosotros quisimos vender, pero ya no había quienes nos compraran el arroz. Nos dijeron [que] este arroz que nosotros producíamos no servía, que no competía en el mercado, que era muy caro; que el arroz que venía [de afuera] era de calidad y de rendimiento y tenía un precio sumamente competitivo. Entonces nosotros tuvimos la bodega llena con 18,000 quintales²⁴ de arroz. Fue una pérdida de casi 100 por ciento porque las plagas destruyeron el arroz. Sólo estaba en bodega, no teníamos almacenamiento seguro. Además, eso era un crédito, y para poder salir de este crédito empezamos a buscarle venta (...), pero no pudimos competir. Tuvimos que darlo por un precio sumamente por debajo del 50 por ciento quizás. Los precios eran demasiado por debajo. Y gran parte se fue al crédito y hasta la fecha hay gente que nos debe por estos arroces. (Entrevista B.II.1.a)

24 Ver “quintal” en el Anexo 10 para esta sección.

A raíz de la crisis provocada por los cambios en el mercado de arroz, los socios se endeudaron con EACTSO pues no pudieron devolver a la empresa los préstamos que obtuvieron en calidad de insumos para la producción. Por otro lado, EACTSO salió endeudada a largo plazo por el crédito bancario al que no se pudo atender en estas condiciones. Según la Junta Directiva de EACTSO, en 1995 se perdieron entre 1.3 y 2 millones de lempiras, lo que provocó una deuda de alrededor un millón de lempiras.

A pesar de estos problemas siguieron produciendo y comercializando hasta 1997, cuando el fenómeno climático El Niño provocó una sequía que afectó a la producción en el Valle de Otoro (Medina Agurcia 2006:6). En este mismo año se detuvo la comercialización directa a través de la propia marca. El año siguiente, en 1998, el huracán Mitch no sólo destruyó la producción, sino también afectó al sistema de riego de los productores. A raíz de estos desastres, prácticamente durante dos años consecutivos no hubo producción de arroz de las y los socios de EACTSO.

Lo que a nosotros nos afectó después del “arrozazo” – a remachar, a darnos el tiro de gracia – fue el verano de 1997. Un verano horrible en el que perdimos la cosecha. Yo tenía nueve manzanas de arroz pero no se hizo nada. Y ahí viene el año 1998 con el Mitch y de mucho agua se nos perdía la cosecha, porque no se había cosechado todavía. Entonces habíamos llegado a un punto de ya no tener la opción de crédito para seguir cultivando. Las empresas quedaron sin acción de seguir cultivando por diferentes razones: una por no tener acceso a crédito, otra porque no tenían los riegos y tampoco hubo asistencia técnica. Nadie quería arriesgarse a cultivar sin estos elementos. Porque era un riesgo perder. Y eso teniendo la empresa [EACTSO] aquí. Entonces (...) llegamos al 2000. Del 2002 hasta la fecha esto [las instalaciones de procesamiento] se parquéó. Ya no tiene acción. (Entrevista B.II.1.c)

Según la Junta Directiva de EACTSO, no ha sido solamente la falta de crédito y la ausencia de apoyo técnico para la producción de arroz lo que obstaculizó la reactivación de la producción de arroz después del huracán Mitch. Otro factor clave ha sido la ayuda alimentaria que ingresó al país en forma de arroz oro, saturando los mercados locales.

Cuando viene el Mitch viene otro “arrozazo”. Vinieron unas donaciones de arroz oro. Y estamos aquí con el proceso de industrialización, tenemos las máquinas, vendiendo el arroz al mercado. Pero a la municipalidad la llenaron con arroz oro y las municipalidades donaron esto a todos. Entonces llenaron el mercado y quedó este grupo a ver qué hacer con la venta. Esto fue lo otro que nos afectó. (Entrevista B.II.1.a)

Los intentos por restablecer la producción después del huracán Mitch a los niveles anteriores fracasaron en tales condiciones. Ya no se pudo reactivar la venta directa a través de la propia marca y de esta manera quedó sin funcionamiento el molino de EACTSO. La secadora estuvo procesando todavía en los primeros años de los 2000 y se detuvo su funcionamiento hasta 2002, cuando prácticamente toda la actividad asociativa de EACTSO quedó cancelada a raíz del último golpe para la empresa: el Convenio de Arroz.

Éste es el otro toque final que se dio a EACTSO. Se hizo [un Convenio de Arroz entre] una asociación de productores de arroz, los molineros y el gobierno. Entonces se eliminó a todos los “coyotes” y en esta parte cayó EACTSO. El productor ya no vende a EACTSO sino vende directo allá [a los molinos], porque EACTSO no puede ser socio de los molineros. Se fijó un precio al nivel nacional. Si EACTSO hubiera seguido comprando, habría tenido que comprar a este precio y vender el arroz húmedo al mismo precio. (Entrevista B.II.1.d)

En los años post-Mitch fue vendida la producción que se logró en las condiciones difíciles, como arroz seco, a los molinos. Sin embargo, con la consolidación del Convenio de Arroz también esta opción de comercialización se perdió. Por un lado, el cartel de los molinos no aceptó a EACTSO como empresa procesadora dentro del Convenio de Arroz; por otra parte, el comercio intermediario se eliminó con el Convenio de Arroz. EACTSO quedó fuera del mercado y prácticamente sin función. Sólo algunos socios lograron involucrarse de forma individual en el Convenio de Arroz, vendiendo de manera directa a los molinos.

Como señala la Junta Directiva de EACTSO, hoy día el cartel de los molineros acepta nuevos miembros; sin embargo, existe una clave limitante. Durante los primeros tres años de su membresía en el Convenio de Arroz, los nuevos molinos en su conjunto solamente tienen derecho a un 5 por ciento de las importaciones. Con esta condición, la membresía en el Convenio de Arroz pierde toda la atracción para nuevos molinos, ya que la ganancia radica en el derecho a importar arroz en grana con un arancel de 0 por ciento a cambio de la compra de la producción nacional. “Nos tienen ahorcados”, como el presidente de EACTSO, Eduardo Benítez, caracteriza la situación. Según se puede demostrar en el caso de la Empresa de Base Guayamán, el desarrollo señalado ha provocado que la comunidad volviera al patrón económico de los años 80, cuando acababan de ocupar la tierra.



Secadoras y bodega de arroz permanecen sin uso en Jesús de Otoro.
Paul Jeffrey/AEAM

La comunidad de Guayamán

A principios de la década de 1990, todos los productores de Guayamán cultivaban arroz en un proyecto colectivo. Se sembraban alrededor de 100 manzanas, logrando un rendimiento de hasta 100 qq por manzana en una cosecha por año. En los mejores tiempos, la producción anual rondaba en 9000 qq. De esta cantidad se dividía una parte para el autoconsumo de cada familia asociada y otra porción era guardada como semilla para la siembra del año siguiente. Lo demás se vendía a EACTSO, atendiendo con los ingresos los créditos asumidos por la compra de insumos, utilización de maquinaria y otros gastos de la empresa local. Finalmente, a los socios se les pagaba según la cantidad de jornales trabajados en el cultivo de arroz. Dependiendo de sus capacidades de trabajo, cada socio podía lograr ingresos anuales de entre 1,500 y 3,000 lempiras. En su extremo mínimo, esta cantidad todavía queda debajo de la línea de pobreza moderada que la CEPAL estima para las áreas rurales de Honduras en el año 1990 (1,692 lempiras al año). Sin embargo, en su extremo más alto se sitúa muy arriba de esta línea de pobreza moderada. Cabe mencionar que está claramente arriba de la línea de pobreza extrema para el año 1990 (972 lempiras), incluso en su extremo mínimo. No obstante, unos años después el panorama cambió de manera drástica. Ya en 1994, unos ingresos de 3,000 lempiras anuales sólo quedaban ligeramente por encima de la línea de pobreza extrema (2,172 lempiras) (Morazán, Gallardo y Negre 2005:56; ver Cuadro 4).

Estos datos se deben interpretar en el contexto de las circunstancias difíciles después de acceder a la tierra a principios de la década de 1980. Los primeros años se caracterizaron por una economía de subsistencia para garantizar la seguridad alimentaria de la familia. El cultivo de arroz por primera vez aseguró un ingreso monetario relativamente estable – aunque limitado. Con la nueva política económica del gobierno a partir de 1990, estas condiciones empezaron a cambiar. Desde la perspectiva de los productores de arroz en Guayamán, el aumento de los precios para los insumos productivos fue el principal factor que provocó el abandono del cultivo, como señala María Marco Ramírez, socia de la empresa local de Guayamán.

Cuadro 4: Líneas de pobreza (en lempiras)

Año (agosto)	Pobreza urbana		Pobreza rural	
	Extrema	Moderada	Extrema	Moderada
1990	115	229	81	141
1994	257	513	181	316
1997	481	963	339	593
1999	561	1122	395	691
2002	689	1378	485	849

Fuente: Datos de CEPAL, elaborado por Morazán, et al (2005).

Aquí casi la mayoría sembraba arroz, así en colectivo. La gente dejó de sembrar arroz por el asunto de los insumos, porque están tan caros. (...) Si no se puede abonar bien, no se puede asistir como es debido; se pierde la cosecha. Lo principal es que la tierra esté bien regada, pero si no se puede regar la tierra por falta de dinero, se pierde. El abono hoy está carísimo, siempre más caro y más caro. Y para fumigar lo mismo, es más caro. La gente migra de aquí; van para otras partes porque dicen “allá se hace pisto [dinero] y aquí ya no se puede vivir”. Por el motivo de los insumos que se hacen a los cultivos ya no le da a uno. (...) Y eso del libre comercio fregaba también, porque llegó mucho arroz de otras partes y el arroz que teníamos aquí empezamos a abandonar [el arroz]. (Entrevista C.II.1)

En la actualidad sólo hay cuatro a cinco agricultores en Guayamán que mantienen una producción de arroz en forma individual, cultivando un área de alrededor de 20 manzanas. Canalizan su producción, aprovechando el Convenio de Arroz, directamente con los molinos. El factor que les permite seguir produciendo es, según los socios entrevistados, que cuentan con el capital suficiente o con garantías para conseguir capital de trabajo en el banco. La mayor parte de los socios de la comunidad recayó al sistema de producción de granos básicos para la subsistencia complementado por trabajos asalariados en la región o en Tegucigalpa. Es la producción de maíz y frijol, así como la crianza de pollos, lo que asegura la dieta básica de la familia, como señala María Marco Ramírez.

Sobrevivimos con el maíz. Siempre sacamos poquito de maíz y frijol. No para vender, sólo para comer, porque si uno vende esto, ya no tiene para comer. (...) La carne ya casi la ando persiguiendo a conocer. Sólo maíz, frijoles y huevitos, gallinas que echamos para comer huevos. (...) Para pagar los gastos de la escuela de los niños vendemos gallinas; vendiendo gallinas, vendiendo huevos pasamos, para uniformes, zapatos. Está costando pero ahí vamos. (Entrevista C.II.1)

Algunos productores experimentan de vez en cuando con nuevos productos, como la sandía, sin que hayan podido encontrar un cultivo que alcance el nivel de ingresos que ha habido en el caso del arroz. Desde 2001, la empresa local comenzó con un proyecto colectivo de ganadería. Actualmente cuenta con 83 cabezas de ganado. Se reparte un galón de leche a cada socio por día; lo que resta se vende. Desde el año pasado se ha empezado a distribuir una vaca por cada socio del proyecto si la crianza lo permite. La ganadería también es una actividad económica individual para algunos socios que cuentan con una o dos cabezas de ganado. Muchas áreas que antes fueron utilizadas para el cultivo de arroz hoy se convirtieron en áreas para la ganadería. Sin embargo, las 400 manzanas de tierra con las que cuenta la comunidad parecen estar en parte subutilizadas por la falta de capital para establecer nuevos rubros productivos.

Una amenaza latente para la comunidad de Guayamán resulta del hecho que el título colectivo de la tierra forma parte de las garantías que EACTSO ha dado a BANADESA (Banco Nacional de Desarrollo Agrícola) para conseguir créditos. Según la Junta Directiva de EACTSO, el monto total de deudas en BANADESA está alrededor de 4 millones de lempiras. Aunque hoy día no existe el peligro de que el banco se apropie de la tierra de Guayamán con la finalidad de cobrar el crédito, hay un ambiente de inseguridad sobre la tierra. Además, sin atender la deuda en BANADESA que tuvo su inicio en la crisis del arroz hace más de 12 años, la comunidad prácticamente no tiene ninguna posibilidad de conseguir nuevos créditos.



Eduardo Benítez en tierra de Guayamán donde él antes cultivaba arroz.
Paul Jeffrey/AEAM

5.3.2 La comunidad de Guangolola y la cooperativa regional CARNEL (El Negrito)

Las tierras que hoy pertenecen a la comunidad de Guangolola fueron recuperadas por campesinos sin tierra y entregadas a ellos legalmente en el marco del proceso de reforma agraria en la segunda mitad de la década de 1970. Ya en este periodo los primeros agricultores en Guangolola comenzaron con el cultivo de arroz en condiciones difíciles, debido a que la preparación de la tierra para el cultivo de arroz era muy complicada. De manera paulatina se incrementaron la cantidad de productores y la extensión de tierras cultivadas hasta la primera parte de los años 80. En este tiempo, el cultivo de arroz en Guangolola estuvo caracterizado por su forma “artesanal”; es decir, por la preparación del suelo a mano y sin sistema de riego, utilización de fertilizantes u otros insumos agrícolas. Dicho esquema de producción se rompió en el transcurso de los años 80 con un amplio proceso de tecnificación promovido por el DRI-YORO²⁵ y actores de la cooperación internacional.

Con una proyección que es una zona baja y que tenía muy buenas perspectivas a partir de los 80, se inicia en la Guangolola el proceso [de tecnificación] del arroz. Las instituciones de apoyo nos ayudan en lo que se llama nivelación de terreno. Con eso se elimina la capa fértil del suelo. Anteriormente sólo lograron una cosecha por año, pero con la nueva tecnología, la nivelación de suelo y el riego por gravedad, se le crean las condiciones para dos cosechas por año. Pero con la nivelación se lleva la capa fértil del suelo a las partes más profundas y a las partes del bordo. Entonces viene la necesidad de fertilizar y (...) viene la exigencia de herbicidas, insecticidas y fungicidas. (Entrevista B.I.2.d)

El Proyecto DRI-YORO apoyó a los productores en la nivelación de las tierras y la instalación de un sistema de riego por gravedad, además de construir rutas de acceso a las áreas de los arrozales. La cooperación técnica taiwanesa introdujo nuevas técnicas de cultivo. Sin embargo, esta dinámica ha tenido su precio: la exigencia

25 El Proyecto de Desarrollo Rural Integrado de Yoro fue ejecutado durante 13 años (1984-1996) y cofinanciado por los gobiernos de Suiza y de Honduras. Este Programa de desarrollo fue visto como un proceso integral de cambio de las estructuras económicas, culturales, sociales y políticas. La estrategia del Programa consistía en promover un proceso de desarrollo sostenible trabajando en torno a tres ejes: agricultura sostenible, desarrollo social, y organización y desarrollo empresariales (Gottret y Westermann 2001:7).

de contar con el capital suficiente para asegurar las inversiones necesarias en cuanto a insumos agrícolas y mantenimiento de la infraestructura productiva.

La participación de las cooperativas de base de Guangolola en la formación de CARNEL a finales de la década de 1980 fue una respuesta a esta situación. Fundada formalmente en 1991, CARNEL ofrece a sus miembros sobre todo servicios agrícolas. Los productores de arroz afiliados pueden financiar los insumos agrícolas a través de CARNEL.

CARNEL es una de las cooperativas [de segundo grado] que casi no ha trabajado con fondos del Estado, ni con la banca privada. Siempre CARNEL ha trabajado con sus propios fondos (...). La mayor parte del financiamiento lo da en servicios. Necesita mecanizar una cooperativa [de base] tantas manzanas, allí está la máquina. Necesita tantos quintales fertilizantes, el fertilizante en la bodega está. Se necesita insecticidas, todo lo que se necesita de insumos está en CARNEL. (Entrevista B.I.1)

El “arrozazo” lo recuerdan las y los productores de Guangolola como punto final del periodo de crecimiento e inicio de la etapa difícil de la década de 1990. Los canales de comercialización de los productores de Guangolola en este tiempo fueron los intermediarios o la venta directa a los molinos.

Antes de los 90 era muy bueno vender a los molinos, a través de “coyotes” o directamente al beneficio. Ellos tenían aceptación al arroz nacional, no existían las importaciones. Con el “arrozazo” empezó a degenerarse la situación. (Entrevista B.I.2.d)

Algunos arroceros financiaban su producción a través de créditos por parte de los molinos, compensando la inversión en el momento de entregar la cosecha. Con el “arrozazo”, los molinos rehusaron aceptar la producción y los productores quedaron con las deudas. En el transcurso de los años 90 se complicó aún más la venta a los molinos, que prácticamente se negaron a comprar arroz de producción hondureña.

Nosotros le podíamos llevar una camionada, el molinero decía: “no, hombre, usted no me trae arroz, me trae basura”. Y se atrevía de rechazar mi arroz enseñándome arroz americano diciendo: “*éste* es arroz”, sabiendo nosotros de la calidad de nuestro arroz. (Entrevista B.I.2.b)

Ante esta situación los productores de Guangolola optaron por dos estrategias. En primer lugar empezaron a procesar su arroz de una manera sencilla. Secaron el arroz en el sol y compraron molinos pequeños para despulpar. También CARNEL ofreció el servicio de molino. De esta manera lograron abrir las posibilidades de venta acercándose a los consumidores finales. Pero aun así tuvieron que mostrar una alta flexibilidad y movilidad en la búsqueda de opciones de venta. En esta situación, la propiedad o el acceso fácil a medios de transporte constituía un factor decisivo para permanecer en el mercado.

No había mercado para todos. El que tenía su carrito subía su arroz y tal vez agarraba para El Progreso. Quizás allí hubo un dueño de bodega, tal vez un amigo de uno que decía, “aquí dejalo”. (Entrevista B.1.2.b)

A quienes tuvieron que vender en la comunidad o en la región les ofrecieron precios que alcanzaban no más de la mitad de los precios que se podían lograr buscando mercado en otras zonas del país. Por esta dinámica, durante la década de 1990 se diferenciaba la situación económica de las y los productores de Guangolola. Algunos dejaron de producir al menos temporalmente, alquilaron sus parcelas o vendieron sus derechos de tierra; otros se endeudaron. La mayoría logró sobrevivir manteniendo la capacidad productiva en la comunidad.

Durante la crisis no tenían otra alternativa. Siempre mantenían su producción, siempre con la esperanza de que si dejara de ser abastecida la demanda de arroz, ellos serían los que atender y vender. Estuvieron vendiendo a precios muy bajos. La calidad de arroz les ha ayudado mucho y la calidad de la tierra, que no es fácil que la dediquen a otro rubro porque es tierra inundable toda. El sistema de riego, tal como está establecido, les mantiene inundadas casi permanentemente las tierras. Para que ellos puedan cambiar el cultivo tienen que destruir el sistema de riego. (Entrevista B.I.1)

Esta situación cambió en 1998 con los impactos del huracán Mitch, que destruyó la infraestructura productiva incluyendo el sistema de riego de la comunidad en su totalidad. Tres años después, el huracán Michelle tuvo los mismos efectos en Guangolola. Es decir, en el transcurso de tres años las y los productores tuvieron que reconstruir dos veces la infraestructura productiva. En medio de estas dos destrucciones masivas, fue precisamente la ayuda alimentaria en forma de arroz la que afectó la comercialización de la producción reestablecida.

La mayor crisis venía con el Mitch. (...) No se podía trabajar porque eran unas tierras imposibles. Toda la Guangolola dejó de sembrar arroz y se enmontaron las tierras; volvieron cuando vieron que las condiciones iban mejorando. Y algunos (...) ya no tenían capacidades de producir, sino que empezaron a alquilar parcelas de tierras. Empezaron a producir allí otros que no habían sufrido tan fuerte el impacto del Mitch. (...). Después la tormenta Michelle causa el mismo daño que el Mitch. Dos años de esfuerzo por rehabilitar la tierra, rehabilitar su trabajo, enfrentar el fenómeno de mercado (...) otra vez a empezar de cero. (Entrevistas B.I.2.i / B.I.1)

Se dieron dos fenómenos: el político y el natural. Lo que más trajeron aquí a regalar después del Mitch era el arroz. (...) los compañeros producían arroz ¿y quiénes les iban a comprar el arroz si todo el mundo andaba regalando arroz? Cualquiera salía con un quintal de arroz en el hombro y lo daba por 20 lempiras. La ayuda alimentaria externa, masiva de arroz. Era lo que más se daba. Bodegas llenas de arroz. Esta crisis duró como dos o tres años. (Entrevista B.I.1)

La comunidad pasaba por esta crisis apoyándose, por un lado, en el cultivo de maíz, y por otra parte buscando trabajos asalariados en las ciudades grandes. Además hubo ayuda de emergencia y para la reconstrucción después del huracán Mitch. No obstante, el factor clave para la recuperación de la producción de arroz después de 2001 era el Convenio de Arroz entre productores, el gobierno y la industria molinera.

En este tiempo [de crisis] llegamos a una situación de que algunos compañeros aquí migraron. Vendían los derechos baratos y se fueron. Nosotros hicimos frente; mandamos a nuestros hijos a trabajar a San Pedro, para sobrevivir. Este tiempo fueron como seis años; fue duro. Pero luego, con la organización de APRAH y CARNEL, hemos logrado directamente un Convenio de Arroz con el gobierno. (Entrevista C.I.1)

La participación en el Convenio de Arroz ha llevado a los productores de arroz de Guangolola a un grado de estabilidad económica desconocida desde principios de la década de 1990. El precio de garantía vigente para el año 2007 ha sido de 240 lempiras por quintal. Calculando un rendimiento promedio de 100 quintales por manzana y unos costos de inversión productiva entre 10,000 y 12,000 lempiras, resulta una ganancia de 12,000 a 14,000 lempiras por manzana cultivada. Sin embargo, al inicio de la producción de arroz todos los socios tenían un área de cultivo similar, de aproximadamente tres manzanas. Hoy existen diferencias. No todos cultivan la

misma cantidad de tierra. Algunos vendieron parte de sus derechos; otros no tienen suficiente capital para cultivar todas sus parcelas y las están alquilando a otros productores. Hay productores que todavía tienen deudas del periodo de crisis y no todos recurren a los servicios de CARNEL, dependiendo de esta manera de créditos de BANADESA. Esta situación se traduce en marcados contrastes económicos entre las familias de la comunidad.

Hay muchos productores de arroz que están fregados; no todos estamos bien. Hay compañeros que están batallando (...), que están en la peor crisis todavía. Porque quien debe una cuenta de 50 ó 100 mil lempiras, ¿cómo puede atender a la familia? No puede. Puede tener buena cosecha, puede tener arrozales. Pero cuando viene, no le gusta pagar. Entonces no le gusta comprar vestido a la mujer, no les compra un uniforme a los niños; ahí van todos feos. (Entrevista B.I.2.b)

A pesar de esta diferenciación intracomunitaria, las y los productores en Guangolola son conscientes de las ventajas económicas que conlleva el Convenio de Arroz en materia de ingresos asegurados, sobre todo en comparación con otros rubros productivos que han estado en crisis, como el maíz. Aun así, temen que en el futuro cambie la situación favorable y que los molinos industriales más grandes fortalezcan su posición de oligopolio y logren manipular el Convenio de Arroz de tal manera que se reduzca la obligación de compra mientras siguen controlando y aprovechando las importaciones de arroz.

A partir del año pasado se creó una disputa entre los molinos: que el que compre más, importe más. Por eso están subiendo los precios que pagan. Empezaron con un precio de garantía. ahora el precio de garantía es de 240, pero ninguno de los molinos grandes lo está respetando, sino están pagando más. En cambio, los molinos pequeños no tienen capacidad de esta alza y tienen que quebrar. Entonces, ¿cuál es la incertidumbre de nosotros los productores de arroz? Que vuelvan a quedar cuatro o cinco, y ya no se van a poner de acuerdo para favorecer a los productores, sino para pagar el arancel y tener las condiciones para conseguir la exclusividad. (Entrevista B.I.2.d).

La opción estratégica que ven ante este peligro es aprovechar la coyuntura de arroz para entrar como CARNEL en el procesamiento industrial del arroz. Sin embargo, al igual que EACTSO, en este punto están limitados por el mismo Convenio de Arroz.

Nunca ha podido entrar en la comercialización de arroz por los convenios de arroz que existen, que han hecho que se venda directamente. Pero ahora CARNEL está pensando y está promoviendo la industrialización del arroz. (...) Hoy es el momento de aprovechar los niveles de mercado que tiene el arroz. Aprovechando coyunturas que hay, incluso financieras. (...)CARNEL en determinado momento aquí podemos crear un beneficio de arroz y se puede traer arroz de otro lado. Que se constituye aquí en la zona como una cooperativa procesadora de arroz y beneficia a otros grupos que hay en la zona. (Entrevistas B.I.1 / B.I.2.i)



Juan Bautista Yáñez desgrana arroz en Guangolola. Paul Jeffrey/AOAE

5.3.3 Guayamán y Guangolola: Las consecuencias de la crisis del arroz

Guayamán y Guangolola representan dos ejemplos ilustrativos del desarrollo del sector arrocero en las décadas de 1980 y 1990. En la dinámica productiva creciente de los años 80 empezaron a desarrollarse dos corrientes en el cultivo de arroz: la “modernizada”, con base en un mayor grado de tecnificación, como la nivelación de tierras, riego y utilización intensa de insumos, y la “artesanal”, realizada sobre todo en las laderas, con baja productividad pero sin necesidad de grandes inversiones. La diferencia entre estas dos corrientes no ha estado tanto entre pequeños y medianos productores por la cantidad de tierra cultivada sino, por un lado, en el enfoque empresarial y, por otra parte, de subsistencia. Los arroceros de EACTSO y de CARNEL describen perfectamente el proceso de tecnificación y su inserción en procesos productivos y de comercialización empresarial, promovido por el Estado y apoyado por la cooperación internacional. Aquí radica una diferencia importante en comparación con la producción artesanal de arroz, que no ha sido amarrada por la inserción en el círculo empresarial de la producción y se pudo cambiar más flexiblemente a otros rubros de granos básicos como el maíz, desapareciendo de esta manera durante los años 90.

Como parte de EACTSO, la comunidad de Guayamán vivió un proceso de transformación también en los aspectos de organización productiva y comercial. Una organización “colectiva” de trabajo (pago de salarios a socios y socias por el trabajo en el cultivo de arroz), el procesamiento del arroz y la comercialización hasta el consumidor final fueron rasgos importantes del desarrollo económico local en Guayamán. En Guangolola nunca hubo formas “colectivas” de producción y comercialización. Esto les permitió reaccionar de forma mucho más flexible ante la crisis a partir de 1991. Dentro de sus posibilidades, cada productor intentó diversificar sus canales de venta, comercializando arroz en granza, secado u oro. Además, las y los productores de Guangolola mostraron una alta movilidad para comercializar su arroz en otras regiones del país.



La familia Hernández Romero almuerza durante la cosecha de arroz en Guangolola.
Paul Jeffrey/AEAM

A pesar de las diferentes estrategias de sobrevivencia, las y los productores de Guangolola y Guayamán reportan efectos generalizados para su economía familiar: el endeudamiento individual y de la empresa asociativa o cooperativa a que pertenecieron, así como la reducción de los ingresos familiares con consecuencias también en la alimentación. En el nuevo milenio, después de 15 años de crisis, las y los productores de arroz prácticamente habían llegado al borde de su desaparición como sector productivo. Las consecuencias por las dinámicas señaladas a nivel comunitario y para las organizaciones de segundo grado de los productores han sido múltiples y profundas:

- Como señalan los testimonios de Guayamán y Guangolola, se redujo considerablemente el nivel de seguridad económica, incluyendo los ingresos monetarios. Este proceso contribuyó a un aumento de la inseguridad alimentaria. Sobre todo en el caso de Guayamán, existen evidencias de que en ciertos momentos de la crisis las familias productoras de arroz sufrieron una reducción de la cantidad y calidad de los alimentos accesibles. Productores de Guayamán en forma permanente y algunos productores de Guangolola de manera temporal, recayeron al esquema de la agricultura de subsistencia completado por el trabajo asalariado agrícola o no agrícola, un esquema que ya habían superado por el cultivo de

arroz. Gastos monetarios – por ejemplo para la educación de sus hijas e hijos – tuvieron que cubrirse con los ingresos por el trabajo asalariado o, si éstos no fueron suficientes, por la venta de alimentos de subsistencia (huevos, gallinas).

- El grado de endeudamiento a nivel de la empresa asociativa o cooperativa y empresa de base, así como en el plano individual, obstaculiza el desarrollo económico. El caso de EACTSO es un ejemplo de que por la crisis de arroz prácticamente se paralizaron todas las actividades y el potencial de desarrollo en el futuro. El hecho de que las tierras figuren como seguridad en el banco se ha convertido en una amenaza latente para la comunidad de Guayamán. Aunque no existe un peligro inminente, la inseguridad sobre la tierra tiene una influencia negativa en el potencial de desarrollo de la comunidad.
- Sobre todo en el caso de Guayamán y EACTSO, se destruyeron los resultados de amplios procesos de desarrollo productivo y económico, incluso apoyados por la cooperación internacional. EACTSO perdió su función en la cadena de procesamiento y comercialización y sus socios volvieron a su función de proveedores de materia prima.
- La crisis del arroz entre 1991 y 1998 aumentó la vulnerabilidad de las y los productores en caso de desastres naturales, lo que pudo demostrarse por los efectos del huracán Mitch. La dificultad en la recuperación del sector arrocero después del Mitch está en buena medida relacionada con su debilidad en cuanto a capital, asistencia técnica y acceso a mercados.
- A nivel intracomunitario, la crisis de arroz provocó en Guayamán un proceso de individualización en cuanto a la producción y comercialización. Además se puede constatar en las dos comunidades un proceso de reconcentración de la tenencia (o utilización) de tierra por la necesidad de algunos productores de vender sus derechos. Esto contribuye a una diferenciación económica dentro de las comunidades.

5.4 LA HISTORIA DEL SECTOR ARROCERO A LA LUZ DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: ACTORES Y RESPONSABILIDADES

En este estudio no se ha podido comprobar la existencia de “hambre” en el sentido de sufrir periodos sin comida que provoquen enfermedades inmediatas o la muerte. Sin embargo, la magnitud y prolongación de la crisis de arroz reveladas en los testimonios de los estudios de caso indican que la alimentación de las y los productores del grano en Honduras ha sido perjudicada en diferentes etapas de la crisis de arroz en cuanto a la cantidad y calidad. Asimismo, se puede constatar que la competencia por las importaciones ha sido un factor clave en la crisis del arroz en tres momentos:

- con el “arrozazo” en 1991 cuando el gobierno, dentro de su política de ajuste estructural, abrió el mercado de arroz;
- entre 1996 y 1998, con el aumento de las importaciones de arroz oro debido a nuevas medidas administrativas del gobierno; y
- en 1999, con una sobreoferta del grano en el mercado a raíz de la ayuda alimentaria y un aumento de las importaciones de arroz en granza.

A partir del año 2000, el Convenio de Arroz se ha convertido en la estrategia medular de la política del Estado frente al sector de arroz. El Convenio prácticamente abre las puertas a la importación masiva de arroz en granza. La garantía de los molinos de comprar toda la producción nacional no afecta a los pocos productores nacionales, pero deja sin opción de retomar el cultivo a aquellos agricultores que ya habían salido de la producción. A continuación se analizan estas dinámicas a la luz del derecho a la alimentación y se enfatiza el rol de los diferentes actores: el Estado hondureño, los Estados Unidos de América y las instituciones financieras internacionales (el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional).

5.4.1 El Estado de Honduras

En la memoria de los productores de arroz en Honduras, el “arrozazo” representa un momento casi traumático en sus vidas. Simboliza una política del Estado que a partir de este momento va dirigida contra este sector productivo. De esta manera ha sido el inicio de un incumplimiento continuo de las obligaciones del Estado de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación de las y los productores de arroz.

La obligación de respetar

a) En el marco de los procesos de modernización tecnológica durante la década de 1980 se insertó a una parte de las y los productores de arroz en un sistema empresarial de producción en el cual pudieron sobrevivir sólo con el apoyo del Estado y luego – bajo otro enfoque de ideología económica – no sólo se retiró este apoyo, sino que en el marco de la política de ajuste estructural se adoptaron medidas que impactaron negativamente a las y los productores. Una de estas medidas fue la desvaloración de la moneda nacional frente al dólar estadounidense, lo cual provocó la subida de los costos de producción. Este aumento de gastos para la producción no se ha podido equilibrar, ya que los precios a los productores cayeron debido a la sobreoferta en el mercado de arroz entre 1990 y 1996 en más del 50 por ciento, según evidencian los datos estadísticos y los testimonios de Guayamán y Guangolola.

b) Como se ha señalado, el Convenio de Arroz en cierto modo salvó la existencia del sector arrocero en Honduras y mantuvo el sector a un nivel bajo de producción. En sus testimonios, socias y socios de Guangolola valoran el Convenio de Arroz como mecanismo con efectos positivos para la estabilización de su economía familiar. En EACTSO el análisis es diferente. Como empresa no pudo formar parte del Convenio de Arroz y perdió así su función de intermediación en la comercialización del arroz. Un requisito para gozar los beneficios del Convenio de Arroz como molino hasta el año 2005 era la afiliación a la Asociación Nacional de Molineros en Honduras (ANAMH), la cual EACTSO nunca logró. Desde la vigencia del Convenio de Arroz 2006, se cambió la práctica de integración de nuevas empresas molineras en el Convenio. Este arreglo nuevamente pone obstáculos fuertes y discrimina a los nuevos candidatos, ya que el Convenio de Arroz 2006 define en sus numerales 3 y 8:

- Las importaciones de arroz granza se adjudicarán a cada molino de acuerdo al porcentaje de compras nacionales de los últimos tres (3) años.
- Para efectos de estadística inicial se toma como base las compras de los últimos tres (3) años agrícolas (2003-2005) según los registros de compras que ha contabilizado el ente CONTRALOR durante estos años.
- La distribución porcentual de las importaciones de arroz granza se modificará anualmente según las compras de los tres (3) años calendarios inmediatos al año en curso.
- El presente convenio de arroz queda abierto para que puedan suscribirse todos aquellos productores y molinos arroceros nacionales que deseen someterse al cumplimiento del mismo gozando de los beneficios a partir del año siguiente al de la cosecha en que compren según a lo establecido en el Numeral 3 de este convenio de arroz (...).

Con este arreglo están en desventaja económica aquellos molinos que no pertenecen a los molinos “tradicionales” y que ya han estado dentro del Convenio de Arroz desde 2003 hasta 2005. Los que se integran más tarde tienen que esperar tres años hasta gozar del privilegio de importar arroz en granza con un arancel del 0 por ciento. Estas condiciones protegen al oligopolio de los molinos y discriminan a aquellas empresas asociativas o cooperativas de segundo grado que pretenden tener acceso a la cadena de procesamiento y comercialización. Tal discriminación es evidente en el caso de EACTSO, que ya cuenta con todas las instalaciones para procesar el arroz y tiene la experiencia en el mercadeo por la comercialización de una marca propia. El Estado, como parte del Convenio de Arroz, avala esta práctica y actúa en detrimento de su obligación de respetar el derecho

a la alimentación, porque priva a socios y socias de EACTSO de su sustento económico, que se ha basado no sólo en la producción sino también en el procesamiento y la comercialización del arroz. Además, el Estado está discriminando a las y los productores de EACTSO al negarles a las organizaciones de productores el estatus y los privilegios de los molinos. Con esta medida también aumenta la vulnerabilidad de las y los productores a perder su fuente de ingresos en las condiciones de un mercado liberalizado por el TLC-RD-CAUSA.

La obligación de proteger

c) Según el material analizado, es posible concluir que el “arrozazo” – es decir, la importación masiva de arroz en 1991 – se puede calificar como una violación de la obligación del Estado de proteger a las y los productores de un sector económico que no estuvo en condiciones de competir con las importaciones masivas. De un año al siguiente, la producción nacional se redujo a raíz del “arrozazo” en más del 30 por ciento. El precio pagado al productor (*farm gate price*) bajó entre 1990 y 1992 en un 40 por ciento. La FAO (2007:4) calcula que a raíz del “arrozazo” el sector de arroz perdió ingresos por USD42.5 millones. Los testimonios de Guayamán y Guangolola describen los efectos de esta pérdida de ingresos al nivel local.



Eddy José Vásquez cosecha arroz en Guangolola.

Paul Jeffrey/AEAM

d) El mismo estudio de la FAO sobre los aumentos repentinos de las importaciones (*import surges*) de arroz a Honduras indica que las medidas fitosanitarias y la unificación del mecanismo de bandas de precios de arroz en granza y arroz oro resultan a partir de 1996 nuevamente en una importación masiva de arroz oro a Honduras. Esta medida ha perjudicado a los molinos agroindustriales, pero al mismo tiempo a aquellos productores que han sido socios de empresas asociativas o cooperativas con las capacidades instaladas de procesar el arroz, como EACTSO. En 1997, el año con la mayor importación de arroz oro, EACTSO tuvo que abandonar el procesamiento del arroz y la venta de la propia marca, también, como señalan los testimonios, a raíz de los desastres naturales que afectaron a la región de Otoro. Sin embargo, es evidente que la importación masiva de arroz oro entre 1996 y 1999 ha sido una razón importante porque las formas de producción colectiva en Guayamán y la comercialización conjunta por EACTSO llegaron a su punto final.

e) En los testimonios llama la atención el énfasis que pusieron las y los productores de Guangolola y Guayamán en otro factor al que tuvieron que enfrentarse en el tiempo post-Mitch y que obstaculizó la comercialización de su producción: la ayuda alimentaria en forma de arroz. Debido a la oferta adicional de arroz en 1999, no es sorprendente que la producción nacional cayera en 1999 hasta 12.5 mil TM y en 2000 otra vez a 7.2 mil TM. Es decir, la producción nacional y el área de arroz cultivada se redujeron considerablemente no sólo entre 1998 y 1999, sino también entre 1999 y 2000. Esta reducción no puede tener su origen sólo en las destrucciones ocasionadas por el huracán Mitch. Los datos indican que la importación de arroz subsidiado y las donaciones en 1999 desempeñaron un papel clave en la profundización de la crisis del sector de arroz en la fase post-Mitch. De esta manera se puede constatar que el Estado, en el contexto del huracán Mitch, falló en su obligación de brindar protección a una población vulnerable. La sobreoferta de ayuda alimentaria – quizás debida a una planificación insuficiente por parte del gobierno – contribuyó a la destrucción de los medios de ingresos económicos (cultivo de arroz) y violó el derecho a la alimentación. Expresado de otra manera, aunque parece

paradójico, la donación de ayuda alimentaria, por su forma y cantidad, ha violado el derecho a la alimentación de la población que depende económicamente del cultivo de arroz.

f) Se debe reconocer que el Estado a través del Convenio de Arroz en 1999 vuelve a retomar en parte su obligación de proteger a las y los productores de arroz vulnerables. Esta protección se limita a productores que han decidido entrar al Convenio de Arroz de forma individual excluyendo – como se ha señalado – las estructuras asociativas de los productores. Sin embargo, con el Tratado de Libre Comercio con los EEUU suscrito por el Estado, este mecanismo de protección parcial tiene un futuro limitado. Con la creciente liberalización del mercado de arroz hondureño en el periodo de transición del TLC-RD-CAUSA, el Convenio de Arroz pierde su sentido. Se dejará a las y los productores sin protección frente a cualquier dinámica que pudiera surgir en el comercio con los EEUU, sobre todo en cuanto a la práctica del *dumping*. Por esto se puede constatar que el Estado, a través de la firma del TLC-RD-CAUSA, renunció frente a los EEUU a su derecho de proteger a las y los productores de arroz nacionales, lo que induce una violación de la obligación del Estado de proteger a las y los productores en situaciones en las que fueran necesarias medidas con esta característica.

La obligación de realizar

g) Como se ha señalado en la parte contextual de este capítulo, el Convenio de Arroz estabiliza la producción de arroz en un nivel bajo, asegurando la venta para los pocos productores que lograron sobrevivir los años de crisis. Al mismo tiempo representa un obstáculo al crecimiento del sector por el hecho de no contemplar medidas para desarrollar la producción aumentando el rendimiento y la superficie cultivada. El marco productivo que crea el Convenio de Arroz evidencia la falta de voluntad del Estado de apoyar un proceso de desarrollo y crecimiento de la producción de arroz, ya que no contempla ninguna medida que podría motivar a pequeños productores que han dejado el cultivo a retomar la producción (encontrar soluciones para las deudas existentes, asegurar inversiones en riego y otras tecnologías, asistencia técnica, etc.). La intención del Convenio de Arroz no es abrir este sector productivo nuevamente a aquellos productores que a lo largo de la crisis tuvieron que abandonar la producción.

5.4.2 Los Estados Unidos de América

h) El derecho a la alimentación se refiere también al concepto de las “obligaciones extraterritoriales de los Estados”. Según sus obligaciones extraterritoriales, los Estados deben respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación también en otros países. Esto significa que no deben tomar medidas que resultan en violaciones del derecho a la alimentación, tienen que asegurar que actores privados bajo su responsabilidad jurídica no contribuyan a la violación del derecho a la alimentación y deben apoyar el cumplimiento del derecho a la alimentación en otros países, por ejemplo a través de la cooperación para el desarrollo.

Según esta concepción, se puede constatar que los EEUU han tenido una responsabilidad directa por la crisis del arroz en el periodo post-Mitch en dos momentos. En primer lugar, por su práctica de subsidiar la producción de arroz en una medida que resulta en el *dumping* de los precios de venta, provocando una fuerte reducción de los precios de importación de arroz en granza en Honduras. En segundo lugar, como mayor contribuyente de donaciones de arroz. Oxfam (2005:15) señala que toda la ayuda alimentaria potencialmente distorsiona el comercio y siempre satisface una demanda de consumo cuando está distribuida.

En lugares en donde la gente simplemente es demasiado pobre para comprar alimentos o no funciona el mercado, existe poca o ninguna distorsión porque todo el consumo es adicional. Si no es así, la ayuda alimentaria tiene el potencial de reducir la producción de alimentos en los países

receptores, de perjudicar los ingresos de la población rural y de desplazar exportaciones hacia los países receptores desde otros países. (Oxfam 2005:15).

Los testimonios de Guayamán y Guangolola evidencian que después del huracán Mitch hubo un mercado que los productores de arroz, quienes también habían sido afectados por el desastre natural, intentaron abastecer, chocando con una sobreoferta de arroz proveniente de la ayuda alimentaria y de las importaciones baratas.

5.4.3 El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional

i) Es evidente el rol que han jugado el Banco Mundial y el FMI en la implementación de la política de ajuste estructural, incluyendo la reforma de la política agraria. Como señala una evaluación del Banco Mundial sobre la política del gobierno de Honduras en materia de lucha contra la pobreza, la “implementación satisfactoria de las políticas macroeconómicas” y del programa acordado con el FMI ha estado directamente relacionada con la reestructuración de las deudas bilaterales del país (Banco Mundial 1994:viii). La misma evaluación, en la cual participó Roger Norton, el autor de la Ley de Modernización Agrícola, concluye acerca de la política agraria del gobierno que “avances significativos se han hecho en cuanto al comercio, mercadeo y políticas de precios”, recomendando al mismo tiempo una lista de pasos a implementar como, por ejemplo, cambios en el programa de controles fitosanitarios que, según el Banco Mundial, había sido utilizado para obstaculizar las importaciones (Banco Mundial 1994:48). Según las obligaciones extraterritoriales, la responsabilidad sobre la actuación de los dos organismos multilaterales recae en sus países miembros. Así se puede constatar que estos países miembros no cumplieron sus obligaciones extraterritoriales, ya que ambas instituciones exigieron al Estado de Honduras aplicar medidas de ajuste estructural que en la fase de su implementación provocaron violaciones al derecho a la alimentación (ver Sección 5.4.1).

6. LA APERTURA DEL MERCADO ARROCERO EN INDONESIA Y EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA DE LAS COMUNIDADES PRODUCTORAS DE ARROZ EN JAVA OCCIDENTAL

92

6.1 INTRODUCCIÓN

Con una producción anual de 54.8 millones de toneladas métricas (2006), Indonesia es el tercer principal productor de arroz en el mundo. Aun así, el consumo del grano rebasa la producción en alrededor del 5 por ciento y, de hecho, se está desarrollando más rápidamente que la producción, de modo que este país es también uno de los más grandes importadores de arroz en el mundo. Por esta y otras razones, en el caso de Indonesia el arroz es un producto estratégico de suma importancia:

- En primer lugar, el arroz es el alimento básico más importante para casi 215 millones de personas, contribuyendo el 60 por ciento del consumo diario de energía alimentaria per cápita (FAO 2006a). Es la base de la seguridad alimentaria nacional. Existe un acuerdo político común entre todos los grupos sociales en cuanto a que la seguridad alimentaria del país debe basarse en la producción nacional y que Indonesia debería lograr la autosuficiencia arrocerera.
- En segundo lugar, el arroz es el producto clave para la economía rural, en particular para agricultores a pequeña escala y personas sin tierra, ya que es la fuente más importante de sus medios de vida. El arroz es producido por aproximadamente 13.6 millones de agricultores, de quienes al 65 por ciento se le considera pequeño propietario con menos de 0.5 ha²⁶ de tierra. Según los resultados de la investigación PATANAS (2005), el nivel de ingresos diarios de las y los agricultores de arroz oscila entre Rp 3,065 y Rp 8,466, o menos de USD 1.29 (ver Cuadro 1). Por lo tanto, debe considerarse a la mayoría de agricultores de arroz como extremadamente pobres y bajo la constante presión de no ser capaces de satisfacer sus necesidades básicas, incluyendo la de poder alimentarse adecuadamente y con dignidad.
- Finalmente, la producción de arroz sigue siendo un motor de la economía nacional. Contribuye Rp 57 trillones o USD 6.2 mil millones al Producto Interno Bruto (PIB), empleando a más de 21 millones de personas.

La política arrocerera de Indonesia ha llevado a un precio interno del grano que es alrededor del 40 por ciento (2006) más alto que el precio mundial del arroz. Muchas personas consideran que el precio interno es demasiado elevado y la política sobre importaciones sumamente restrictiva. Se argumenta que el interés del



Un agricultor acarrea un costal de su arroz para venderlo en un mercado en Indonesia.
Paul Jeffrey/AEAM

26 Datos del Censo sobre Agricultura (2003).

Cuadro 1: Nivel y distribución de ingresos en Indonesia, 2005

Provincia y base de ecosistema agrícola	Porcentaje de ingreso más bajo				Índice Gini	Ingreso per cápita	
	20%	40%	60%	80%		Rp 000 por año	Rp por día
Lampung							
<i>Campo (área irrigada)</i>	3.61	10.4	21.73	42.84	0.523	2305.7	6316
<i>Campo agrícola no irrigado</i>	4.07	13.05	28.71	53.09	0.468	1770.2	4849
Jawa Barat (Java Occidental)							
<i>Campo (área irrigada)</i>	2.56	9.52	22.38	46.16	0.501	2145.6	5878
<i>Campo agrícola no irrigado</i>	3.49	11.68	25.2	46.65	0.467	1863.9	5106
Jawa Tengah							
<i>Campo (área irrigada)</i>	4.01	11.4	22.97	42.75	0.488	2449.3	6710
<i>Campo agrícola no irrigado</i>	3.82	11.67	24.39	46.25	0.493	2936.6	8045
Jawa Timur							
<i>Campo (área irrigada)</i>	3.23	11.59	23.39	40.95	0.49	2492.6	6829
<i>Campo agrícola no irrigado</i>	1.41	4.89	13.57	31.11	0.573	2603.3	7132
Sulsel							
<i>Campo (área irrigada)</i>	4.35	12.56	37.14	45.77	0.49	3090.2	8466
<i>Campo agrícola no irrigado</i>	3.65	13.26	29.43	55.05	0.452	1936.4	5305
NTB							
<i>Campo (área irrigada)</i>	2.05	6.56	15.72	30.56	0.566	1448.5	3968
<i>Campo agrícola no irrigado</i>	2.55	12.32	27.31	49.86	0.423	1118.9	3065

Fuente: Patanas (2005).

público consumidor está siendo descuidado, en particular el de la gente pobre de áreas urbanas que depende del arroz barato. Desde esta perspectiva, se considera que la prohibición de las importaciones y los aranceles son barreras a la competencia y eficiencia y que conducen a la prolongación de la pobreza. Con base en estos argumentos, el Banco Mundial y voces tanto dentro como fuera del gobierno están clamando por que el mercado arrocero indonesio se abra al arroz barato importado.

¿Están en lo correcto? ¿Quién se beneficiaría de la liberalización y quién no? En 1997-2001, forzada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), Indonesia ya experimentó una fase de liberalización radical del mercado arrocero. ¿Cuáles son las lecciones que se pueden aprender de ello? El presente estudio fue llevado a cabo con el propósito de responder esas preguntas y evaluar, desde la perspectiva del derecho a la alimentación, el impacto de un mercado arrocero liberalizado en Indonesia. Es por esta razón que el estudio integra un análisis socioeconómico de las políticas nacionales a nivel macro con estudios de campo participativos en cuatro comunidades afectadas de Java Occidental. Concluye con un análisis de los hallazgos desde la óptica de los derechos humanos.

6.2 EL CONTEXTO POLÍTICO Y MACROECONÓMICO - LA APERTURA DEL MERCADO DEL ARROZ EN UN PAÍS CON INSEGURIDAD ALIMENTARIA

6.2.1 El país y la región

Ubicada en el sudeste de Asia, Indonesia es el archipiélago más grande del mundo; atraviesa el ecuador y se esparce por más de 5,200 km entre el continente asiático y Australia. Con más de 17,000 islas y 225,000 millones de habitantes, es el cuarto país más grande del mundo y la mayor nación musulmana. Java, la isla principal cuya capital es Yakarta, es una de las áreas más densamente pobladas del planeta y hogar de la mitad de la población indonesia.

94

En 1949, la República de Indonesia fue fundada por Sukarno. Después de 50 años de diferentes regímenes autoritarios, principalmente el de Suharto (1965-1998), las primeras elecciones democráticas se llevaron a cabo en 1999. Indonesia es todavía un país predominantemente agrícola. La crisis económica que azotó a la región asiática a finales de 1997, seguida por el colapso de las bolsas de valores de Asia en 1998, ocasionó una severa crisis económica en Indonesia. Forzado a reaccionar, el gobierno indonesio implementó la recomendación del Banco Mundial acerca de abrir la economía a las investigaciones extranjeras, así como los programas de ajuste estructural inducidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Estas medidas provocaron un drástico descenso en la seguridad alimentaria (que se había alcanzado casi por completo a mediados de la década de 1990), lo que profundizó la pobreza y exacerbó los generalizados conflictos sociales, incluyendo conflictos por los recursos, en particular entre 1997 y 2002. Desde entonces, el gobierno ha reajustado levemente sus políticas a fin de equilibrar un modesto intervencionismo estatal y el neoliberalismo.

6.2.2 El contexto de las políticas nacionales

a. Políticas arroceras

Desde la independencia en 1949, el gobierno de Indonesia ha intentado lograr, en forma paralela, precios bajos del arroz para consumidores e ingresos elevados para productores del grano. “El arroz debe estar disponible siempre y en todas partes a un precio asequible”, fue un lema del “nuevo orden” de Suharto. Al mismo tiempo se brindaba apoyo a la agricultura – y en particular a la producción de arroz – por ser el motor de la economía. Éstas fueron metas constantes, pero las políticas para alcanzar esos objetivos potencialmente contradictorios cambiaron con el paso del tiempo.

La política de incrementar la producción de arroz en Indonesia inició de manera sistemática en 1967. Las políticas agrícolas buscaban aumentar la producción mediante la expansión e intensificación. La expansión del área utilizada para producir arroz fue promovida por programas de infraestructura y riegos, pero en la actualidad se ha detenido, ya que una mayor expansión resulta muy costosa por razones técnicas. La intensificación incluye el uso de variedades de alto rendimiento (como parte de la “revolución verde”, o periodo de auge de la productividad agrícola, entre 1960 y 1990, en el mundo en desarrollo), la promoción de sistemas de cultivo más eficientes y un manejo más eficaz posterior a la cosecha para reducir la pérdida de rendimiento. A fin de alentar a los agricultores a que apliquen esas tecnologías, el gobierno proporciona semillas y fertilizantes subsidiados, bajos intereses crediticios y un “precio de adquisiciones” hasta para un máximo del 5 por ciento de la producción de arroz en granza.

La política agrícola ha sido acompañada de políticas sobre seguridad alimentaria y consumidores cuyo propósito es diversificar la dieta diaria incluyendo la reducción del consumo de arroz. La política para reducir el consumo de arroz se lleva a cabo a través de intensas campañas a favor de la diversificación alimenticia, que incluyen la promoción de alimentos básicos alternativos, como fideos, y la reducción de la dependencia de importaciones de arroz y otros alimentos por medio de un mayor consumo de productos locales.

Desde 1967, las políticas arroceras de Indonesia pueden estructurarse en tres fases:

Cuadro 2: Política de precio mínimo (HDG) y política de precios de adquisiciones públicas para el arroz (HPP)

Descripción	Política de HDG	Política de HPP
1. Objetivos de la política	1. Mantener el precio a nivel mínimo o arriba de éste (HDG) durante todo el año	1. Ayudar a amortiguar el precio del arroz en granza, sobre todo durante la cosecha, para evitar un inaceptable precio bajo
2. Instrumentos políticos	2. Adquisición de arroz en granza al nivel mínimo garantizado hasta que el precio del mercado supere ese nivel (sin limitación del volumen de compra)	2. Adquisición de arroz en granza hasta un volumen máximo al precio mínimo garantizado (sin mandato para mantener el precio de mercado del arroz en granza arriba del precio mínimo)
3. Instrumentos de apoyo	3. Limitación de aranceles e importaciones	3. Limitación de aranceles e importaciones
4. Eficacia de la política	4. Eficaz para mantener el precio del arroz en granza en el mercado arriba del nivel estipulado	4. Eficaz para estabilizar los precios fuera de la estación alta; no tan eficaz durante la cosecha debido al volumen demasiado limitado que se aplica según esta medida
5. Costos de la política	5. Aproximadamente el doble del costo de la segunda opción porque usualmente era necesario comprar alrededor de cuatro millones de toneladas métricas (cerca de Rp 16 trillones) de arroz durante la época pico de la estación de cosecha para mantener alto el precio	5. Actualmente, el volumen de arroz en granza adquirido es de dos millones de toneladas métricas (alrededor de Rp 8 trillones)
6. Rendición de cuentas política	6. El gobierno está obligado a rendir cuentas	6. El gobierno no tiene obligación de rendir cuentas

Fuente: notas del autor.

En una primera fase entre 1967 y 1996, el gobierno controló el mercado interno del arroz interviniendo en éste a fin de alentar la producción y mantener la estabilidad de los precios. La intervención adoptó la forma de administrar las enormes reservas gubernamentales a través de BULOG (Badan Urusan Logistik), la Agencia de Asuntos Logísticos estatal. Las importaciones fueron estrictamente reguladas por políticas sobre control de aranceles e importaciones que perseguían cerrar la brecha entre la producción y el consumo internos. Indonesia alcanzó su meta de autosuficiencia en 1984 y se convirtió en exportador neto de arroz durante 1985 y 1987. Desde entonces, el país ha pasado de nuevo a ser importador neto de arroz.

Durante 1997-2001, bajo el impacto de la crisis económica asiática, forzado por el Banco Mundial y finalmente obligado a suscribir una Carta de Intención por instrucciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), el gobierno de Indonesia liberalizó el mercado del arroz, BULOG fue privatizada y se eliminaron las barreras al comercio. En este periodo también se redujo la autosuficiencia del país, aumentó la dependencia de las importaciones y se desestabilizaron los precios tanto a consumidores como a productores.

Desde 2001, influenciado por los efectos negativos que la liberalización del mercado tuvo en los precios de producción y consumo, el gobierno ha vuelto, paso a paso, a controlar el mercado interno del arroz, pero con varias modificaciones en comparación con el periodo previo a la liberalización en 1997. La antigua política de precios mínimos para el arroz en granza fue reemplazada por el llamado Precio de Adquisiciones Públicas, con un precio máximo que no es tan efectivo. La diferencia entre el precio mínimo del arroz en granza (HDG) y los precios de adquisiciones públicas (HPP) se presenta en el Cuadro 2. BULOG realizaba una operación de mercado sólo durante periodos de alzas de precios. Las actuales políticas comerciales van dirigidas particularmente a estabilizar el precio interno del arroz en granza por medio de una prohibición estacional de las importaciones y la administración de las reservas de arroz a través de la privatizada BULOG. En la siguiente sección se analizan más a fondo las políticas de apertura comercial.

b. Políticas de liberalización comercial

Como ya se mencionó, hasta 1994 el sector arrocero recibió un fuerte apoyo gubernamental en forma de subsidios para insumos, estabilización de precios y protección contra la competencia internacional, y luego un apoyo más limitado hasta 1997. La agencia estatal BULOG tenía el monopolio de las importaciones e importaba sólo las cantidades de arroz que eran necesarias para cerrar, si es que existía, la brecha entre la producción y el consumo internos. A través de estas medidas, los precios internos se mantuvieron relativamente estables por un espacio de dos décadas.

Para el periodo 1995-2003 ver, en este orden, Tailandia, Vietnam, China, India, Pakistán, Birmania y Estados Unidos como principales exportadores a Indonesia (FAOSTAT 2007). Sin embargo, las estadísticas de la FAO están plagadas de limitaciones. Basta con mencionar apenas una de éstas: las importaciones contrabandeadas rebasaron en mucho las legales, al menos entre 2004 y 2006 (ver sección 6.3.5). Por esta razón resulta sumamente difícil, y saldría de la esfera del presente estudio, calcular con exactitud el factor de *dumping* de las importaciones de arroz durante 1995 y 2007. Aun así, se debe subrayar que las y los agricultores de arroz no podrían haber competido con el mercado mundial – incluso sin el *dumping* – debido a sus elevados costos de producción.

En 1995, Indonesia pasó a ser parte de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y comenzó a implementar el Acuerdo sobre la Agricultura (AA). El AA exigía que el país abriera su mercado, como también que redujera y finalmente eliminara por completo sus subsidios a los insumos agrícolas, entre ellos fertilizantes, pesticidas y semillas. Más aun, el nivel del arancel consolidado para el arroz se fijó en 160 por ciento del precio CSF (costo, seguro, y flete) de importación y, según las Listas de Compromisos, Indonesia tuvo que abrir un mínimo acceso al mercado para el arroz en forma de una cuota de 70,000 toneladas métricas por año con tasa arancelaria preferencial. Luego Indonesia se comprometió a reducir sus propios subsidios a las exportaciones, ya que entre 1986 y 1990 había exportado casi 300,000 TM anuales de arroz subsidiado. El valor del subsidio era de USD 28 millones por año (PNUMA 2005:14).

Sin embargo, desde que el AA entró en vigor, Indonesia no ha exportado en absoluto sino que se convirtió en importador neto, abriendo el mercado interno en 1995 mucho más de lo que estaba obligada a hacerlo según las reglas de la OMC: de 1995 a 1997 no aplicó ningún arancel. Por el contrario, se aplicó un sistema flexible de cuotas de importación que permitió importar 3.1 millones de toneladas métricas en 1995, 1 millón de TM en 1996 y 400,000 TM en 1997, con lo cual Indonesia se convirtió en el más grande importador mundial de arroz en ese tiempo (PNUMA 2005:24). Tailandia, Vietnam y EEUU pasaron a ser los principales abastecedores durante estos años.

En 1997, el impacto de la implementación del AA coincidió con medidas de ajuste inducidas por el FMI y el Banco Mundial que iban mucho más allá de los requerimientos de la OMC. Ese año, Indonesia y otros países asiáticos sufrieron una severa crisis económica. En Indonesia, a esto le siguió el colapso de la bolsa de valores en 1998 y una profunda crisis política. El gobierno recurrió al FMI para conseguir apoyo financiero. Los fondos fueron desembolsados sólo hasta después de que Indonesia firmó una Carta de Intención (CI) en la cual acordaba adoptar el programa de ajuste estructural del FMI y del Banco Mundial que cambió en forma radical las políticas comerciales y agrícolas del país. De conformidad con los requisitos respectivos, el gobierno abolió o redujo sobremanera todos los subsidios, incluso los que antes daba para insumos agrícolas y que habían sido altamente importantes. El apoyo al mercado arrocero se detuvo y BULOG perdió su monopolio sobre

las importaciones. El arancel a la importación fue de cero y se permitió una cantidad ilimitada de importaciones entre 1998 y 1999.

Las importaciones se incrementaron a 6 millones de toneladas métricas en 1998 y 4 millones de TM en 1999, provenientes sobre todo de Tailandia, seguida por Vietnam (PNUMA 2005:39-40). Al aplicar créditos a las exportaciones y subsidiar los insumos agrícolas, ambos países mantuvieron artificialmente bajos los precios de exportación y saturaron el mercado indonesio con arroz barato.

A consecuencia de ello, en 1998 Indonesia de nuevo se convirtió en el principal importador de arroz en el mundo. Las importaciones sirvieron primero para cerrar la brecha entre la producción interna que iba en descenso y la creciente demanda del público consumidor. También en 1998, Indonesia, al igual que otras partes del sudeste asiático, fue severamente azotada por una sequía provocada por la corriente sur-este del fenómeno climático llamado El Niño. En 1999, la producción



Justin Coupertino/AEAM

empezó a recuperarse pero las importaciones continuaron, llevando a una sobreoferta y reduciendo los precios internos del arroz. De hecho, la pérdida de producción durante El Niño fue de sólo 4-5 por ciento, pero las importaciones consiguieron el 12 por ciento del porcentaje de mercado, sobrecompensando así la pérdida en la producción entre dos y tres veces. De esta manera, la autosuficiencia bajó rápidamente de 95 a 88 por ciento (ver Sidik 2004) y la seguridad alimentaria nacional pasó a depender más de un mercado mundial muy inestable y concentrado.

Las y los agricultores de arroz sufrieron un severo golpe debido a la desastrosa combinación de los precios más bajos del arroz (ver Gráfica 3), los precios más altos de los insumos agrícolas (menos subsidiados) (ver Cuadro 2) y la pérdida en la producción durante El Niño. Así, los márgenes de los agricultores se redujeron de manera considerable. La consecuente pobreza que ello significó para las y los productores de arroz ha persistido en diversas formas hasta la fecha (PNUMA 2005:40). A fin de apoyar por lo menos a los campesinos más vulnerables, entre 1998 y 2001 el gobierno operó un programa focalizado de ayuda alimentaria llamado *Operasi Pasar Khusus* (OPK), que más tarde fue reemplazado por el programa *Raskin* (ver sección 6.2.4).

Después de que el régimen autoritario fue reemplazado por un gobierno electo de manera democrática, y bajo el impacto de una inundación de importaciones que había llevado al crecimiento de la pobreza rural, en 2000 el nuevo gobierno decidió volver a regular levemente el mercado: en primer lugar, se reintrodujo un arancel específico para las importaciones de 430 Rp/kg, o USD 45 por tonelada métrica. El arancel equivalía al 30 por ciento del precio del mercado mundial y seguía siendo muy inferior al arancel consolidado según las reglas de la OMC.

En segundo lugar, las importaciones de arroz por parte del sector privado quedaron sujetas a criterios aduaneros como la aplicación de estándares más estrictos que en el caso de otros cultivos y a requisitos especiales para las licencias de importación (Warr 2005:3).

Estas barreras arancelarias y no arancelarias condujeron a la reducción de los volúmenes de importación (ver Cuadro 3) y al incremento de los precios de importación, llegando a ser éstos muy similares a los de la producción interna. Según datos de BULOG, el precio promedio de CSF de enero a octubre de 2001 fue de unas 1,692 Rp/kg. En el mismo periodo, el precio promedio del arroz nacional pagado en el mercado más grande, Yakarta, fue de aproximadamente 2,040 Rp/kg. Si se agrega el arancel de 430 Rp/kg al arroz importado, éste viene a ser un 5 por ciento más caro que el arroz nacional (cálculos basados en datos de BULOG citados en PNUMA 2005:13).

Es importante destacar que el gobierno ha adoptado medidas a favor de agricultores de arroz que están marginados y son extremadamente pobres; sin embargo, las acciones emprendidas no fueron suficientes para mejorar en forma sustancial su precaria situación. Una de las razones es el efecto limitado del cambio en las políticas comerciales: la administración de las importaciones de arroz se ha hecho cada vez más difícil desde 2002. A fin de evitar impuestos de importación, superar las dificultades en la obtención de licencias de importación y lograr mayores ganancias, el contrabando de arroz se ha vuelto muy común. Con más de 17,000 islas, resulta fácil contrabandear 1-2 millones de toneladas métricas por año, o el 5 por ciento del consumo total. Estos cálculos referidos a las cantidades de arroz contrabandeadas – que superan en mucho a las importaciones legales – son ampliamente aceptados por diferentes fuentes, como funcionarios gubernamentales y líderes campesinos. El control eficaz de los numerosos puertos del país parece estar fuera del alcance del gobierno.

Con miras a estabilizar los precios a puerta de finca, en 2001 el gobierno estableció un nuevo sistema de precios de adquisiciones públicas que fue diseñado para proteger a las y los agricultores contra la reducción de los precios, en particular durante la cosecha. Según este sistema, el gobierno compra 2 millones de toneladas

Cuadro 3: Producción, importación y consumo de arroz, 1990-2003

Año	Área cosechada (000 ha)	Rendimiento (TM por ha)	Producción de arroz en granza (millones de TM)	Arroz oro (millones de TM)	Producción de arroz per cápita (kg/año)	Consumo de arroz per cápita (kg/año)	Importación de arroz (millones de TM)
1990	10,502	4.30	45,179	29,336	147	131	0.029
1991	10,282	4.35	45,689	29,048	143	131	0.178
1992	11,103	4.34	48,240	31,356	152	131	0.634
1993	11,013	4.38	48,181	31,318	149	131	0
1994	10,734	4.35	46,641	30,317	142	131	0.876
1995	11,439	4.35	49,744	32,334	149	130	3.014
1996	11,569	4.41	51,101	33,315	151	131	1.090
1997	11,141	4.43	49,377	32,095	139	132	0.406
1998	11,613	4.17	48,472	30,537	137	132	5.765
1999	11,963	4.25	50,866	31,118	136	131	4.183
2000	11,793	4.40	51,898	32,345	137	n.a.	1.513
2001	11,415	4.39	50,181	31,283	134	n.a.	1.400
2002	11,521	4.47	51,379	32,369	132	n.a.	3.100
2003	11,453	4.53	51,849	32,697	n.a.	n.a.	2.000

Nota: Tasa de recuperación por procesamiento de arroz en granza a arroz oro: 0.65 antes de 1998 y 0.63 desde 1998.
Fuentes: Agencia Central de Estadísticas 2003 (en Sidik 2003:6) y Mashuri/Fukui (en PNUMA 2005:40).

métricas de arroz en granza a un precio mínimo garantizado (el llamado precio de adquisiciones públicas). No obstante, el sistema tiene un efecto limitado porque menos del 5 por ciento de la producción nacional cae dentro del precio de adquisición. Así, la combinación aplicada de las políticas comerciales y de precios tuvo un mínimo efecto en la recuperación de las y los productores de arroz en granza hacia el fin de 2001 (Sidik 2004:6).

A partir del 1 de enero de 2002, Indonesia ha tenido que implementar sus compromisos de conformidad con el programa del AFTA, el Área de Libre Comercio de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN); es decir, la aplicación de un arancel de cero a 5 por ciento sobre productos agrícolas para enero de 2010. Sin embargo, el arroz es considerado como producto delicado, por lo que Indonesia podría mantener hasta el año 2010 su actual arancel aplicable a las importaciones y a un máximo del 20 por ciento hasta 2020 (PNUMA 2005:15). Consecuentemente, a corto y mediano plazos el AFTA no requiere una reducción en los aranceles sobre el arroz.

En 2003, los precios del mercado mundial se estabilizaron a niveles de 40 por ciento menos que los precios internos del arroz. Debido a esa constante amenaza, las y los agricultores continuaron exigiendo protección contra las importaciones baratas. A fin de proteger a productores nacionales, el Ministerio de Agricultura propuso incrementar el arancel en un 75 por ciento – de Rp 430 a Rp 750 – y así elevar el arancel equivalente *ad valorem* de 25 por ciento a alrededor de 45 por ciento. Esta propuesta fue apoyada por organizaciones campesinas pero recibió una fuerte oposición de los ministerios de Finanzas y de Comercio, en los que recae la responsabilidad final por los aranceles. Con miras a proteger mejor la producción nacional, el Ministerio de Agricultura decidió, a principios de 2004, imponer una prohibición “estacional” de las importaciones (Warr 2005:3), la cual continúa vigente en 2007. Desde entonces, el monopolio de la importación prácticamente ha regresado a BULOG. Las importaciones están restringidas a cantidades de arroz que se estiman necesarias para

cerrar la brecha entre la producción y el consumo internos. Esa brecha se refleja en precios internos del arroz que exceden un máximo definido, actualmente de Rp 3,350 por kg, o cuando la reserva pública baja a menos de 1 millón de toneladas métricas. Según esta regulación que restringe el comercio, las importaciones primero se redujeron a un promedio de 625,000 toneladas métricas por año de 2004 a 2006, pero en 2007 han aumentado de nuevo a 1.8 millones de TM, según proyecciones de la FAO. Como resultado de ello, en 2004-2006 Indonesia perdió su posición como el más grande importador de arroz en el mundo (ni siquiera figuraba entre los seis principales importadores). Sin embargo, en 2007 el país parecía haber alcanzado de nuevo la “posición de poste”, siendo Vietnam y Tailandia los dos mayores abastecedores, que juntos representan dos tercios de las importaciones (ver *The Rice Trader*, varias ediciones - <http://thericetrader.info>).

Al parecer, la prohibición de las importaciones no ha conducido a los resultados esperados; es decir, una combinación de atractivos precios a puerta de finca y precios de consumo asequibles. En 2004, gracias a una buena cosecha y a reservas sustanciales, el impacto de la prohibición sobre los precios no fue significativo. Desde entonces, cosechas normales y reservas en descenso han llevado a una constante alza de los precios a consumidores, mientras que los precios a puerta de finca tuvieron sólo un crecimiento moderado. En abril de 2007, el público consumidor pagaba Rp 5,000 por kg, que es el doble de lo que pagaba un año antes. Mientras tanto, el precio a puerta de finca se incrementó en menos del 20 por ciento durante el mismo periodo, según cálculos propios de los autores. Por lo tanto, no es el agricultor quien más se beneficia del aumento en el precio, sino el comerciante. De ahí que el gobierno se encuentre bajo una presión cada vez mayor para que reconsidere de nuevo su política arrocera. Como primer paso, las importaciones *ad hoc* en 2007 se incrementarán significativamente. Continúa abierta la pregunta acerca de si el gobierno decidirá eliminar por completo la prohibición de las importaciones. Esto muestra cuán difícil es para un gobierno “administrar” un mercado concentrado que está bajo el control de un oligopolio de comerciantes (ver también la siguiente sección).

Aparte de las políticas comerciales, el rol que juegan las políticas agrícolas internas de apoyo y de precios parece ser el más decisivo para las y los agricultores de arroz. Previo al periodo de liberalización de 1995-2001, el precio del arroz se mantuvo a un nivel moderado y estable por medio de la intervención estatal. A través de estas operaciones se protegió a los agricultores contra reducciones excesivas de los precios, y al público consumidor contra las alzas de precios. En segundo lugar, se subsidiaron los insumos agrícolas para alentar la producción de arroz por parte de los agricultores a pesar de los bajos precios a puerta de finca. Estos subsidios fueron particularmente significativos durante 1990-1994 (PNUMA 2005:15).

La situación cambió por completo con la Carta de Intención del FMI. Según los requerimientos del FMI, el gobierno de Indonesia tuvo que eliminar casi todo el apoyo a los subsidios agrícolas y los precios del mercado (PNUMA 2005:15). Desde 1998 hasta 2000, el precio de los fertilizantes quedó bajo control del mercado y se modificó la política de estabilización general de precios, convirtiéndola en una política interna de ayuda alimentaria específica para personas pobres (ver también Cuadro 2).

La reducción del apoyo interno a la agricultura también se refleja en la marcada disminución de lo que la OMC cuenta como apoyo que no distorsione el comercio internacional, o “medidas del compartimento verde”, de USD 209 millones en 1997 a USD 168 millones en 2000 (PNUMA 2005:18). En particular, la reducción de los subsidios a fertilizantes había conducido a términos comerciales aun más desfavorables para las y los agricultores en los años de la apertura del comercio, como lo muestra el Cuadro 4. Esto – combinado con la eliminación del apoyo a los precios del arroz a través de las adquisiciones públicas de BULOG y las importaciones de arroz barato – llevó a un marcado descenso en los ingresos de estas personas (ver también sección 9.12) durante los años de liberalización. Sin embargo, además de su impacto económico en las y los agricultores, el recorte del apoyo gubernamental tuvo otro componente que no puede subestimarse: tras décadas en que las y los

Cuadro 4: Agravamiento de los términos comerciales – Comparación entre precios de arroz seco descascarillado y de fertilizantes, 1980-2003

Año (1)	Precio del arroz (Rp/kg) (2)	Precio del fertilizante (Rp/kg) (3)	Proporción (4=2/3)
1980 - 1982	320	113	2.83
1986	600	250	2.40
1995 - 1997	1,200	1,100	1.09
2003	2,750	1,150	2.39

Fuente: BULOG (en PNUMA 2005: 2).

agricultores pobres habían percibido al gobierno como el único que debía y podía protegerles contra la pobreza extrema, el abrupto cambio en las políticas agrícolas y la eliminación de los programas de apoyo les anonadaron y deprimieron. Éste es un efecto que aún no han superado, incluso ahora que el apoyo se ha reintroducido.

Desde 2001, y particularmente entre 2003 y 2007, el gobierno de Indonesia ha reintroducido, paso a paso, subsidios indirectos a la agricultura. El volumen de las medidas del compartimento verde se duplicó entre 2000 y 2003 hasta más de USD 373 millones (PNUMA 2005:18) y el gobierno ha vuelto a subsidiar insumos agrícolas tales como semillas, fertilizantes y pesticidas, sobre todo a través de precios máximos definidos a minoristas. Según cálculos inéditos del Banco Mundial, la tasa de crecimiento de los subsidios fue de más del 30 por ciento anual durante 2003 y 2007. En 2007, el 45 por ciento del presupuesto del Ministerio de Agricultura será invertido en subsidios. Sin embargo, los precios de los insumos agrícolas no son significativamente menores a los precios del mercado mundial y los agricultores reportan con frecuencia que incluso los quioscos autorizados de hecho venden fertilizantes a precios más altos que los definidos por el gobierno. El Banco Mundial también considera que los programas de créditos y otras medidas de apoyo tienen un alcance muy limitado. El Banco concluye que se necesitaría un mayor apoyo agrícola para revitalizar la agricultura, incluyendo inversiones sustanciales en el deficiente sistema de riesgos y en servicios de extensión agrícola adecuados. Es interesante observar el cambio en los consejos políticos del Banco Mundial: hace 10 años forzó al gobierno a reducir el apoyo interno; en la actualidad lo insta a hacer mayores inversiones y brindar más apoyo porque, tal como lo ve ahora, “la infraestructura rural se vino abajo en los últimos años”. Aun así, exhortar a un mayor apoyo interno no le impide al Banco insistir en que el mercado arrocero de Indonesia debe abrirse a las importaciones baratas.

La actual estabilización de precios, que funciona a través de las compras de BULOG a un precio de adquisición, también tiene un alcance limitado, considerando que menos del 5 por ciento de todas las compras se hacen a ese precio. Se puede concluir que las condiciones para agricultores a pequeña escala durante el periodo de liberalización de 1997-2001 fueron peores que ahora. Sin embargo, el daño ocasionado en esos años todavía no ha sido superado y los ingresos por cultivo de arroz aún son muy bajos para estimular las inversiones necesarias que permitirían incrementar la productividad o incluso expandir el área total de producción de arroz. Por ello, no es ninguna sorpresa que el crecimiento agrícola se haya reducido de 2.5 por ciento anual durante 1969-1992 a apenas 0.1 por ciento anual entre 1993 y 2006. No obstante, el Ministerio de Agricultura, con base en la reintroducción de los programas de apoyo agrícola, proyecta tasas de crecimiento del arroz hasta del 4 por ciento en 2007, tal como se aseveró en una entrevista para el presente estudio.

6.2.3 Efectos socioeconómicos de la apertura del mercado del arroz en 1997-2001

La liberalización comercial no debe ser percibida como la única razón de la pobreza de las y los agricultores de arroz, pero sí está a la cabeza de otras causas de marginación. A fin de comprender esta compleja situación, es necesario, además de útil, realizar un análisis macroeconómico.

Aun sin la competencia de las importaciones, las y los agricultores se encuentran en una débil posición de negociación pues el volumen de excedentes disponibles para la venta suele ser pequeño, la capacidad de almacenamiento es baja y, debido a su crisis de liquidez, la presión de realizar una venta muy pronto es fuerte. Por lo general venden de inmediato el arroz después de la cosecha. Dicho en términos económicos, el mercado del arroz está segmentado en el plano local, mientras que el suministro de los agricultores es muy inflexible. Así, el mercado local del arroz al nivel de los agricultores crea condiciones sumamente desfavorables para ellos pero beneficia a los comerciantes. La combinación de una producción inestable de arroz y la falta de elasticidad de la oferta del grano conduce a una elevada e impredecible fluctuación del precio al nivel de los agricultores. Como resultado, además del riesgo en lo referido a la producción, ellos también se enfrentan al riesgo de un precio alto, lo que convierte al cultivo de arroz en un negocio agrícola arriesgado.

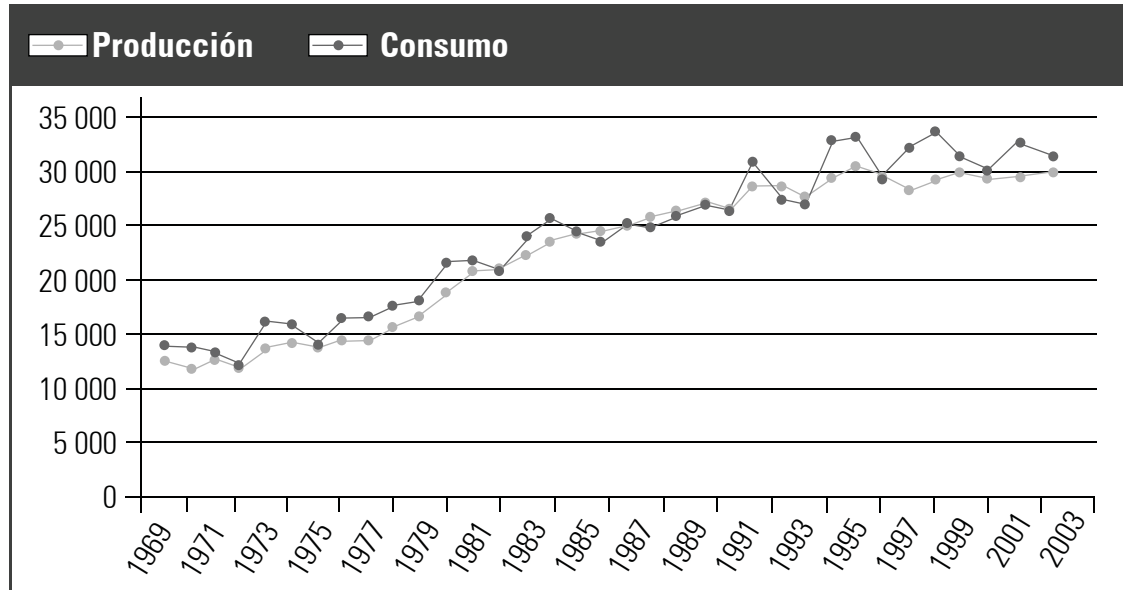
Además, la estructura del mercado arrocero indonesio es de naturaleza monopolística. Muy pocos comerciantes controlan conjuntamente el precio del grano. Por ejemplo, Java tiene sólo tres grandes comerciantes de arroz. Los estudios corroboran que la relación de los precios a los niveles de consumidores y de productores es asimétrica. El alza del precio del arroz al nivel de consumidores se transmite de manera imperfecta y lenta a los precios a puerta de finca, mientras que la reducción del precio del grano al nivel de consumidores es transmitida perfecta y rápidamente a los precios a puerta de finca. Por el contrario, el aumento de los precios a puerta de finca se transmite en forma perfecta y rápida al precio del arroz al nivel de consumidores, mientras que la disminución de los precios a puerta de finca es transmitida imperfecta y lentamente al precio del arroz al nivel de consumidores. Así, la fluctuación de precios al corto plazo tiende a favorecer tanto a agricultores como a consumidores. Aun cuando hay un beneficio proveniente de la fluctuación de precios, éste es captado por los comerciantes.

Estructuralmente, Indonesia es un importador neto de arroz, como lo muestra la Gráfica 1. El consumo del grano ha rebasado la producción interna en la mayoría de los años. Sin embargo, mientras que el déficit promedio de arroz entre 1969 y 2003 fue de sólo 7 por ciento, el porcentaje de mercado del arroz barato casi se duplicó a 12 por ciento en la época pico de la liberalización en 1999 (Gráfica 2). Tomando en cuenta sólo el año 1999 esto significa que, debido a la apertura de su mercado, Indonesia importó por lo menos 1.5 millones de toneladas métricas más que la cantidad necesaria para cerrar la brecha entre la producción y el consumo internos, incluyendo los efectos de sequía del fenómeno El Niño. Estas altas importaciones evitables crearon una dependencia innecesaria de un mercado mundial inestable, redujeron la seguridad alimentaria de Indonesia, socavaron los medios de vida de las y los agricultores de arroz y ni siquiera llevaron a precios de consumo más bajos de los cuales se habrían beneficiado las personas pobres de áreas urbanas. Como lo muestra la Gráfica 3, en el periodo de liberalización los precios nominales a consumidores de hecho aumentaron *más rápidamente* que durante el tiempo de mercado controlado antes de la apertura y en los primeros años después de ésta. La Gráfica 3 también revela que desde 1998 los precios nominales del arroz en granza se incrementaron con mayor lentitud que los precios del arroz oro, provocando – en combinación con un costo de producción más alto – el descenso en los ingresos de las y los agricultores.

El caso de la liberalización del mercado arrocero de Indonesia demuestra con toda claridad que la promesa del Banco Mundial y el FMI no fue cumplida cuando abrieron la puerta a las importaciones de arroz: en

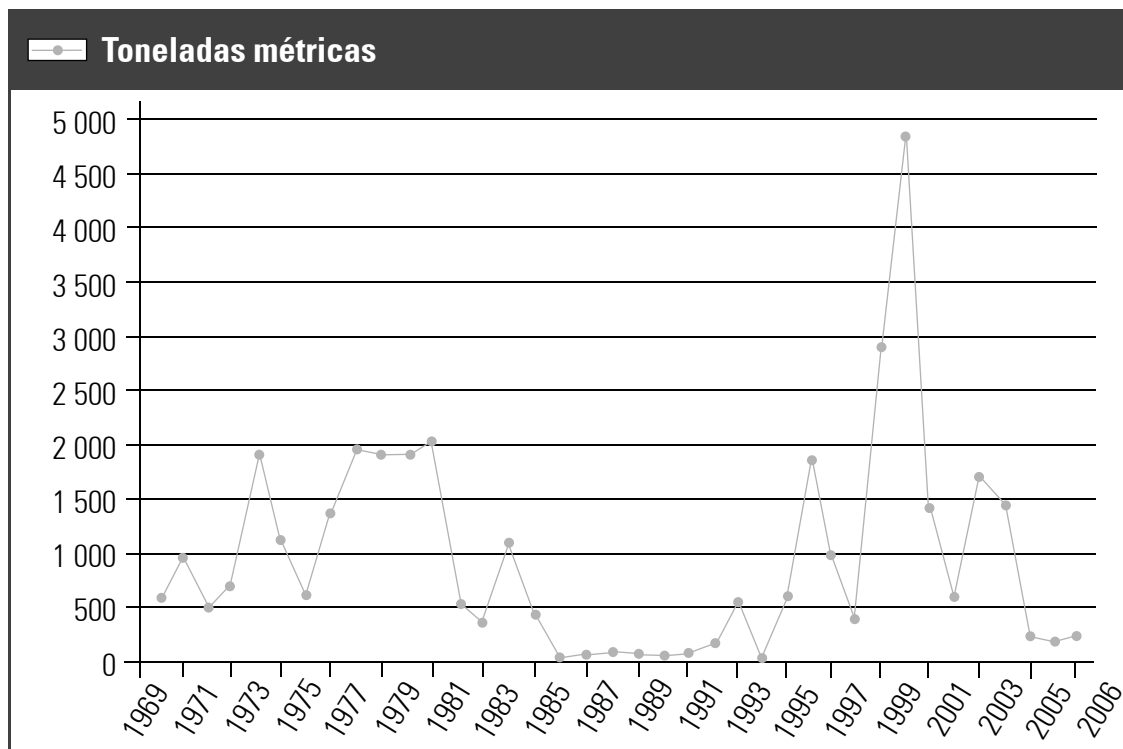
lugar de precios más bajos, los precios a consumidores incluso aumentaron y se tornaron más inestables, en particular durante los años de apertura total (1998-2001). Las y los agricultores también perdieron.

Gráfica 1: Producción y consumo, 1969-2003



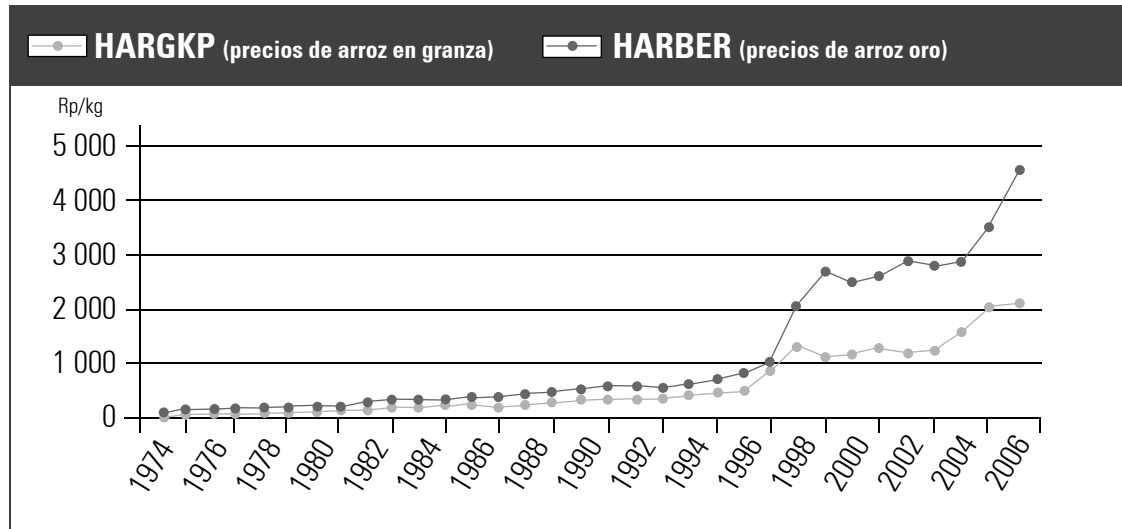
Cálculos del Dr. Nizwar Syafa'at basados en datos NBM publicados por Badan Pusat Statistik.

Gráfica 2: Importaciones de arroz, 1969-2006



Cálculos del Dr. Nizwar Syafa'at basados en estadísticas de BULOG.

Gráfica 3: Desarrollo de los precios de arroz oro y arroz en granza en el mercado interno, 1974-2005



(HARBER = precio de arroz oro & HARGKP = precios de arroz en granza).
Cálculos del Dr. Nizwar Syafa'at.

Los precios artificialmente bajos del mercado mundial actuaron como desincentivo para incrementar la productividad y, a la vez, tuvieron un impacto negativo en la pobreza en las áreas rurales. Es evidente que la cantidad de personas que viven por debajo de la línea de pobreza aumentó después de la liberalización comercial y la crisis económica. También es un hecho que la reducción de la pobreza a partir del año 2001 ha sido más lenta en las zonas rurales en comparación con las áreas urbanas (PNUMA 2005:64).

Resulta obvio que sólo un grupo económico se benefició de la liberalización – ilos comerciantes!

6.2.4 Impacto esperado de una posible nueva ronda de liberalización en 2007

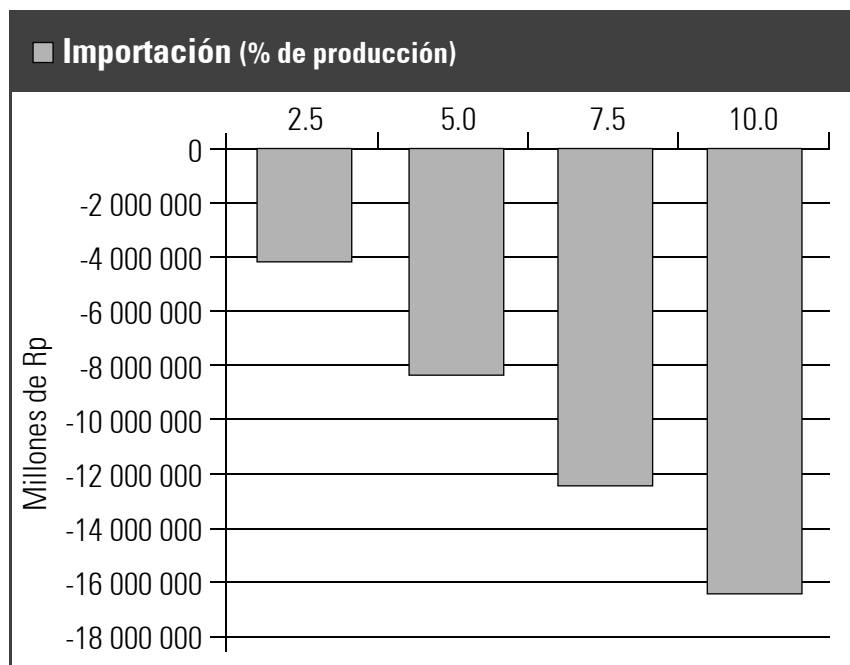
Ni productores ni consumidores se benefician de la actual situación: las y los agricultores de arroz continúan luchando por subsistir y la gente pobre sufre debido al drástico aumento de precios que se ha venido observando desde 2006. Obviamente, la re-regulación de las importaciones que culminó con la prohibición de éstas impuesta en 2004, el incremento del apoyo agrícola interno, las adquisiciones del gobierno y el programa nacional de ayuda alimentaria *Raskin* no han tenido el impacto esperado.

Como resultado de ello, el gobierno está bajo una mayor presión que llega casi de todas partes, incluido el electorado. Según una encuesta pre-electoral de abril de 2007, el 34 por ciento de las personas que la respondieron no creía que los partidos políticos estaban representando sus preocupaciones acerca de la muy delicada política sobre importaciones de arroz (ver *The Jakarta Post*, 17 de abril de 2007, pág. 1). El arroz continúa siendo un asunto de suma importancia política. “Casi todos los presidentes caen debido a los altos precios del arroz”, dice Lutfiyah Hanim, del Instituto para la Justicia Global (Entrevista A.4).

Bajo estas circunstancias, no es sorprendente que círculos influyentes, incluyendo el Banco Mundial, estén pugnando de nuevo por la liberalización comercial. Es cierto que el gobierno parece mantenerse firme en su posición: “El arroz es un producto estratégico y sumamente sensible al comercio. Con nuestra política arrocera protegemos a los productores internos. La liberalización reduciría los precios y se convertiría en un desincentivo para producir arroz. Por esta razón, no creo que vamos a liberalizar nuestro mercado en el futuro cercano”,

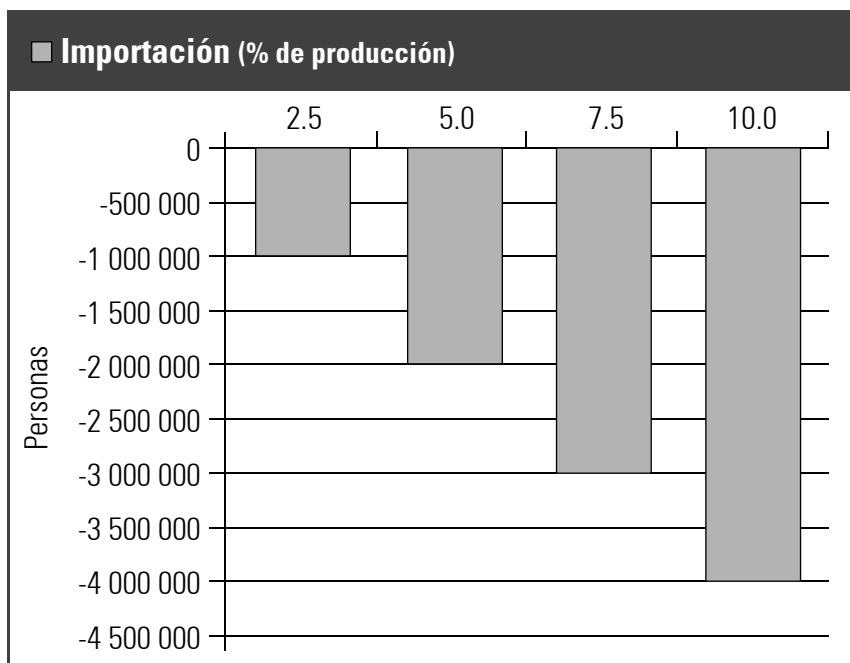
dice el Dr. Hermanto, secretario del director general sobre Seguridad Alimentaria del Ministerio de Agricultura, en una entrevista para este estudio (Entrevista A.5). Asimismo, Ir Minuk (Entrevista A.6), en representación del Ministerio de Comercio, apoya las regulaciones a la importación aún vigentes subrayando que “todas las decisiones acerca de las importaciones son tomadas por el Gabinete con base en sugerencias del Parlamento y por recomendación del Consejo de Seguridad Alimentaria”.

Gráfica 4: Impacto de mayores importaciones de arroz en el PIB



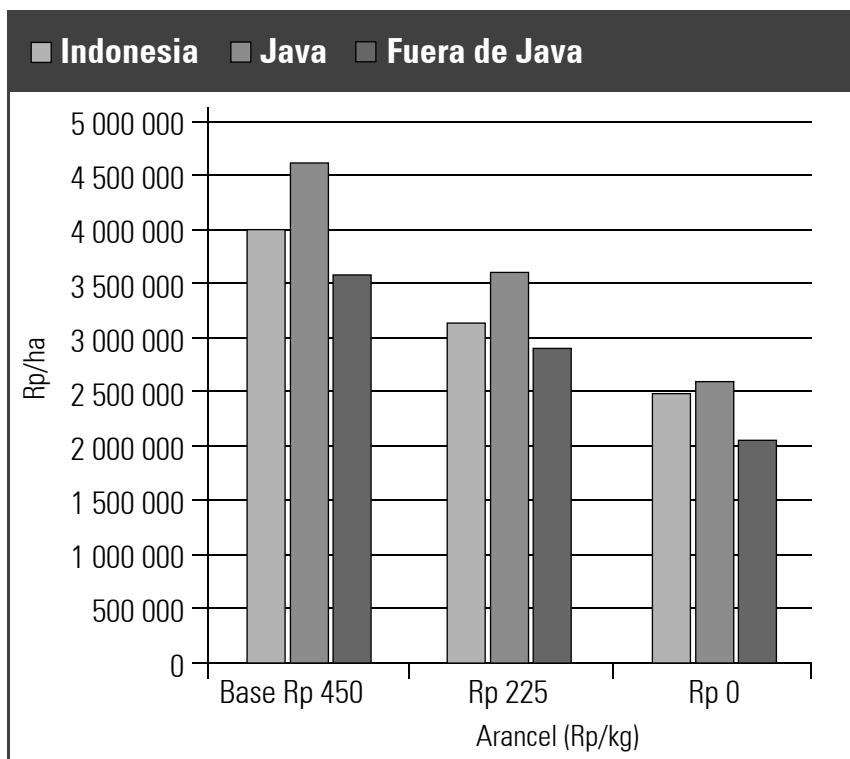
Fuente: Cálculos del Dr. Nizwar Syafa'at.

Gráfica 5: Impacto de mayores importaciones de arroz en el empleo



Fuente: Cálculos del Dr. Nizwar Syafa'at.

Gráfica 6: Impacto de la reducción de aranceles en los ingresos de agricultores



Sin embargo, fuentes internas destacan que ya está circulando un documento político del Banco Mundial y se espera que pronto será publicado. Según se dice, este documento pide que se cancele la prohibición de las importaciones, otorgando licencias de importación al sector privado y permitiendo importaciones de arroz a bajos aranceles *ad valorem* de aproximadamente 10-15 por ciento. Por un lado, es interesante observar que aun el Banco Mundial – en comparación con la década de 1990 – hoy día parece rechazar un arancel de cero (a fin de evitar importantes distorsiones del mercado) y, por el contrario, pide más apoyo agrícola y compensación para agricultores a pequeña escala. Por otra parte, tomando en cuenta las lecciones del periodo de liberalización de 1995-2001, tal escenario de apertura comercial constituye una seria preocupación. ¿Cuál sería el impacto en las personas rurales pobres ya muy marginadas? El agrónomo Dr. Nizwar Syafa'at ha hecho modelos de diferentes escenarios de liberalización comercial y de su posible impacto en tres principales variables: el producto interno bruto, el empleo y los ingresos de las y los agricultores de arroz.

Bajo la condición de un precio mundial inferior al precio interno (ya sea a través de *dumping* o no), la liberalización del mercado conduciría a mayores importaciones. Esto provocaría un descenso en la contribución del arroz en granza y del arroz oro al Producto Interno Bruto (PIB) y también al desempleo. Las Gráficas 4 y 5 presentan los resultados de una evaluación de impacto de las importaciones de arroz en el PIB y el empleo. Se evalúan cuatro escenarios de diferentes porcentajes de importación como un indicador del grado de apertura, es decir, 2.5, 5.0, 7.5 y 10 por ciento. Si las importaciones reemplazan el 2.5 por ciento de la producción, se estima que la pérdida en el PIB nacional sería de Rp 4 trillones, mientras que la pérdida de empleos alcanzaría a aproximadamente 1 millón de agricultores. Si las importaciones reemplazan el 10 por ciento de la producción, la pérdida en el PIB nacional sería de Rp 16.7 trillones y 4 millones de agricultores perderían sus empleos.

En lo relativo a los aranceles, Nizwar Syafa'at ha elaborado un modelo del posible impacto que en los ingresos de agricultores tendrían los recortes arancelarios de 50 ó de 100 por ciento, en comparación con el antiguo

arancel de Rp 430 por kg. Si el arancel se redujera en un 50 por ciento o Rp 225 por kg, el beneficio por hectárea a puerta de finca en Indonesia bajaría de Rp 4,018,379 a Rp 3,213,750, o aproximadamente un 20 por ciento. Si el arancel fuera eliminado por completo, el beneficio por hectárea a puerta de finca se reduciría de Rp 4,018,379 a Rp 2,433,855, o cerca de un 39 por ciento. Es obvio que la liberalización comercial disminuirá la ganancia a puerta de finca. La reducción del beneficio, sobre todo en Java, hará bajar la competitividad del arroz en comparación con la caña de azúcar y alentará el giro de arroz a caña de azúcar. Esta transferencia de cultivo reducirá el aporte de Java a la producción arrocera nacional. Ese descenso en la producción contribuiría a la inseguridad alimentaria del país.

Si la pérdida de ganancias a puerta de finca como resultado de la liberalización comercial se analiza desagregada según la extensión de tierra que trabajan las y los agricultores (ver Cuadro 5), el beneficio remanente para la mayoría de hogares es sumamente bajo. El grupo más grande de hogares (38 por ciento) tiene tierra cultivable de menos de 0.25 ha. La ganancia remanente de un arrozal de 0.25 ha, con dos cosechas al año, se reduciría a Rp 1,606,875 o USD 175 anuales si los aranceles fueran recortados en un 50 por ciento. En el caso de una completa eliminación de los aranceles, la ganancia remanente sería de unos USD 132 anuales – 36 centavos diarios por hogar. De acuerdo al censo, el tamaño promedio de los hogares es de 4.2 personas y el beneficio del cultivo de arroz representa el 25 por ciento del ingreso del hogar. El ingreso per cápita sería de aproximadamente USD 0.35.

Considerando el criterio del Banco Mundial según el cual se categoriza como pobre a una persona cuando su ingreso diario es inferior a USD 1, se hace evidente que la liberalización del mercado del arroz (sin una adecuada compensación a quienes producen el grano) violaría los derechos humanos porque los ya insuficientes medios de vida de millones de agricultores de arroz sufrirán un deterioro aun mayor cuando el ingreso se reduzca.

Tal como concluye el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA 2005:45): “La pobreza es un fenómeno multidimensional y el comercio no es el único factor que puede afectarla. Sin embargo, el comercio puede tener un impacto significativo si está relacionado con las variables económicas que afectan el ingreso, el empleo y los gastos del hogar”. Podría demostrarse que tal impacto sí resultó de la liberalización previa y probablemente ocurriría otra vez en caso de una nueva ronda de apertura.

Es difícil determinar con precisión el impacto del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, ya que su implementación coincidió con las medidas de ajuste estructural inducidas por el FMI en 1995-2001. Aun así, resulta evidente que la combinación de importaciones baratas y menos apoyo interno ha empeorado la situación de las y los agricultores de arroz. Millones de estas personas ya viven por debajo de la línea de pobreza, lo cual significa que no cuentan con suficientes recursos para satisfacer sus necesidades básicas. Al parecer se les dificulta sobremanera ajustarse a las cambiantes condiciones del mercado, debido a su pobreza y su alta dependencia de terratenientes, intermediarios y acreedores, como se mostrará en la siguiente sección.

Cuadro 5: Distribución de hogares que cultivan arroz basada en extensión de tierra, 2003

Extensión de tierra (hectáreas)	Hogares (%)
< 0.25	37.48
0.25 - 0.50	25.66
0.50 - 0.75	15.68
0.75 - 1.00	5.70
> 1.00	15.48

Fuente: Censo sobre Agricultura (2003).

6.3 EL IMPACTO DE LA APERTURA DEL MERCADO ARROCERO EN CUATRO COMUNIDADES PRODUCTORAS DE ARROZ EN JAVA OCCIDENTAL

6.3.1 Metodología y perfil de las comunidades seleccionadas

¿Cómo han afectado la liberalización del mercado arrocero en general y las políticas comerciales en particular a las y los agricultores de arroz en Indonesia? Específicamente, ¿qué ha cambiado en sus vidas y cómo perciben estos cambios? ¿Existen pruebas de una mayor inseguridad alimentaria? ¿Ha sido amenazado o violado el derecho de las personas a la alimentación? ¿Cuál es la opinión de la gente del campo acerca de las importaciones? ¿Qué expectativas tienen y a quiénes ven como agentes de cambio?

A fin de responder estas preguntas y completar el análisis a nivel macro, en abril de 2007 se llevó a cabo una investigación de campo en cuatro comunidades de las tres regiones de la provincia de Jawa Barat (Java Occidental): Subang, Karawang y Bekasi. Las regiones fueron seleccionadas porque constituyen el centro de la producción arrocera, más popularmente conocido como “el granero de arroz” de Java Occidental. Debido a la corta distancia hasta Yakarta, principal centro de comercio en el país, era de esperar que el impacto de la liberalización comercial fuera más visible aquí que en otras áreas más remotas de Indonesia.

En todas las aldeas visitadas, la economía arrocera guarda una correlación directa con la situación económica de las y los agricultores de arroz y, en general, con la economía de las comunidades. Según estas personas, el gobierno debería formular políticas agrícolas que beneficien a este conglomerado. De hecho, con frecuencia ha ocurrido lo contrario, como lo evidencia la sección anterior. Durante más de tres décadas, y en particular desde la liberalización del mercado del arroz en 1997, las condiciones de vida de las y los agricultores han empeorado, según su propia percepción. Se ha deteriorado la proporción entre insumo y rendimiento del cultivo de arroz, el acceso a recursos productivos es extremadamente escaso y la mayoría de agricultores tiene ahora grandes deudas con intermediarios y terratenientes, todo lo cual les hace muy dependientes. Esto debilita su posición en la cadena de producción, les vuelve demasiado vulnerables a los riesgos que implica la producción de arroz, reduce sus oportunidades, socava su seguridad alimentaria y puede finalmente llevarles a perder su tierra. También alienta el éxodo de jóvenes de la aldea hacia las ciudades, donde trabajan en el sector informal. Muchas mujeres jóvenes incluso dejan el país y pasan a ser trabajadoras migrantes en países árabes, Taiwán, Hong Kong o Corea. Quienes continúan en la agricultura son principalmente personas de la tercera edad.

La primera comunidad visitada fue Samudrajaya en la región de Bekasi, ubicada al este de Yakarta en el norte de Java Occidental. Bekasi pertenece a la zona divisoria de Yakarta y se caracteriza por elevados niveles de migración que crecen a una tasa del 4.6 por ciento anual y por conversión de suelo agrícola para uso industrial y desarrollo municipal. A consecuencia de ello, la producción de arroz está disminuyendo y Bekasi, que una vez fue conocida como el granero de arroz de Indonesia, pronto se convertirá en importadora neta.

Cercana a Yakarta, Samudrajaya tiene, según su monografía de 2006, una extensión de 71



Paul Jeffrey/AEAM

hectáreas que en su mayoría son campos de arroz. Cuenta con 4,880 habitantes – 2,543 hombres y 2,337 mujeres. Por ocupación, la gente de la aldea se divide en productores de arroz (608), agricultores de plantaciones (126), pescadores (132), jornaleros (183) y otras (31).

Dos comunidades, Cikuntul y Cikalong, están localizadas en la región de Karawang, al este de Bekasi. El gobierno local de Karawang mantuvo el estatus de esta región como el granero de arroz en Java Occidental. En el año 2001 fueron producidos 1.1 millones de toneladas métricas del grano en sus 93,590 hectáreas de arrozales húmedos. El gobierno local tiene la intención de mantener e incluso expandir la posición de Karawang como el granero de arroz de Java.

Ubicada al noreste de la región de Karawang, Cikuntul se encuentra tres kilómetros fuera de la capital del distrito y a 80 km de Yakarta. De acuerdo a su monografía (2006), Cikuntul tiene una extensión de 577 ha, incluyendo 351 ha (61 por ciento) de arrozales. En la aldea viven 4,842 personas (2,366 hombres y 2,476 mujeres); 266 son agricultores y otras 1,896 pertenecen a familias campesinas sin tierra.

Cikalong está a cinco kilómetros de la capital del distrito y a 85 km de Yakarta. Su extensión total es de 318 ha, de las cuales 260 ha (82 por ciento) son arrozales. Sus 4,115 habitantes (2,032 hombres y 2,083 mujeres) pertenecen a 1,193 familias. La mitad de la población depende del arroz y la mayoría carece de tierra. El secretario de la aldea afirmó que el 40 por ciento de los campos de arroz en la localidad es propiedad de personas ajenas a ésta, pero cultivado por aldeanos. Según el catastro de tierra, sólo una persona tiene más de 10 ha, cinco poseen 5-10 ha, cuatro tienen 1-5 ha, 20 poseen entre media y una hectárea y 110 tiene un campo cuya extensión es menor de 0.5 ha.

La última comunidad estudiada, Pinangsari, pertenece a la región de Subang, al este de Karawang. Las planicies de Subang son dominadas por arrozales y la mayoría tiene irrigación por bombeo (70 por ciento). Con su abundante agua, Subang es indudablemente uno de los graneros de arroz de Java Occidental.

Pinangsari se encuentra al suroeste de la región de Subang, a 12 km de la capital del distrito y a 90 km de Yakarta. Su monografía (2006) indica que su extensión es de 1,085 ha, con 821 ha (76 por ciento) de arrozales irrigados y otras 76 ha (7 por ciento) de campos de arroz regados con aguas pluviales. La aldea tiene 7,798 habitantes (3,901 hombres y 3,897 mujeres) que conforman 2,418 familias. De estas personas, 4,259 pertenecen a hogares campesinos, pero sólo ocho familias poseen más de 1 ha de tierra, mientras que 373 familias tienen entre 0.5 y 1 ha y 706 familias poseen menos de 0.5 ha. El resto no tiene tierra.

6.3.2 Características básicas de la producción de arroz en las comunidades visitadas

Diferenciándoles por el tipo de propiedad de tierra, las y los agricultores de arroz en las comunidades visitadas pueden dividirse en cuatro grupos:

- 1) Agricultores/as que poseen tierra (*Petani pemilik*) – la tierra es cultivada ya sea por ellos/as mismos/as o por otros/as agricultores/as
- 2) Campesinos/as con menos de 0.5 ha (*Petani pemilik penggarap*) – cultivan sus propias tierras y por lo general también otras, ya sea mediante el sistema de alquiler, el de intercambio o el de reparto de cosecha (*Maro*)
- 3) Labradores/as sin tierra (*Petani penggarap*) – ganan su sustento trabajando en la tierra de un/a agricultor/a. Se practican los siguientes sistemas:
 - Sistema de alquiler (*Sistem sewa*): el/la labrador/a alquila partes de un campo por un periodo limitado

- Sistema de intercambio (*Sistem gadaï*): el/la labrador/a da un préstamo a la persona propietaria de la tierra y a cambio de ello puede cultivarla hasta que esa persona le devuelve el préstamo
- Sistema de reparto de ganancias (*Sistem bagi hasil*): el/la labrador/a cultiva la tierra de un/a terrateniente, pre-financia todos los insumos (por ejemplo, semillas, fertilizantes y pesticidas) y comparte equitativamente las ganancias con esa persona (después de deducir el costo de los insumos)

4) Jornaleros/as agrícolas (*Burub tani*) – personas que dependen sólo de su propio trabajo. Se les paga en efectivo por día. En Bekasi, Karawang y Subang, la remuneración para jornaleros y jornaleras oscila entre Rp 25,000.00 y Rp 30,000.00 (aproximadamente USD 3) por día. Durante la estación de cosecha, además del dinero en efectivo, el/la jornalero/a recibe arroz en una proporción de 5:1 (cinco partes para el/la terrateniente y una para el/la jornalero/a). A fin de tener derecho a este beneficio adicional, el/la jornalero/a trabaja sin pago, durante cierta cantidad de días, en el tiempo en que no hay cosecha (*jeblok*).

110

Los campos de arroz en la región estudiada pueden distinguirse por los siguientes tipos:

- 1) Arrozal tecnificado (*Sawah teknis*): campo de arroz que está conectado al canal principal de agua por un canal secundario
- 2) Arrozal semi-tecnificado (*Sawah setengah teknis*): campo conectado al canal secundario por un canal terciario
- 3) Arrozal no tecnificado (*Sawah non teknis*): campo que recibe agua de riego a través de una corriente natural, la cual es mantenida por el/la agricultor/a
- 4) Arrozal con acopio de aguas pluviales (*Sawah tadah bujan*): campo dependiente de las lluvias

En su mayoría, los tipos de arroz cultivados en la región son híbridos tales como IR-64, *Way Apu Buru* y *Widas*.

La producción promedio de arroz cosechado seco (GKP – *Gabah Kering Panen*) en las regiones de Bekasi, Karawang y Subang varía entre 4.5 y 5 TM/ha.

Durante año suele haber dos y hasta tres estaciones de siembra, con un patrón en el que se planta arroz – arroz – arroz (*Padi – Padi – Padi*). Otro patrón de siembra (llamado *Padi – Padi – Palawija*) es arroz – arroz – cultivo de producto que no sea arroz. La mayoría de agricultores de las comunidades visitadas siembran arroz sólo dos veces al año y no cultivan en absoluto durante la tercera estación, debido a la falta de agua.

Por lo general, las y los agricultores de arroz dependen de las semillas, los fertilizantes y pesticidas como factores de insumo. El uso de fertilizantes es un factor constante de costo, mientras que el de pesticidas depende de las plagas. Durante el curso de la investigación hubo una epidemia de saltamontes marrones que obligó a los agricultores a aplicar pesticidas una vez a la semana.



Un molino de arroz en la región de Karawang en Indonesia..

Justin Coupertino/AEAM

6.3.3 La cadena de producción

Un/a agricultor/a vende el arroz a título individual a un intermediario (*tengkulak*), quien es de la misma comunidad o viene de una aldea vecina. La venta suele ser mediada por un agente local. La posición de negociación de ese/a agricultor/a es sumamente débil. Esto se debe, en parte, a la pequeña cantidad y la variante calidad, pero también a que el/la agricultor/a carece de información sobre el precio en el mercado y depende sobremanera del intermediario como fuente de ésta: “No hay un precio oficial gubernamental, sino el precio del intermediario”, dice Pak Olang, agricultor de Cikalong (Entrevista B.1). Al preguntársele acerca del precio oficial de adquisición pública, Olang responde en tono furioso que el precio del gobierno no existe en Cikalong. El único precio que conocen allí es el del intermediario. “No importa que digan que el precio oficial es tal o cual”.

La situación es peor si el/la agricultor/a tiene una deuda con el intermediario; en este caso debe aceptar precios muy bajos. A causa de los permanentes problemas de liquidez y la ausencia de créditos gubernamentales, la mayoría de agricultores, en particular quienes tienen sólo una pequeña extensión de tierra o ninguna, piden dinero prestado para pre-financiar los costos de producción. Por lo general obtienen créditos ya sea de vendedores locales de productos agrícolas, del intermediario o de los terratenientes. Como resultado de ello, compran a precios muy altos y venden demasiado barato:

El dueño de la tienda de pesticidas o un dueño de capital nos presta un poco de dinero para que podamos cubrir el costo de producción. Sin embargo, la deuda aún no ha sido pagada. Tuve dos estaciones de siembra infructuosas. Me faltaba capital y pedir un préstamo era la única manera.

Así se expresa Faturohman, de Cikuntul (Entrevista B.7). En el siguiente paso dentro de la cadena del arroz, el intermediario lleva el grano al molino. En este aspecto, desde 1999 ha sido visible un proceso de concentración que, de hecho, es acelerado por el Estado debido a que Dolog, el depósito de logística pública, compra arroz sólo a los grandes molinos. Por consiguiente, muchos pequeños molinos tienen que cerrar.

El arroz blanqueado es luego comercializado por más intermediarios y va hasta los mercados mayoristas. La mayor parte de la producción proveniente de las regiones estudiadas se comercializa en Pasar Induk Beras, el principal mercado de Yakarta, desde el cual es distribuido a todos los puntos dentro y fuera de Java.

El mercado mayorista es un oligopolio. Sólo tres grandes actores controlan la mayor parte del mercado en Java y no más de cinco en todo el país, de los cuales *Ayong* es el líder: “Este oligopolio puede provocar escasez en el mercado en cualquier momento”, dice Agusdin Pulungan, presidente de WAMTI, el Foro de la Comunidad Agrícola de Indonesia (Entrevista A.10).

6.3.4 Cambios desde la apertura del mercado en 1997

Las familias agricultoras han vivido por generaciones en las aldeas y la mayoría trabaja en los campos de arroz a partir de la adolescencia. Por lo general no tienen tierra o muy poca. Sólo una pequeña mayoría posee más de 0.5 ha y el tamaño promedio de las parcelas continúa reduciéndose debido a la fragmentación de la tierra ocasionada por la herencia de padres a hijos o el endeudamiento. De modo que se ha vuelto cada vez más difícil ganarse la vida con dignidad. Hasta la década de 1970, la gente se sentía orgullosa de ser agricultora. A pesar de los bajos ingresos, ser agricultor/a tenía que ver con la posición social. La de un/a agricultor/a era alta: “Aun cuando tenías una casa bonita, si no eras agricultor sentías que no pertenecías a una clase más alta”, explicó Daipin (Entrevista B.2).

En el pasado, ser agricultor/a no sólo significaba una posición social, sino también era la ocupación por excelencia. Era posible enviar cuatro hijas e hijos a la escuela. Hoy día, y en particular desde el fin de la década de 1990, muchos niños y niñas deben abandonar la escuela después de la primaria porque las familias ya no pueden pagarla. Rusdiawan (Entrevista B.20) lo dice así:

Mi padre fue agricultor, pero en aquellos tiempos pudo enviar a sus cuatro hijos a la escuela porque era posible pagarla aun sólo con el alquiler de los campos... Ahora muchos niños y niñas abandonan la escuela para empezar a trabajar.

Es muy difícil para las y los agricultores describir con precisión cuáles cambios ha habido en qué momento y por qué. Sin embargo, sienten lo mismo respecto a sus medios de subsistencia en la actualidad: es cada vez más difícil satisfacer las necesidades básicas diarias a causa de los altos costos de vida y el magro ingreso proveniente del cultivo de arroz. Al comparar sus vidas con las de sus predecesores hacen énfasis en que sus padres y madres tuvieron muchos hijos e hijas y aun así podían costear su educación. Sobre todo en los últimos 10 años, se les ha dificultado enviar a sus niñas y niños a la escuela, cuando la sola satisfacción de las necesidades cotidianas es ya una tarea tan ardua. Incluso tienen que pedir dinero prestado para cubrir esas necesidades debido a que los réditos del cultivo de arroz son insuficientes. Al parecer les resulta difícil comprender las causas de su extrema pobreza, por lo que la mayoría de sus respuestas es imprecisa. Las cosas empeoraron después de la crisis económica y la liberalización comercial que le siguió a ésta a finales de la década de 1990. La agricultura en general y particularmente el cultivo de arroz fueron una forma cada vez menos confiable de ganarse la vida e incluso se convirtieron en fuente de pérdidas. En ocasiones, la única forma de cubrir el déficit fue vender lo único que poseían – su tierra. Rusdiawan (Entrevista B.20) continúa:

En aquellos tiempos, la vida de un agricultor era mejor. Hoy día su ingreso es insuficiente en comparación con los gastos. A fin de satisfacer sus necesidades, ahora los agricultores a menudo estamos atrapados en la deuda.

Según sus cálculos, un agricultor que tiene un campo de arroz de una hectárea obtiene un ingreso de apenas Rp 4,800 (USD 0.50) por día. Indudablemente, no es suficiente depender sólo del cultivo de arroz. Por lo tanto, la mayoría de agricultores del grano tiene un ingreso proveniente de empleos adicionales como enladrilladores, albañiles, mercaderes u otros sectores informales. En lo que respecta a las mujeres de la familia, ellas cada vez más se convierten en trabajadoras migrantes, aun en el extranjero.

Esta situación afecta más a las mujeres de las áreas rurales, que suelen ser las responsables de administrar la economía del hogar y satisfacer todas las necesidades básicas. Esta presión a menudo las lleva a hacer sacrificios. Además de administrar el hogar y laborar en los campos, ellas emprenden otras actividades generadoras de ingresos, con frecuencia dentro del sector informal. En casos extremos dejan temporalmente a su familia a fin de ganar dinero como trabajadoras migrantes en Yakarta o fuera de Indonesia, sobre todo en los países árabes.

La mayoría de agricultores ve al gobierno como el responsable de atender su desesperada situación. Éste debería asegurar precios a puerta de finca más altos y estables, mejorar los servicios de extensión y crédito, así como brindar un apoyo que vaya más dirigido a las personas pobres. Las medidas que el gobierno de hecho está adoptando son percibidas como inapropiadas. En todos los sitios donde se realizó esta investigación, el actual apoyo gubernamental se reduce principalmente a un programa llamado *Raskin* (arroz para familias pobres), que da a las familias de escasos recursos el derecho a comprar hasta 20 litros de arroz al mes a un precio subsidiado de Rp 1,000 (USD 0.10) por litro. En la práctica, sin embargo, el precio subsidiado se distribuye de manera pareja a todas las personas de las aldeas, de modo que cada familia termina recibiendo sólo cuatro litros. Es por ello que la gente ahora llama al programa *rasta beras merata*, es decir, “arroz repartido parejamente”.

“Los subsidios raras veces le llegan a la gente. Por eso no confío en el subsidio”, dice una agricultora de Pinangsari. Resulta muy obvio que el gobierno es visto como responsable de la situación. Aun así, las y los agricultores tienen sólo una pequeña esperanza de que ocurra un cambio.

6.3.5 Apertura comercial – El punto de vista de las y los agricultores

¿En qué maneras concretas ha contribuido la liberalización del mercado a la miseria de las y los agricultores de arroz? En todas las comunidades estudiadas, estas personas por lo general desconocen términos tales como “libre comercio” o “liberalización del mercado”. Para la mayoría, esas dimensiones van más allá de su horizonte. El bajo nivel de formación política y la falta de comprensión acerca de la dimensión internacional de las políticas agrícolas les dificultan, hasta cierto grado, vincular el nivel macro con el nivel micro de investigación de este estudio.

Aun así, pese a que no saben cómo funciona el mercado global, sí entienden que las importaciones de arroz barato son una amenaza para sus comunidades:

¡La importación de arroz provoca pérdidas! Si las importaciones continúan, entonces preparémonos para las y los agricultores mueran de hambre, en particular quienes tienen muy poca tierra. A mi entender, el 70 por ciento de Indonesia está cultivando. Antes teníamos autosuficiencia arrocera. Ahora Vietnam, que solía ser insuficiente, exporta arroz a Indonesia. Mientras tanto, sólo recibimos promesas del gobierno.

Eso manifiesta Dedi, secretario de la aldea de Pinangsari (Entrevista B.12). La importación de arroz, como aseveraron las y los agricultores, hace que bajen sus precios a puerta de finca. Aunque la mayoría nunca ha visto sacos de arroz importado, lo percibe como una amenaza y sabe de ello por medio de los intermediarios. Éstos les dicen que el suministro de arroz importado más barato está reduciendo los precios a puerta de finca. Al parecer, los intermediarios utilizan de manera inadecuada y sistemática la falta de información entre agricultores. Daipin, quien empezó a cultivar en Cikalong en 1966, comenta que incluso el *rumor* de los aumentos de las importaciones de arroz disminuye el precio del grano:

Hoy estamos en la era de la información. Cuando el precio baja en Yakarta, en cuestión de segundos se reduce también en las aldeas. El *tengkulak* simplemente pulsa un botón en su teléfono celular y envía un breve mensaje de texto. Cuando se entera de que el precio bajó, incluso si estamos negociando en ese mismo momento, el precio puede reducirse en un instante. (Entrevista B.2)

Abdul Yasa, de 71 años de edad y colega de Daipin, agrega:

En enero, el precio era relativamente justo, casi de Rp 350,000 por 100 kilogramos. Luego en la televisión dijeron que el precio del arroz importado podría bajar en marzo. Como resultado de ello, el precio del arroz cosechado seco en Watas cayó a Rp 220,000. (Entrevista B.5)



Prapto Winarto, un agricultor de arroz en Java Central, Indonesia. Paul Jeffrey/AEAM

Ello demuestra que los comerciantes han logrado mantener los precios a puerta de finca comparativamente bajos aun después de que el gobierno pasó de las políticas de mercado abierto a la intervención del mercado luego de 2001, y a pesar de la creciente escasez de arroz en el mercado de consumo sobre todo después de 2004. Un importante instrumento para reducir el precio a puerta de finca parece ser la constante amenaza de las importaciones baratas, ya se trate de importaciones reales o sólo de un rumor acerca de las que pudieran venir en el futuro.

Al pedirle su opinión sobre el argumento de que la gente pobre de las áreas urbanas depende del arroz barato, Abdul Yasa se muestra sorprendido de que las mujeres de las ciudades nunca se quejan cuando suben los precios del azúcar y la carne, pero sí lo hacen al tratarse de los precios del arroz.

Cuando las mujeres de las ciudades hacen manifestaciones y claman por recortes en el precio del *sembako*, al mismo tiempo significa que quieren que los agricultores muramos!

Las y los agricultores de arroz enfatizan que, en la última década, los costos de producción se han incrementado mucho más rápidamente que los precios de productividad y a puerta de finca. También subrayan que los costos de vida van en franco aumento, mientras que sus ganancias se reducen. Casi ninguna de estas personas puede cubrir las necesidades cotidianas de su familia sólo con los ingresos del cultivo de arroz. Aun sin comprender a cabalidad por qué está empeorando la proporción entre el ingreso y los gastos, pueden ver claramente cómo esto se relaciona con las políticas comerciales y agrícolas. Las medidas adoptadas por el gobierno, en particular los subsidios para insumos y las políticas sobre estabilización de precios, no les llegan o bien tienen un efecto mínimo debido al mal funcionamiento del sistema. Ibu Marni, de 32 años de edad, quien es esposa de Pak Mukrim (36), madre de tres niños y campesina con un arrozal de 2,700 m² en la aldea de Samudrajaya, comenta en torno a la inacción del gobierno:

El gobierno fija el precio de adquisición en Rp 220 por kilogramo de arroz, pero durante la época de cosecha sólo recibimos Rp 150 por kg. (Entrevista B.17)

Como ya se señaló, no es muy elevado el nivel de conciencia política de la mayoría de agricultores en las comunidades estudiadas, pese a que todas están ubicadas cerca de Yakarta. Por contraste, la conciencia acerca de los temas comerciales es muy alta en los movimientos campesinos nacionales, para los cuales las importaciones de arroz son uno de los asuntos más críticos, incluso a pesar de que la prohibición de éstas, impuesta en 2004, continúa vigente. “¡El arroz es vida, cultura y dignidad!” (lema de FSPI/La Vía Campesina).

Al igual que ocurre en los países vecinos, las organizaciones campesinas se oponen firmemente a la liberalización del mercado del arroz por considerarla una amenaza para las y los agricultores a pequeña escala, las personas sin tierra y la economía de las aldeas rurales. FSPI, la Federación de Sindicatos Campesinos de Indonesia (*Federasi Serikat Petani Indonesia*), y la afiliada de La Vía Campesina en este país pugnan por la prohibición de las importaciones de arroz y la promoción del cultivo familiar de arroz a fin de asegurar la autosuficiencia. Según FSPI, ahora Indonesia produce suficientes alimentos y no necesita importar en absoluto para cubrir el consumo interno. El gobierno debería subsidiar los precios a puerta de finca a modo de asegurar que el precio cubra los costos de producción y una ganancia adecuada al costo de vida de las y los agricultores (La Vía Campesina / FSPI 2006:39). FSPI considera que un precio justo estaría al nivel de Rp 2,350 para la cosecha de 2007 (en Java Central), mientras que el precio pagado por BULOG es de sólo Rp 2,000 y los precios a puerta de finca oscilan entre Rp 1,800 y 2500 por kg, tal como aseveró Mohamed Ikhwan, asesor en políticas e investigación de FSPI, en una entrevista para este estudio (Entrevista A.3).

Asimismo, Agusdin Pulungan, presidente del Foro de la Comunidad Agrícola de Indonesia (WAMTI – *Wabana Msasyarakat Tani Indonesia*), insta a detener por completo las importaciones y establecer un precio mínimo a puerta de finca de Rp 2,500 por kg (Entrevista A.10). Según sus cálculos, las importaciones han reducido el precio del arroz en 20 a 30 por ciento. Él también subraya que el gobierno no es capaz de controlar las importaciones de manera eficaz. A su criterio, 1-2 millones de toneladas métricas de arroz contrabandeadas han ingresado al mercado cada año desde 2000, información que básicamente es verificada por otros especialistas, incluyendo a funcionarios gubernamentales.

Las organizaciones entrevistadas, API (Alianza de Agricultores de Indonesia / *Aliansi Petani Indonesia*), FSPI y WAMTI, además de otras organizaciones de la sociedad civil como ANMK (Alianza Nacional contra el Hambre / *Aliansi Nasional Melawan Kelaparan*), Bina Desa (Secretaría de Indonesia para el Desarrollo de Recursos Humanos en Áreas Rurales), el Instituto para la Justicia Global (IGJ) y la Coalición Popular por la Seguridad Alimentaria, coinciden en su crítica acerca de que la apertura del mercado a las importaciones de arroz durante 1997 y 2001 sólo benefició a miembros del régimen y no a la gente pobre. En su opinión, no mucho ha cambiado desde entonces. Parece que aún hay una pequeña casta de políticos influyentes que toman las decisiones para beneficio financiero de sus propias familias y amistades cercanas. Esta apreciación es respaldada por nuevos hallazgos en el caso de corrupción de BULOG, llamado “Bulogate” (ver sección 6.4.1).

Otro asunto que fue destacado por Carla June Natan, coordinadora de la Misión Comunitaria Urbana en Yakarta, es la necesidad de volver a diversificar los alimentos básicos en Indonesia:

Durante las últimas cinco décadas, el maíz, el sagú, la yuca y otros alimentos básicos tradicionales han sido reemplazados en muchas islas indonesias por el arroz que es promovido como alimento barato por el Estado. (Entrevista A.8)

6.3.6 Pobreza e inseguridad alimentaria

La mayoría de agricultores produce para autoconsumo, incluyendo una reserva destinada a necesidades imprevistas y ocasiones extraordinarias, como *kondangan* (festividad). Sólo se vende el excedente remanente a fin de obtener ingresos en efectivo para cubrir otras necesidades cotidianas (en particular las cuotas escolares) y comprar los insumos agrícolas que serán utilizados en la siguiente estación. Sin embargo, el periodo de liberalización aceleró un proceso en el cual cada vez más agricultores han adquirido tantas deudas que venden el arroz incluso antes de la cosecha. Por ello no pueden tomar el grano de su propio campo para alimentarse. Deben obtener un nuevo préstamo a fin de cubrir la producción y en ocasiones también los costos de consumo hasta la siguiente cosecha, cuando pagarán la deuda (*yarmen*). Hasta el momento, ese proceso todavía no se ha detenido. Aun después de que el gobierno volvió a intervenir el mercado, la mayoría de agricultores a quienes se entrevistó no puede ganarse un sustento digno con el cultivo de arroz.

Hoy día, un/a agricultor/a que posee tierra gana entre Rp 4 y 6 millones por hectárea en cada estación de siembra, mientras que un/a jornalero/a o un/a agricultor/a que trabaja en tierra alquilada sólo obtiene la mitad de esto. Con menos de USD 1 diario, apenas pueden cubrir las necesidades cotidianas y los gastos de la educación de sus hijas e hijos.

En términos de seguridad alimentaria, y a pesar de su muy reducido presupuesto, la mayoría de las personas entrevistadas no cree que padece inseguridad alimentaria, aun cuando es así. Consideran que el problema de los alimentos se resuelve cuando tienen suficiente arroz que comer. En el campo o el patio encuentran vegetales, tanto silvestres como cultivados. En ocasiones van a pescar para diversificar su dieta diaria. En caso de

escasez extrema, por ejemplo después de una mala cosecha, piden dinero prestado a su vecino/a, terrateniente o intermediario. Incluso en la estación seca, comen por lo menos dos veces al día.

Aun así, la inseguridad alimentaria no es una cuestión sólo de cantidad de alimentos, sino también de calidad. Ibu Tarpen, de 35 años de edad, es labradora. Ella y su esposo Sugiri, también labrador, viven con dos hijos en Cikuntul. Ibu cubre las necesidades cotidianas sólo con sus magros ingresos, devengando Rp 30,000 durante la estación de cosecha. A fin de asegurar que la contraten para la cosecha, ella hace *jeblok* – un término local referido al trabajo sin pago en los periodos en que no hay cosecha y a cambio de éste el propietario del campo contrata a la persona para la cosecha. Ibu no tiene un empleo durante aproximadamente dos a cuatro meses del año, en los cuales ya no está asegurada la calidad mínima de los alimentos:

Comemos tres veces al día, como de costumbre, pero reducimos de Rp 2,000 a 1,000 los costos de la comida. Recogemos algo de los campos. O vendemos cosas de nuestro hogar, o pedimos prestado algún dinero. (Entrevista B.8)

Bajo el peso de las deudas, es lógico que un/a agricultor/a venda arroz en granza para comprar arroz oro. En la terminología local, esto se llama *Beron'tok*: después de cosechar, la cosecha se va de inmediato. Cuando el/la agricultor/a tiene deudas con un *tengkulak*, es posible que se aplique un sistema de *tebas* (corte y tala), en el que el intermediario se lleva el arroz recién cosechado directamente desde el arrozal. En situaciones de carencia financiera, sobre todo durante el difícil periodo sin ingresos previo a la cosecha, las y los agricultores recortan sus costos de vida al mínimo absoluto, muy por debajo del nivel de una vida digna. Haji Rifai, de Cikalong, dice:

Mientras que durante la cosecha podemos gastar Rp 5,000, en tiempos de escasez son Rp 3,000. Comemos sólo dos veces al día. Recortamos todos los costos. (Entrevista B.4)

Ibu Inah, de 66 años de edad, trabaja arduamente en los campos de toda la gente de Pinangsari. Vive con su esposo, dos hijos y un nieto. Ella y su marido no poseen un campo ni pueden pagar por alquilar uno. Para su consumo diario recogen arroz de un reparto de cosecha cuando trabajan en el campo de otras personas en época de cosecha. El dueño del campo les guarda 1 *kwintal* (100 kg) de cada 6 *kwintal* de grano cosechado. Sólo una vez se han beneficiado del programa de ayuda alimentaria *Raskin*. Su situación empeora en la estación seca y tienen que cambiar el menú. Dice Ibu Inah:

Los huevos requieren dinero, así que mañana comeremos habichuelas. Si se nos empieza a terminar el dinero, comemos lo que esté disponible. Pero nunca sin arroz. (Entrevista B.14)

6.4 EVALUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Las visitas del equipo de investigación a las aldeas de Cikuntul, Cikalong (Karawang), Pinangsari (Subang) y Samudrajaya (Bekasi) en Java Occidental han proporcionado pruebas de que la mayoría de agricultores en estas comunidades no puede disfrutar plenamente su derecho humano a una alimentación adecuada, incluyendo el derecho a alimentarse tal como está enunciado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del cual Indonesia es signataria.

Según las monografías de las aldeas, en abril de 2007 aproximadamente 11,470 personas de las cuatro comunidades vivían en hogares campesinos y dependían del arroz como su principal fuente de ingresos. Menos del 1 por ciento de los hogares poseen más de 2 ha de tierra, que es considerada necesaria para un nivel de

vida adecuado. Más de la mitad de las familias campesinas carecen por completo de tierra. Todos los datos estadísticos, así como nuestras entrevistas, indican claramente que las familias campesinas, en su mayoría, están viviendo con menos de USD 1 diario por persona y no pueden satisfacer sus necesidades básicas con regularidad.



Justin Coupertino/AEAM

Reducir los alimentos es un último recurso en estas comunidades. La mayoría de agricultores se alimenta suficientemente en cantidad, pero el contenido nutritivo de la dieta no siempre es apropiado. A fin de comprar suficientes alimentos, la mayoría no puede satisfacer de manera regular otras necesidades básicas como vivienda, salud y educación. Existe incluso un grupo considerable de personas que deben reducir sus comidas diarias en los meses previos a la cosecha debido a la falta de ingresos.

Los resultados de la investigación no son aislados sino indican tendencias generales: las cuatro comunidades seleccionadas constituyen ejemplos típicos del granero de arroz en Java. Según el Censo sobre Agricultura de 2003, la situación es muy similar para la inmensa mayoría de agricultores de arroz en Indonesia.

6.4.1 Función y responsabilidad del Estado de Indonesia

El Estado de Indonesia está obligado a respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación de sus habitantes. Debe realizar progresivamente este derecho, al igual que todos los demás derechos, utilizando al máximo los recursos de que dispone. Son múltiples las violaciones de estas obligaciones por parte del Estado de Indonesia. La liberalización del mercado del arroz (es decir, la apertura del mercado a las importaciones, sobre todo durante 1998-2001), la parcial desregulación de las políticas de precios (tanto a consumidores como a puerta de finca, en particular desde 2003) y la reducción del apoyo interno a la agricultura (especialmente durante 1998-2001) han lastimado de manera significativa a las y los agricultores de arroz y estas personas no fueron compensadas por la pérdida de ingresos que sufrieron y que les expuso a la pobreza extrema.

Hasta 1995, el Estado había implementado diferentes políticas de intervención del mercado del arroz que condujeron a precios relativamente estables, incrementando la producción y productividad, el bienestar y el crecimiento económico en las áreas rurales, además de aumentar la autosuficiencia arrocera a por lo menos el 95 por ciento. En 1984, año cúspide de esta política, la seguridad alimentaria al nivel de los hogares alcanzó su punto más alto. Sin embargo, la crisis económica asiática obstaculizó al país en 1997-1998 y tuvo severos efectos en su política económica. Forzado por el FMI, en 1998 el gobierno decidió desregular y liberalizar el mercado del arroz. Otros programas de apoyo a agricultores, por ejemplo insumos subsidiados y créditos, también han sido reducidos desde 1995, sobre todo durante 1997 y 2000. La reintroducción de restricciones a la importación, empezando por la reintroducción de un contingente arancelario en 2000 y seguida por la prohibición temporal de las importaciones en 2004, que permitió importaciones sólo para cerrar la brecha entre la producción y el consumo internos y las prohibió en especial durante la época de cosecha, puede interpretarse como una indicación de la voluntad gubernamental de proteger la producción nacional y formular políticas internas a favor de poblaciones rurales marginadas que dependían del arroz como su principal fuente de ingresos. No obstante, el asunto sigue siendo muy delicado y una cuestión de constantes luchas políticas. Mulyo Sidik (2004:9) concluye:

Con el curso de los años, la política alimentaria y en particular la política sobre el arroz han ido cambiando rápidamente; a menudo se han llevado a cabo estos cambios sin un minucioso análisis o siquiera una consideración de sus repercusiones socioeconómicas y políticas, lo cual ha impedido implementarlos de manera eficaz. Al parecer, las decisiones abruptas al realizar reformas en las políticas han debilitado la capacidad institucional del gobierno para alcanzar los objetivos nacionales de la política alimentaria. Más aun, desde que el Ministerio de Alimentación fue abolido en 1998, parece que no ha habido ni una sola institución responsable de diseñar una política alimentaria integral y coherente. Es cierto que diferentes ministerios han estado involucrados en la política alimentaria, pero cada uno tiene distintas visiones y metas que agregan otra complicación a la hora de formularla.

Bajo estas circunstancias, no es sorprendente que BULOG se ha convertido en terreno de corrupción. De hecho, los sobornos a BULOG son hoy día el escándalo de corrupción más evidente en Indonesia, también llamado “Bulogate”. Según los hallazgos preliminares en este caso, el ex director de BULOG, Widjanarko Puspoyo, y miembros de su familia recibieron USD 1.5 millones de la Corporación Vietnamita de Alimentos del Sur (VSFC), in conexión con las exportaciones de arroz a Indonesia entre 2001 y 2005. Se cree que las transferencias fueron sobornos de la VSFC para garantizar un contrato seguro de adquisición de arroz por parte de BULOG (ver *The Jakarta Post*, 20 de abril de 2007, pág. 9).

Las decisiones del gobierno en cuanto a desregular el mercado del arroz y recortar el apoyo interno a la agricultura no son las únicas razones de la ya descrita falta de realización del derecho a la alimentación y del derecho de las personas a alimentarse a sí mismas en las comunidades estudiadas y en el resto del país. Ocupan, eso sí, los primeros lugares en una diversa lista de factores que provocan marginación, entre ellos el hecho de no poseer tierra, la dependencia, falta de educación y ausencia de auto-organización. Se puede concluir, tal como PNUMA (2005:xv) asevera:

El descenso de la tasa de pobreza después de la liberalización comercial fue mucho más lento en las áreas rurales que en las zonas urbanas. Esto podría deberse, por lo menos en parte, a la reducción de los ingresos netos de las y los agricultores de arroz, quienes, después de todo, conforman un sustancial segmento de la población en las áreas rurales.

A través de la apertura del mercado de Indonesia al libre comercio del arroz en 1997-1998, el gobierno violó su obligación de proteger el derecho a la alimentación de las y los agricultores de arroz en las cuatro aldeas de Java Occidental estudiadas – Cikuntul, Cikalong, Pinangsari y Samudrajaya. Como consecuencia, estas personas tuvieron que enfrentarse a la injusta competencia de importaciones baratas y, en parte, incluso con precios artificialmente bajos. Ello provocó la pérdida de su porcentaje de mercado y sus ingresos, por lo que muchos/as agricultores/as cayeron bajo la línea de pobreza y ya no fueron capaces de alimentarse a sí mismos/as ni de gozar su derecho a una alimentación adecuada.

Se debe subrayar que el gobierno de Indonesia tomó la decisión de ir incluso *más allá* de las medidas de liberalización a que estaba obligado de conformidad con el Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio y el Área de Libre Comercio de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (AFTA), dos tratados que habían sido suscritos por Indonesia en 1995 y 2002, antes de que ratificara el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en febrero de 2006.

Al reducir drásticamente o incluso eliminar en 1998 el apoyo agrícola interno que durante décadas se había brindado a las y los agricultores de arroz, y con la abolición de partes sustanciales de las medidas para los precios de adquisiciones públicas y otras medidas tendientes a estabilizar precios, el gobierno amenazó los medios

de vida de las y los agricultores de arroz y por consiguiente violó su obligación de realizar el derecho a la alimentación de estas personas.

Al no atender de manera eficiente el mal funcionamiento del programa nacional de ayuda alimentaria *Raskin*, el gobierno también ha violado su obligación de realizar el derecho a una alimentación adecuada de las personas en los casos descritos que no han podido realizar por sí mismas ese derecho y que dependen del buen funcionamiento de los esquemas de ayuda alimentaria o las redes de seguridad social.



*Canalizando agua hacia un arrozal en la región de Karawang.
Justin Coupertino/AEAM*

La combinación de estas violaciones de obligaciones pudo haber ocasionado, al menos en parte significativa, una situación en la cual la seguridad alimentaria de los hogares campesinos es menor de lo que fue antes de la liberalización comercial, según lo muestra la evaluación. A través de ese descenso, el Estado ha violado su obligación de realizar el derecho a la alimentación en forma progresiva. Dicha reducción también lleva a suponer que el Estado probablemente no ha utilizado al máximo los recursos de que dispone, tal como lo exige la legislación de los derechos humanos.

Debe enfatizarse que el gobierno ha adoptado medidas e invertido recursos desde 2001, sobre todo en los últimos tres años, según lo muestra este estudio. Por lo tanto, el gobierno ya ha reconocido el impacto negativo de sus políticas en el derecho a la alimentación y ha empezado a modificarlas. Sin embargo, los resultados alcanzados hasta la fecha aún no son suficientes en lo que concierne a la realización del derecho de las personas a una alimentación adecuada y a alimentarse a sí mismas en las cuatro aldeas estudiadas. El gobierno no ha logrado estabilizar los precios a puerta de finca a un nivel adecuado, ni ha dirigido una suficiente cantidad de apoyo agrícola específicamente a las y los agricultores de esas comunidades. Lo mismo se aplica al limitado alcance del programa de ayuda alimentaria *Raskin*.

6.4.2 El rol del FMI y del Banco Mundial y la responsabilidad de estas instituciones en materia de derechos humanos

Después de la crisis económica asiática en 1997, el FMI – tal como se establece en la Carta de Intención – forzó al gobierno de Indonesia a imponer las medidas de liberalización del mercado del arroz, arriba descritas, como una condición para que el país obtuviera un préstamo de USD 49 mil millones. La política de desregulación solicitada por el FMI había sido desarrollada en estrecha cooperación entre el FMI y el Banco Mundial. Al forzar al gobierno de Indonesia a implementar estas medidas, que luego condujeron a las ya referidas violaciones del derecho de las personas campesinas a una alimentación adecuada y a alimentarse a sí mismas en las cuatro comunidades estudiadas, el FMI ha violado su responsabilidad de respetar esos derechos.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, los consejos políticos del Banco Mundial en 1997-1998 a este respecto resultan altamente cuestionables puesto que condujeron, al menos en forma indirecta, a violaciones del derecho a la alimentación que estaba en juego. En la actualidad, el Banco Mundial de nuevo está presionando al gobierno de Indonesia para que anule la prohibición de las importaciones y permita que el sector privado importe arroz en cantidades ilimitadas a bajos aranceles. El Banco Mundial llama a tal política “pro pobres”. Acepta que las y los agricultores de arroz terminarán perdiendo, pero propone compensaciones directas. Es en extremo cuestionable que el Banco dé tales consejos a pesar de ser plenamente consciente de la crítica

situación que viven estas personas en Indonesia. Desde la perspectiva de los derechos humanos, ello constituye una violación, por parte del Banco Mundial, de su responsabilidad de respetar el derecho a una alimentación adecuada.

6.4.3 El papel de otros Estados y sus obligaciones en el ámbito de los derechos humanos

La responsabilidad final por el FMI y el Banco Mundial recae en sus propietarios – los Estados Partes. La mayoría de ellos ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por lo que tienen obligaciones de conformidad con la legislación internacional. Al permitir que las políticas crediticias y de ajuste estructural del FMI y del Banco Mundial fueran aprobadas con las implicaciones ya señaladas, los Estados Partes de estas instituciones financieras han violado su obligación extraterritorial de respetar y proteger el derecho a una alimentación adecuada de las personas campesinas en este caso.

Al parecer, por lo menos tres de los principales exportadores de arroz a Indonesia durante el periodo bajo estudio, específicamente Tailandia, los Estados Unidos y Vietnam, han desorganizado el mercado arrocero indonesio y dañado a las y los agricultores de arroz por medio de prácticas de competencia injusta, como los subsidios a las exportaciones y tal vez incluso sobornos (por ejemplo, el caso de BULOG con un involucramiento significativo de la empresa estatal vietnamita VFSC). Evaluar a profundidad estos difíciles asuntos habría rebasado la escala y esfera del presente estudio, sobre todo porque aún no están bien documentados en la literatura inglesa. Más importante aun, el factor de *dumping* es sólo de importancia secundaria para comprender la situación de las y los agricultores de arroz de Indonesia, ya que estas personas no pueden competir en absoluto con los precios del mercado mundial – incluso si el *dumping* no fuera un problema. Sin embargo, se puede suponer que estos Estados, a través de prácticas de *dumping* y soborno, también han violado su obligación extraterritorial de respetar el derecho a la alimentación de las y los agricultores de arroz en Indonesia.

Asimismo, existe cierta indicación de que la ayuda alimentaria de los Estados Unidos fue utilizada en forma inapropiada y desorganizó el mercado interno indonesio en detrimento de las y los agricultores de arroz, por lo menos entre 1998 y 2000. Aun así, dado que no existen evidencias de tales incidentes en las cuatro aldeas donde nuestra investigación tuvo lugar, el asunto no puede ser abordado a mayor profundidad en este estudio.



Paul Jeffrey/AEAM

7. RESUMEN GENERAL Y CONCLUSIONES

El acceso a una alimentación adecuada es un derecho humano fundamental de todas las personas. Está consagrado en el Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Según la interpretación autorizada del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) de las Naciones Unidas, el derecho a la alimentación no debe interpretarse en el sentido estrecho de que las personas simplemente reciban alimentos. Por el contrario, significa tener acceso físico y económico, en todo momento, a la “alimentación adecuada” y a los medios para obtenerla. La alimentación debe ser adecuada en cantidad y calidad, además de aceptable para una cultura determinada. Asimismo, el goce del derecho a la alimentación no debe amenazar o poner en peligro “la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas”, como salud, vivienda y educación.

El derecho a la alimentación en la era de la globalización

El PIDESC ha sido ratificado por 156 Estados, lo cual les obliga a respetar, proteger y realizar el derecho a una alimentación adecuada. Cada Estado Parte tiene la obligación de adoptar medidas encaminadas a realizar progresivamente este derecho de todas las personas “hasta el máximo de los recursos de que disponga”. Tales estrategias deben abordar la totalidad de los aspectos del sistema alimentario, incluyendo la producción, el procesamiento, distribución, comercialización y consumo de los alimentos. El acceso a recursos productivos es un elemento esencial del derecho a una alimentación adecuada, en particular en las áreas rurales donde vive el 80 por ciento de las personas que padecen hambre. Más aun, las personas deben ser capaces de alimentarse con dignidad valiéndose del fruto de sus actividades agrícolas. Las condiciones justas del mercado son otra parte esencial de un entorno habilitador que los Estados tienen la obligación de crear a fin de implementar el derecho a una alimentación adecuada.

Las obligaciones de los Estados no se refieren sólo a las personas dentro de sus respectivas fronteras nacionales; también tienen una dimensión internacional. Pan para el Mundo, el Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo (EED) y la Red de Acción e Información Alimentos Primero (FIAN) han propuesto el término “obligaciones extraterritoriales” (OET) para describir la dimensión internacional de las obligaciones de los Estados signatarios del PIDESC. Esa dimensión se aplica a los mismos niveles de obligaciones que un Estado tiene dentro de su jurisdicción, pero en especial a la “obligación mínima” de respetar, la cual, según especialistas en derechos humanos, ya es parte de la legislación de derechos humanos existente. De ahí que ningún Estado ha de perjudicar el derecho a una alimentación adecuada de las personas que viven en otros países.

Esta obligación es particularmente relevante en el caso de la cooperación para el desarrollo, las inversiones internacionales o el comercio. El *dumping* o la apertura forzada de los mercados, cuando provocan la destrucción del acceso al mercado local, de la base de ingresos y la seguridad alimentaria de agricultores a pequeña escala, son posibles ejemplos de violaciones extraterritoriales del derecho a la alimentación. La obligación de respetar este derecho en otros países no sólo se refiere a las relaciones bilaterales sino también incluye decisiones tomadas al interior de organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización Mundial del Comercio (OMC). Según el CESCR: “Los Estados Partes deben asegurarse de que, en los acuerdos internacionales, se preste la debida atención al derecho a una alimentación adecuada, y examinar la posibilidad de elaborar con tal fin nuevos instrumentos jurídicos internacionales”.

La apertura comercial del arroz como amenaza para productores a pequeña escala

El objetivo del presente estudio consiste en investigar las posibles violaciones del derecho humano a una alimentación adecuada a través de políticas relativas al comercio del arroz. El arroz fue seleccionado como ejemplo debido a que resulta esencial para la seguridad alimentaria en el mundo entero. Es la mayor fuente de calorías para la mitad de la población mundial, así como la principal fuente de ingresos y empleo de dos mil millones de personas, quienes en su mayoría son agricultores a pequeña escala y primordialmente mujeres. Sólo el 6.5 por ciento del consumo global de arroz se comercializa a nivel internacional, siendo Tailandia, Vietnam, India, los Estados Unidos y Pakistán los principales países exportadores en la actualidad. Sin embargo, el comercio internacional del arroz puede tener un serio impacto en el desarrollo de los mercados y precios internos del grano. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha registrado 408 casos de aumentos repentinos de importaciones de arroz en 102 países entre 1983 y 2003, con una perturbadora concentración de esos incrementos en África, las Islas del Pacífico y América Central.

Entre los complejos factores, tres razones políticas pueden identificarse como endémicas y parecen potenciar con más frecuencia los aumentos repentinos de las importaciones y, más generalmente, los incrementos de éstas: 1) En muchos países, los mercados se han abierto a las importaciones desde principios de la década de 1980 como resultado de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) a menudo impuestos por el FMI y el Banco Mundial, los acuerdos regionales de libre comercio y, en menor grado, el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. 2) Los elevados niveles de apoyo a la producción, procesamiento y exportación del arroz en algunas naciones desarrolladas han contribuido a los aumentos repentinos de las importaciones, los cuales han ocurrido con mayor frecuencia en épocas en que los precios del mercado mundial del grano son bajos, como sucedió en los años 2000 a 2003. Según Oxfam, en 2003 Estados Unidos exportó arroz a un precio que era 34 por ciento menor que los costos de producción, una práctica que se puede describir como *dumping*. 3) En numerosos países en desarrollo, el recorte del apoyo a insumos agrícolas, maquinaria, adquisiciones públicas y garantías de precios, etc., como parte de los mismos PAE ya mencionados, a menudo ha provocado la reducción o el estancamiento de las capacidades internas de producción de arroz. En lugar de apoyar esas capacidades, muchos gobiernos prefieren cerrar la brecha en la oferta con importaciones baratas.

Es todavía relativamente escasa la información completa y precisa acerca de los efectos de los aumentos repentinos de las importaciones en los ingresos y medios de vida de las y los agricultores de arroz a pequeña escala. En sus estudios y consejos políticos, la mayoría de organizaciones intergubernamentales (OIG) tiende a centrarse en los intereses del público consumidor. Por ejemplo, el Banco Mundial defiende una liberalización radical del comercio del arroz e hizo un cómputo de las posibles ganancias y transferencias económicas totales por excedentes bajo las condiciones de una apertura total. Según sus cálculos, en los países importadores los consumidores obtendrían una ganancia de USD 32.8 mil millones, mientras que los productores perderían USD 27.2 mil millones. Semejante consejo político es irresponsable desde la perspectiva del derecho a una alimentación adecuada y otros derechos humanos, ya que destruiría los medios de vida de millones de agricultores a pequeña escala ya vulnerables al hambre y la pobreza, sin ofrecerles ninguna alternativa confiable.

Los defensores de la liberalización tienden a ignorar que los bajos precios de importación no siempre se traducen en precios bajos a consumidores debido a la alta concentración del negocio arrocero. Más aun, suelen centrarse sólo en consumidores de áreas urbanas e ignoran que la mayoría de consumidores de arroz vive en zonas rurales y depende de la agricultura. Cuando sus fuentes de ingresos como productores son destruidas, también se verán limitados sus beneficios como consumidores. Con sobrada razón, la FAO enfatiza que los gobiernos deben calibrar las políticas arroces a fin de que el arroz sea asequible a consumidores y rentable para productores. La apertura de los mercados a las importaciones baratas no es la única ni la mejor manera

de alcanzar la meta de precios de consumo asequibles. El apoyo a la producción interna de arroz es una forma alternativa que tiene en cuenta los intereses tanto de consumidores como de productores.

Enfoque y metodología

Aunque numerosos estudios han manifestado la preocupación de que la seguridad alimentaria podría ser seriamente afectada o puesta en peligro debido a los aumentos repentinos de las importaciones, pocos han investigado a profundidad los daños reales ocasionados al sector arrocero de los países importadores y el impacto, a nivel micro, para agricultoras y agricultores a pequeña escala en términos de ingresos, pobreza y seguridad alimentaria. Menos aun se ha analizado ese impacto desde la perspectiva del derecho humano a una alimentación adecuada. El propósito del presente estudio consiste en averiguar si el derecho a la alimentación de comunidades productoras de arroz específicas en Ghana, Honduras e Indonesia ha sido afectado negativamente o violado a través de ciertas políticas relativas al comercio arrocero.

Los estudios de caso ofrecen un panorama del desarrollo de las importaciones de arroz y la producción interna del grano a nivel macro, además de analizar las políticas internas sobre el arroz, incluyendo las medidas en frontera. Asimismo, analiza las posibles prácticas de *dumping* por parte de los países de origen de las importaciones del grano y la presión que otras naciones pudieran haber ejercido sobre Ghana, Honduras e Indonesia, por medio de acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales o de OIG, para que adoptaran ciertas políticas sobre el comercio de arroz. Como componente central, los estudios de caso también incluyen un análisis cualitativo del posible impacto del incremento de las importaciones de arroz en los ingresos, medios de vida y seguridad alimentaria de comunidades productoras de arroz seleccionadas. Finalmente, examinan el comportamiento de los Estados desde la perspectiva del derecho humano a la alimentación.

El principal desafío de los estudios es verificar las posibles cadenas causales, primero entre los marcados incrementos de las importaciones de arroz y el hambre o la desnutrición en las comunidades y, en segundo lugar, entre los elevados niveles de importación y ciertas políticas comerciales y agrícolas. Esta verificación de causalidades hasta llegar a la violación del derecho a una alimentación adecuada requiere que se evalúen minuciosamente otros factores que podrían haber empeorado el acceso a los alimentos por parte de las y los agricultores de arroz, entre ellos: desastres naturales, conflictos violentos o guerras, posibles cambios en los arreglos de tenencia de la tierra o un deteriorado acceso a infraestructura, insumos agrícolas, créditos o servicios de extensión. Un desafío adicional para el análisis de derechos humanos consiste en distinguir entre las responsabilidades de diferentes Estados por estas políticas comerciales. En muchos casos, la responsabilidad es compartida por gobiernos nacionales, OIG y otros actores estatales externos. Sólo si podemos verificar esa causalidad e identificar claras responsabilidades estatales seremos capaces de detectar una violación del derecho a la alimentación adecuada.

Ghana: Liberalización del arroz bajo los auspicios del FMI

Aunque hasta hace poco tiempo el arroz fue consumido sobre todo por las élites urbanas en Ghana, la demanda se ha incrementado considerablemente en los últimos 10 años. Esto podría haber abierto una ventana de oportunidad para que creciera la producción interna del grano y se redujera la pobreza de alrededor de 800,000 agricultores de arroz ghaneses que en su mayoría producen a pequeña escala. No obstante, sucedió lo contrario. Entre 1998 y 2005, el área cultivada con arroz bajó de 130,000 a 120,000 ha y el nivel de producción interna anual del grano disminuyó de 281,000 a 237,000 toneladas métricas (TM). Los estudios indican que los ingresos de las y los agricultores han venido reduciéndose en años recientes, con efectos alarmantes en términos de pobreza e inseguridad alimentaria. Esta crisis golpea a una parte de la población que ya está muy afectada por la pobreza y es vulnerable al hambre. La incidencia de la pobreza asciende casi al 60 por ciento entre agricultores de cultivos

alimenticios. De estas personas, el 70 por ciento está conformado por mujeres.

La explicación de este paradójico acontecimiento es que la creciente demanda de arroz en Ghana ha sido absorbida enteramente por las importaciones, provenientes sobre todo de los Estados Unidos, Vietnam y Tailandia. De 1998 a 2003, las importaciones aumentaron de 250,000 TM a 415,000 TM, un incremento de casi el 70 por ciento. El porcentaje de mercado del arroz local disminuyó de 43 por ciento en el año 2000 a sólo 29 por ciento en 2003. Según la FAO, hubo un “aumento repentino de las importaciones” especialmente entre 2002 y 2003, cuando el volumen de importaciones del grano se incrementó en un 154 por ciento, mientras que el volumen de la producción interna de arroz en granza bajó de 280,000 a 239,000 TM, lo cual representa una reducción del 16 por ciento.

124

Las principales razones de los aumentos repentinos de las importaciones parecen ser el bajo nivel de los precios del mercado mundial para el arroz entre los años 2000 y 2003, así como los bajos precios de costo, seguro y flete (CSF) del arroz importado, que de manera consistente se han mantenido por debajo del precio al por mayor del arroz ghanés. Mientras que el arroz local de baja calidad de elaboración a menudo se vende más barato en el mercado, el grano importado suele ganarle al tipo local debido a su mejor relación entre precio y calidad. El arroz importado de alta calidad es por lo general más barato que el grano local de alta calidad. Otra ventaja del arroz importado radica en los mejores canales de comercialización del altamente concentrado negocio de importación de arroz, que lo hace disponible en todas partes; por el contrario, es difícil conseguir arroz local en algunos mercados urbanos y casi ya no llega en absoluto a grandes consumidores, como restaurantes y hoteles.

El estudio presenta fuertes evidencias de que tres razones políticas han contribuido al aumento de las importaciones:

1) La eliminación de los controles sobre las importaciones y la introducción de un bajo arancel aplicado, del 20 por ciento, a las importaciones de arroz en 1992 condujeron a aumentos de las importaciones en la década de 1990. En 2003, el intento del gobierno y del parlamento ghaneses de incrementar el arancel al arroz del 20 al 25 por ciento (y el arancel al pollo del 20 al 40 por ciento) por medio de la Ley 641, a fin de responder frente al incremento de las importaciones, fue obstruido por actores externos, especialmente el FMI. La implementación de la ley fue suspendida apenas cuatro días después de su inicio. El informe del FMI en torno a la Consulta sobre el Artículo IV, referida a la Estrategia de Ghana para la Reducción de la Pobreza, revela que, en el curso de la misma, las autoridades ghanesas se comprometieron a no implementar los aumentos arancelarios “durante el periodo del arreglo propuesto”. De hecho, el 9 de mayo el Directorio Ejecutivo del FMI concluyó esa Consulta y aprobó un arreglo de tres años por DEG 185.5 millones (USD 258 millones) bajo el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) y una asistencia provisional adicional en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) de DEG 15.15 millones (unos USD 22 millones). El 12 de mayo, sólo tres días después de que se aprobó el préstamo del FMI, fue emitida la orden de suspender la implementación de la Ley 641. Es decir que en las mismas consultas que llevaron a la aprobación de ese préstamo también se “convenció” a gobierno ghanés de que redujera los aranceles hasta el nivel previo.

2) La segunda razón política son los elevados márgenes de *dumping* para el arroz importado de los Estados Unidos, Vietnam y Tailandia. Según cálculos encargados por Oxfam acerca de los tres principales países de origen en 2003, los precios de exportación estaban muy por debajo de los precios del mercado nacional (“valores normales”) de variedades de arroz seleccionadas que fueron exportadas a Ghana. Los más altos márgenes de *dumping* se detectaron en las variedades de arroz estadounidense. El *dumping* de los Estados Unidos también fue evidente al comparar el precio de exportación con el costo de producción, siendo el primero un 34 por

ciento más bajo que el segundo. El *dumping* es una importante razón de que, en términos de precios, el arroz importado pueda competir con el grano ghanés y a menudo sea más barato que éste.

3) La progresiva eliminación del apoyo al sector arrocero ghanés entre 1983 y finales de la década de 1990 tuvo como resultado una infraestructura nacional muy deficiente para la producción, procesamiento y comercialización del arroz, conduciendo a serias restricciones en la oferta del sector arrocero nacional en términos de cantidad y calidad. Se eliminó el apoyo que antes había facilitado el acceso a créditos, semillas, fertilizantes, uso de maquinaria bajo condiciones favorables y comercialización. En gran medida, estas políticas vinieron después de los PAE introducidos por el FMI y el Banco Mundial desde 1983.

El estudio a nivel micro sobre los efectos de las importaciones se llevó a cabo en Dalun, una comunidad productora de arroz con 10,000 habitantes en el distrito Tolon Kumbungu de la región norte, localizada a unos 50 kilómetros de Tamale, capital de la región. Todas las mujeres del mercado a quienes se entrevistó afirmaron que, sobre todo desde el año 2000, el arroz importado se ha apoderado en gran medida del mercado de Tamale. A consecuencia de ello, la cantidad de arroz que las vendedoras del mercado de Tamale compran en Dalun y en las aldeas aledañas para luego venderlo en Tamale se ha reducido drásticamente en cerca de un 75 por ciento. Esta información coincide con la proporcionada por el molinero local, cuyo volumen de procesamiento se redujo en una dimensión similar, y con las experiencias referidas por las y los agricultores en el sentido de que ahora venden mucho menos arroz que antes. Además, desde el año 2000 las y los agricultores han sufrido una baja significativa de los precios reales de producción. A la vez que de junio de 2000 a junio de 2003 la moneda nacional (cedi) perdió el 46 por ciento de su valor, los precios nominales bajaron considerablemente, según algunas de estas personas, mientras que otras afirman que permanecieron estancados. En ambos casos, la reducción de los precios reales es drástica. Esto tuvo un impacto negativo directo en los ingresos de las y los agricultores porque los costos reales de producción sólo disminuyeron en forma moderada al mismo tiempo.

El resultado ha sido que las familias productoras de arroz cada vez más padecen desnutrición e inseguridad alimentaria. Todas las personas campesinas entrevistadas dicen que sus familias están sufriendo hambre. No tienen un acceso estable a alimentos adecuados porque, en el periodo previo a la cosecha, la mayoría debe reducir sus comidas en número, tamaño y calidad. En las entrevistas se mencionan con frecuencia los problemas de salud que aquejan a niñas y niños, que son quienes más sufren los efectos de esta escasez de alimentos. Los ingresos de las personas campesinas se han reducido a tal grado que la carga de deudas es muy pesada, como también profunda la falta de reservas de dinero. En caso de una pérdida de rendimiento debido a sucesos inesperados como sequías o pestes, la salud de las familias campesinas y en particular de sus niñas y niños se ve sumamente afectada. Además, las y los agricultores reportan que tienen que invertir una mayor parte de sus ingresos en la compra de alimentos y, sobre todo durante el mismo “periodo de hambre”, deben reducir los gastos que requieren para el goce de otros derechos humanos fundamentales, entre ellos la salud y la educación.

Se puede concluir que existen fuertes evidencias de que la combinación de liberalización de importaciones, el *dumping* y el retiro del apoyo estatal ha incrementado significativamente la desnutrición e inseguridad alimentaria y, por consiguiente, ha llevado a la violación del derecho humano a una alimentación adecuada de las familias campesinas de Dalun. Tres actores son los principales responsables por estas políticas y han violado sus obligaciones y/o responsabilidades en lo que concierne al derecho a la alimentación: 1) El Estado de Ghana violó su obligación de proteger el derecho a la alimentación de agricultores de arroz en Dalun y el resto del país al recortar la protección del mercado en 1992 y no haberla incrementado más adelante, a pesar de los evidentes daños ocasionados por las importaciones. Al reducir el apoyo a estas personas, el Estado de Ghana también violó su obligación de respetar el derecho a la alimentación de las familias campesinas, así como su

obligación de realizar ese derecho al haber aplicado políticas que no crean un entorno que les posibilite a estas familias alimentarse a sí mismas. 2) El FMI violó su responsabilidad de respetar el derecho a una alimentación adecuada al haber presionado al gobierno ghanés para que les retirara el apoyo y la protección a las y los agricultores de arroz pobres en las décadas de 1980 y 1990, como también al presionarlo para que suspendiera la Ley 641 en 2003. Consecuentemente, los Estados Partes del FMI violaron su obligación de respetar el derecho a la alimentación de las familias productoras de arroz en Dalun y el resto del país. 3) Finalmente, las naciones exportadoras de arroz involucradas en prácticas de *dumping*, en especial los Estados Unidos, han violado su obligación de respetar el derecho a la alimentación de las familias agricultoras de arroz. Sus subsidios, créditos a la exportación y mal uso de la ayuda alimentaria han contribuido al desplazamiento del arroz nacional en los mercados de ciudades como Tamale y a las pérdidas de ingresos de las y los agricultores de arroz en Dalun.

Honduras: Desastres naturales y provocados por la acción humana

En Honduras, la mitad de sus casi ocho millones de habitantes vive en áreas rurales y tiene fuertes vínculos con la producción agrícola, tanto directa como indirectamente. Alrededor del 70 por ciento de los hogares rurales se encuentra bajo la línea de pobreza. El arroz es el tercer alimento básico más importante en el país, después del maíz y el frijol. El consumo anual de arroz per cápita se incrementó de 8 kg en 1993 a 16 kg en 2004.

Paradójicamente, en el mismo periodo la producción de arroz sufrió una caída sin precedentes. Mientras que entre 1966 y 1990 la producción anual del grano se había incrementado de 9.3 mil TM a 47.3 mil TM, en la década de 1990 bajó de manera significativa hasta llegar a un nivel de 7.2 mil TM en el año 2000. En gran medida, el mercado del arroz fue saturado con importaciones provenientes de los Estados Unidos.

La transformación del sector arrocero, que tuvo lugar en menos de 15 años, puede dividirse y analizarse en tres etapas:

1) La liberalización de los mercados agrícolas inició en 1991, cuando desapareció el Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (IHMA) y se eliminaron los precios de garantía. Después de la emisión del decreto ejecutivo que puso fin al monopolio del Estado sobre el comercio exterior de productos agrícolas, el Congreso de la República aprovechó un periodo de vacío legal para permitir temporalmente la importación de arroz con un arancel reducido al 1 por ciento. Las importaciones se dispararon de inmediato. En un año con buena cosecha de arroz en granza, de más de 54 mil TM, se importaron 32 mil TM de arroz oro y 12.5 mil TM de arroz en granza. El mercado prácticamente colapsó. La FAO califica como aumento repentino de las importaciones esta apertura abrupta del mercado del arroz, conocida como “el arrozazo”. Los precios de producción bajaron un 13 por ciento en 1991 y un 30 por ciento en 1992. En 1992 se introdujo un mecanismo de bandas de precios que permitía aumentar el nivel arancelario hasta un 45 por ciento en función del precio en el mercado internacional. Las importaciones bajaron en 1992 y 1993 a los niveles previos al “arrozazo”. Sin embargo, en 1996 inició un nuevo periodo de importaciones masivas, esta vez centradas en el arroz oro, que se vieron favorecidas por nuevas restricciones fitosanitarias a la importación de arroz en granza y la unificación de los mecanismos de bandas de precios para arroz oro y en granza, definiendo el mismo nivel arancelario para ambos productos. Como consecuencia, la industria molinera quedó al descuido y su presencia en el mercado resultó perjudicada. Esta industria compró menos arroz en granza hondureño, lo cual llevó a una reducción de la superficie cultivada entre 1997 y 1998, de 16 mil ha a 10 mil ha. El negativo impacto de las importaciones fue exacerbado por la apertura del mercado de insumos agrícolas, créditos y tierra, como resultado de la Ley de Modernización Agrícola (LMA) de 1992. Tanto la reducción de la protección contra las importaciones y del apoyo a productores habían sido parte de los PAE introducidos en Honduras por recomendación del FMI y del Banco Mundial.

2) El sector arrocero ya se encontraba en una profunda crisis cuando fue azotado por el huracán Mitch en 1998 y luego en 2001 por la tormenta tropical Michelle. Regiones enteras, como el sur de Honduras, prácticamente desaparecieron del mapa nacional de la producción de arroz. Existen fuertes evidencias de que los devastadores efectos de los desastres naturales sobre las y los agricultores de arroz fueron exacerbados por las medidas de socorro para las catástrofes. Resulta sorprendente que incluso en los dos años después del huracán Mitch, cuando el precio de producción se había reducido de manera considerable, los precios a puerta de finca no aumentaron. La razón fue la sobreoferta de arroz a precio reducido como resultado de importaciones del grano con precios artificialmente bajos. A partir de 1999, el precio del arroz en granza estadounidense importado en Honduras bajó a menos del precio que recibían las y los productores locales. Aparte de las exportaciones comerciales, la ayuda alimentaria – 70 por ciento de ésta proveniente de los Estados Unidos – contribuyó a la sobreoferta de arroz en el mercado hondureño después del huracán Mitch. Considerando en conjunto la producción nacional, las importaciones comerciales y la ayuda alimentaria, en 1999 hubo una oferta adicional, en comparación con 1998, de 34 mil TM de arroz oro y 25 mil TM de arroz en granza. No cabe duda de que la ayuda alimentaria era necesaria después del huracán Mitch a fin de garantizar la seguridad alimentaria. Sin embargo, la cantidad y el prolongado periodo de esa ayuda la convirtieron en un instrumento de *dumping* y provocaron efectos adversos. Bajo estas condiciones, el sector arrocero casi no tenía posibilidades de recuperarse. Miles de productores de arroz que fueron capaces de sobreponerse a la década de 1990 no pudieron evitar el colapso financiero a principios del nuevo milenio.

3) En respuesta a la larga crisis del sector arrocero, en 1999 se firmó el Convenio de Arroz entre la industria arrocera (los molinos de arroz del país), el sector productivo y el gobierno. Aún vigente, el Convenio estipula que los molinos pueden importar arroz en granza con un arancel preferencial del 1 por ciento, bajo la condición de que compren prácticamente toda la producción nacional a un precio pactado cada año entre las partes. Al mismo tiempo, el arancel para arroz oro y otros tipos de arroz se mantiene a un nivel del 45 por ciento. Por un lado, el Convenio permite que 22 molinos establezcan un oligopolio de la oferta de arroz en el país, sea éste nacional o importado, y controlen toda la cadena agroindustrial y comercial, desde la producción hasta la venta a consumidores. Por otra parte, no cabe duda de que el Convenio también ha tenido efectos de estabilización en el sector productivo de arroz. Los campesinos que son parte del Convenio han experimentado alguna recuperación a un nivel bajo y alcanzaron cierta seguridad de ingresos. Sin embargo, el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (TLC-RD-CAUSA), que ha estado vigente desde abril de 2006, socavarán estos logros y probablemente ocasionará una lenta muerte de la producción de arroz en Honduras. Después de un periodo de 10 años, en el cual está vigente el arancel máximo de 45 por ciento, el arancel sobre las importaciones de arroz se reducirá en forma progresiva hasta 0 por ciento en un plazo de ocho años (a más tardar en el año 2024). Las y los productores de arroz hondureños quedarán por completo expuestos a las importaciones de arroz barato provenientes de los EEUU. Cabe señalar que, en las negociaciones del TLC-RD-CAUSA, los EEUU se negaron a hablar sobre los subsidios que otorga a su propio sector arrocero.

El estudio a nivel micro sobre el impacto de las importaciones tuvo lugar en dos comunidades productoras de arroz: Guangolola, en el Departamento de Yoro, y Guayamán, en el Valle de Otoro, Departamento de Intibucá. Ambas están organizadas en empresas asociativas o cooperativas: la Cooperativa Agropecuaria Regional El Negrito Limitada (CARNEL) en Guangolola y la Empresa Asociativa de Campesinos de Transformación y Servicios Otoroña (EACTSO) en Guayamán. Las dos comunidades se habían beneficiado de la reforma agraria y superado el nivel de agricultura de subsistencia, gracias al dinámico desarrollo del sector arrocero hondureño durante la década de 1980.

Las y los productores de Guangolola recuerdan el “arrozazo” como el fin de un periodo de crecimiento y el inicio de la difícil década de 1990, cuando los molinos rehusaron aceptar la producción y los/as agricultores

se endeudaron. En 1998, el huracán Mitch destruyó la infraestructura productiva, incluido todo el sistema de riegos de la comunidad. Tres años después, el huracán Michelle tuvo el mismo efecto. La ayuda alimentaria en forma de arroz que se dio al país entre estos dos desastres afectó aun más la comercialización de la restaurada producción. El factor clave para restablecer la producción arrocerá después de 2001 fue el Convenio de Arroz. Las y los productores en Guangolola alcanzaron un nivel de estabilidad económica que no habían tenido desde principios de los años noventa.

También en Guayamán, las y los agricultores recuerdan el “arrozazo” como el inicio de una larga crisis. Además, dicen que la reducción del apoyo y la consecuente alza de precios de los insumos fueron factores clave del descenso. Las destrucciones ocasionadas por los desastres naturales fueron luego agravadas por el hecho de que la ayuda alimentaria saturó el mercado. Hoy día, de 30 familias, sólo cuatro o cinco agricultores mantienen una producción de arroz en forma individual y cultivan un área de unas 20 manzanas. Canalizan su producción directamente a través de los molinos, tal como lo estipula el Convenio de Arroz, ya que el sector molinero no aceptó a su cooperativa EACTSO como empresa de procesamiento dentro del marco del Convenio. La mayoría de las personas de la comunidad trata de asegurar sus medios de vida complementando los ingresos obtenidos del cultivo de granos con empleos remunerados en la región o en Tegucigalpa, la ciudad capital, aunque con un éxito limitado.

Como lo muestran los testimonios, el nivel de seguridad económica, tanto en Guayamán como en Guangolola, se ha reducido de manera significativa desde principios de los años noventa. Particularmente en el caso de Guayamán, existen evidencias de que, al menos durante ciertas fases de la crisis, las familias productoras de arroz sufrieron una disminución de la cantidad y calidad de los alimentos disponibles. Los logros de la reforma agraria se han visto mermados en ambas comunidades conforme la concentración de la tierra ha aumentado de nuevo. Productores de Guayamán en forma permanente y algunos productores de Guangolola de manera temporal, volvieron a la agricultura de subsistencia, un esquema que ya habían superado a principios de la década de 1990. Muchas de estas personas están sobrecargadas de deudas y la crisis arrocerá obstaculiza su potencial de desarrollo. En ambas comunidades es muy elevada la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en caso de acontecimientos externos.

Se puede concluir que el derecho a una alimentación adecuada de las familias productoras de arroz en Guayamán y Guangolola ha sido violado por medio de políticas agrícolas y comerciales.

1) El Estado de Honduras violó su obligación de respetar el derecho a la alimentación al recortar el apoyo para agricultores a través de la LMA en 1992 e incrementar los costos de los insumos mediante la devaluación de la moneda nacional, el lempira. El Estado violó su obligación de respetar el derecho a la alimentación de las familias de Guayamán al reducir su acceso al mercado por medio de las restrictivas reglas de afiliación del Convenio de Arroz, sin proporcionarles alguna alternativa. También violó su obligación de proteger el derecho a la alimentación al haber abierto el mercado a las importaciones baratas en 1991 y luego en 1996, a pesar de los obvios daños ocasionados a agricultores pobres. A través de un deficiente manejo de la crisis posterior al huracán Mitch, el Estado permitió que una cantidad sustancial de ayuda alimentaria ingresara al país y con ello contribuyó a profundizar la crisis entre estas personas. Al ratificar el TLC-RD-CAUSA, el Estado hondureño ha renunciado al espacio político necesario para que pueda proteger el derecho a la alimentación de las y los agricultores de arroz locales. Finalmente, mediante la implementación del TLC-RD-CAUSA y antes a través de las restricciones al potencial de desarrollo inherente al Convenio de Arroz, el Estado ha fallado en crear un ambiente habilitador para la realización del derecho a una alimentación adecuada de las y los productores de arroz.

2) El FMI y el Banco Mundial claramente violaron su responsabilidad de proteger el derecho a la alimentación en Honduras al forzar la apertura del mercado y la reducción del apoyo a productores de arroz pobres. Al apoyar esas políticas, los Estados Partes del FMI y del Banco Mundial no cumplieron sus obligaciones de respetar el derecho a una alimentación adecuada en las comunidades agricultoras de arroz en Honduras.

3) Estados Unidos violó su obligación de respetar el derecho a una alimentación adecuada a través de la exportación de arroz a Honduras, de 1991 en adelante, a precios artificialmente bajos y del uso inapropiado de la ayuda alimentaria como un instrumento de *dumping*. También violó su obligación de respetar ese derecho al impulsar y suscribir el TLC-RD-CAUSA, que amenaza con desplazar del mercado a productores de arroz pobres de Honduras, en cifras cada vez mayores.

Indonesia: Bajo amenaza el más grande mercado arrocero del mundo

Con una producción anual de 54.8 millones de toneladas métricas (2006), Indonesia es el tercer principal productor de arroz en el mundo. Este grano es producido por aproximadamente 13.6 millones de agricultores, de quienes al 65 por ciento se le considera pequeño propietario con menos de 0.5 ha de tierra. Se estima que alrededor de 21 millones de personas están empleadas en todo el sector arrocero. Al mismo tiempo, el arroz es el más importante alimento básico de casi 215 millones de personas, contribuyendo el 60 por ciento del consumo diario de energía alimentaria per cápita. En la actualidad, el consumo de arroz supera la producción en cerca del 5 por ciento y se está desarrollando con mayor rapidez que la producción, lo cual hace que Indonesia sea uno de los más grandes importadores de arroz en el mundo.

Desde la independencia en 1949, los sucesivos gobiernos han intentado lograr, en forma paralela, precios bajos del arroz para consumidores e ingresos elevados para productores del grano. Las políticas arroceras indonesias desde 1967 pueden estructurarse en tres fases:

1) Entre 1967 y 1996, el gobierno controló el mercado interno del arroz interviniendo en éste a fin de alentar la producción y mantener la estabilidad de los precios. La intervención adoptó la forma de administrar las enormes reservas gubernamentales a través de BULOG (Badan Urusan Logistik), la Agencia de Asuntos Logísticos estatal. Las importaciones fueron estrictamente reguladas por políticas sobre control de aranceles e importaciones que buscaban cerrar la brecha entre la producción y el consumo internos. Indonesia alcanzó su meta de autosuficiencia en 1984 y se convirtió en exportador neto de arroz durante 1985 y 1987. Desde entonces, el país ha pasado de nuevo a ser importador neto de arroz.

2) La liberalización de las importaciones inició en 1995, como resultado del Acuerdo sobre la Agricultura (AA) de la OMC. Sin embargo, la apertura radical se dio en 1997, bajo las presiones ocasionadas por la crisis económica asiática. Por instrucciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), el gobierno de Indonesia fue obligado a firmar una Carta de Intención que incluía el compromiso de implementar los PAE. BULOG fue privatizada y se detuvo el apoyo al mercado del arroz. El arancel a las importaciones era de cero y se permitió una cantidad ilimitada de importaciones entre 1998 y 1999. El gobierno redujo significativamente los subsidios, incluso los subsidios a insumos agrícolas que antes habían sido muy relevantes. Como resultado de la nueva política, las importaciones aumentaron a 6 millones de toneladas métricas en 1998 (convirtiendo a Indonesia en el más grande importador de arroz en el mundo ese año) y 4 millones de TM en 1999, provenientes sobre todo de Tailandia, seguida por Vietnam. Al conceder créditos a la exportación y subsidiar los insumos agrícolas, estos dos países mantuvieron precios de exportación artificialmente bajos y saturaron el mercado indonesio con arroz barato. Otra razón de la crisis fue una sequía provocada por la corriente sur-este del fenómeno climático El Niño en 1998. La pérdida de producción durante El Niño fue de sólo 4-5 por ciento, mientras que las importaciones consiguieron el 12 por ciento del porcentaje de mercado y sobrecompensaron en demasía la pérdida en la

producción. En este tiempo se redujo la autosuficiencia arroceras de Indonesia y aumentó su dependencia de las importaciones. Las y los agricultores de arroz sufrieron un severo golpe debido a la desastrosa combinación de la caída de los precios del arroz, los precios más altos de los insumos agrícolas (menos subsidiados) y la pérdida en la producción durante El Niño. Dada la estructura oligopólica del mercado arroceras indonesio, la liberalización ni siquiera condujo a precios más bajos para consumidores de áreas urbanas. Por el contrario, los precios de consumo se incrementaron en el periodo de apertura.

3) Debido a los negativos efectos que la liberalización del mercado ha tenido en los precios a productores y consumidores, desde 2001 el gobierno ha vuelto, paso a paso, a controlar el mercado interno del arroz, con varias modificaciones hasta llegar a una prohibición de las importaciones en 2004. La antigua política de precios mínimos para el arroz en granza fue reemplazada por el Precio de Adquisiciones Públicas, el cual estipula un precio máximo que no ha sido tan efectivo. BULOG realizaba operaciones de mercado sólo durante periodos de alzas de precios. Las actuales políticas comerciales van dirigidas, en particular, a estabilizar el precio interno del arroz en granza por medio de una prohibición estacional de las importaciones y la administración de las reservas del grano a través de la privatizada BULOG. Aunque el gobierno ha adoptado medidas a favor de agricultores de arroz marginados y muy pobres, el sistema no ha llevado por completo a los resultados esperados. El público consumidor se enfrenta a alzas de precios, mientras que los precios de producción permanecen comparativamente bajos. Es el oligopolio de comerciantes el que más se beneficia. El apoyo agrícola interno a productores sigue siendo un factor decisivo para su bienestar. A pesar de los incrementos en los subsidios desde 2003, aún no se ha alcanzado el nivel requerido y el apoyo no siempre se dirige a las y los agricultores de arroz que más lo necesitan. En la actualidad, el Banco Mundial está pugnando por que se anule la prohibición de las exportaciones, se concedan licencias de importación al sector privado y los aranceles sean de sólo 10 a 15 por ciento. La experiencia del periodo de liberalización indica que tales políticas amenazarían los medios de vida de millones de agricultores de arroz en Indonesia.

La investigación sobre los efectos de las políticas comerciales y arroceras se llevó a cabo en cuatro comunidades – Cikuntul, Cikalong, Pinangsari y Samudrajaya – de las tres regiones de la provincia de Jawa Barat (Java Occidental): Subang, Karawang y Bekasi. Las regiones fueron seleccionadas porque constituyen el centro de la producción arroceras, más popularmente conocido como “el granero de arroz” de Java Occidental. En todas estas comunidades se reporta que las importaciones han tenido un impacto negativo en los ingresos de las y los productores. Los intermediarios reaccionan a la mayor oferta generada por las importaciones reduciendo los precios que ofrecen a las y los agricultores. Después de la re-regulación de las importaciones, los intermediarios lograron mantener bajos los precios a puerta de finca, a menudo abusando de la falta de información entre agricultores. Los precios bajos tienen un impacto negativo directo en los ingresos de productores pues, al mismo tiempo, los costos de producción y de vida están aumentando.

Durante más de tres décadas, y en particular desde la liberalización del mercado del arroz en 1997, las condiciones de vida de las y los agricultores han empeorado, según su propia percepción. Todos los datos estadísticos y las entrevistas indican claramente que las familias campesinas, en su mayoría, están viviendo con menos de USD 1 diario por persona y no pueden satisfacer sus necesidades básicas con regularidad. Reducir los alimentos es el último recurso en estas comunidades. La mayoría de agricultores se alimenta suficientemente en cantidad, pero el contenido nutritivo de la dieta no siempre es apropiado. A fin de comprar suficientes alimentos, la mayoría no puede satisfacer de manera regular otras necesidades básicas como vivienda, salud y educación. Un grupo considerable de personas debe reducir sus comidas diarias en los meses previos a la cosecha debido a la falta de ingresos.

Se puede concluir que las políticas comerciales y agrícolas han contribuido de manera significativa a violaciones del derecho a una alimentación adecuada de las comunidades productoras de arroz seleccionadas. Refuerzan un entorno de múltiples complejidades que llevan a un negativo marco de condiciones para esas comunidades, como acceso inadecuado a la tierra y a otros recursos productivos, un inapropiado nivel de conocimientos acerca del mercado y una alta dependencia de los intermediarios.

1) El Estado de Indonesia violó sus obligaciones de respetar y realizar el derecho a la alimentación al haber reducido o incluso eliminado, en 1998, el apoyo agrícola interno que durante décadas había brindado a productores de arroz, como también al abolir partes sustanciales de las medidas para los precios de adquisiciones públicas y otras dirigidas a estabilizar los precios. Por consiguiente, también violó su obligación de realizar el derecho a la alimentación al no crear un ambiente favorable que les posibilitara a estas familias alimentarse adecuadamente. Mediante la apertura del mercado al libre comercio del arroz en 1997-1998, el gobierno ha violado su obligación de proteger el derecho a la alimentación de las y los agricultores de arroz. Ello condujo a la pérdida del porcentaje de mercado y de ingresos, por lo que muchas de estas personas cayeron bajo la línea de pobreza y ya no fueron capaces de alimentarse adecuadamente.

2) Al forzar al gobierno de Indonesia a que implementara estas políticas de liberalización que incrementaron la inseguridad alimentaria entre agricultores de arroz de las cuatro comunidades estudiadas, el FMI violó su responsabilidad de respetar el derecho a la alimentación. Asimismo, al impulsar estas medidas en 1997-1998 y otras similares en la actualidad, el Banco Mundial está violando su responsabilidad de respetar el derecho a la alimentación de las y los agricultores. Consecuentemente, los Estados Partes del FMI y del Banco Mundial están violando su obligación de respetar el derecho a una alimentación adecuada.

Conclusiones finales

Los estudios de caso presentan fuertes evidencias de que la liberalización comercial y agrícola ha contribuido significativamente a la violación del derecho humano a una alimentación adecuada de comunidades productoras de arroz en Ghana, Honduras e Indonesia. Una mayor cantidad de importaciones y a precios más bajos redujo de manera sustancial el acceso de las y los agricultores de arroz a los mercados locales urbanos y devaluó los precios que recibían por su producto. Por lo tanto, la liberalización disminuyó los ingresos, profundizó la pobreza e incrementó la desnutrición e inseguridad alimentaria entre productores de arroz. Aunque en general no se han reportado muertes debido al hambre, los testimonios indican con toda claridad que muchas personas de las comunidades ya no tienen un acceso permanente a alimentos adecuados en términos de cantidad y calidad, tal como lo exige la realización del derecho a la alimentación. Niñas, niños y mujeres son quienes más padecen desnutrición. Con mayor frecuencia, la compra de alimentos requiere sacrificios que restringen la realización de otros derechos humanos, entre ellos el derecho a la salud y la educación. La vulnerabilidad frente a sucesos externos se ha incrementado en todas las comunidades visitadas para los fines del presente estudio.

El impacto negativo de la liberalización golpea a un grupo social que en muchos casos ya está marginado debido al escaso acceso a la tierra, un débil poder de negociación con intermediarios y una infraestructura frágil. Los desastres naturales – como el huracán Mitch, la tormenta tropical Michelle y las sequías – fueron otros cruciales factores que tuvieron una influencia negativa en la capacidad de alimentarse de las comunidades productoras de arroz en Honduras e Indonesia. Es importante señalar, sin embargo, que el acceso de las y los agricultores al mercado y sus ingresos ya se habían reducido con anterioridad a través de los aumentos de las importaciones. Como resultado de ello, los desastres naturales les golpean con más fuerza de la que debieron. Además, las importaciones a precios artificialmente bajos y una excesiva ayuda alimentaria a menudo deprimieron al mercado por más tiempo del necesario e impidieron que las y los agricultores se recuperaran de

los golpes. La vulnerabilidad frente a sucesos externos es hoy día más elevada que nunca antes, en gran medida debido a las políticas de liberalización.

Los estudios de caso muestran que la apertura del mercado fue un factor clave de los incrementos de las importaciones o incluso de los aumentos repentinos de éstas. La liberalización comercial se dio primordialmente a principios de la década de 1990 en Ghana y Honduras y en 1997 en Indonesia; en los tres países fue seguida de sustanciales incrementos de las importaciones. En todos los casos, estas medidas fueron parte de los ajustes estructurales exigidos por el FMI y el Banco Mundial. En estos países, los compromisos que los gobiernos adquirieron de conformidad con el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC no afectaron a los aranceles, ya que éstos habían sido consolidados por encima de los niveles aplicados.

132

Cabe señalar que los gobiernos de los tres países reaccionaron a los aumentos de las importaciones después del año 2000 volviéndolas a regular moderadamente. Estas iniciativas, que eran muy necesarias (aunque insuficientes) para proteger el derecho de las y los agricultores de arroz a una alimentación adecuada, fueron obstruidas de manera agresiva por actores externos. El caso más impresionante a este respecto es Ghana, donde el FMI presionó exitosamente al gobierno para que suspendiera un incremento arancelario apenas cuatro días después de que se iniciara la implementación del mismo. En Honduras, será el TLC-RD-CAUSA el que reducirá en forma progresiva los aranceles sobre el arroz hasta que bajen al 0 por ciento, a más tardar en el año 2024. En Indonesia, hoy día el Banco Mundial está pugnando por la liberalización de las importaciones. Estos hechos confirman la alta relevancia de las presiones externas y la necesidad de fortalecer las obligaciones extraterritoriales de conformidad con el derecho a la alimentación.

Otras partes de los PAE, como la privatización de los servicios y créditos agrícolas, la liberalización de los mercados de insumos y la eliminación de los precios de garantía y de adquisiciones públicas, constituyeron una pesada carga para las y los agricultores de arroz en los tres estudios de caso. Su acceso a semillas, fertilizantes, maquinaria, servicios de extensión y facilidades de comercialización se vio reducido sustancialmente debido a estas medidas, las cuales llevaron a un marcado incremento de los costos de producción. Sumados al desplazamiento del mercado y la devaluación de los precios a puerta de finca por medio de las importaciones, los recortes del apoyo a productores provocaron drásticos descensos en sus ingresos y, según se determinó, fueron una causa primordial de desnutrición e inseguridad alimentaria. Es una irónica paradoja que, a la vez que estos países redujeron el apoyo a la producción interna, todos se enfrentaron a importaciones baratas que en muchos casos sólo fueron posibles gracias a elevados subsidios. En Honduras y Ghana, por ejemplo, el *dumping* de los Estados Unidos a través de exportaciones baratas y un mal uso de la ayuda alimentaria fue un factor significativo para los aumentos repentinos de las importaciones.

En todos los países son muy fuertes las presiones externas e internas ejercidas sobre los gobiernos para que reduzcan o no incrementen el arancel al arroz. El principal argumento que se plantea es el interés de consumidores (pobres) en los precios bajos. Sin embargo, los estudios de caso no confirman la expectativa de que los precios de consumo disminuirán como resultado de la liberalización. En Indonesia, los precios del arroz a consumidores incluso aumentaron en el periodo del mercado liberalizado. En Honduras, los precios más bajos de importación y de producción no se traducen en menores precios de consumo. La principal razón en ambos casos parece ser la estructura oligopólica del mercado, que en gran medida los defensores de la liberalización dejan de lado.

El presente estudio indica un alto nivel de urgencia por explorar e implementar opciones de políticas que sean compatibles con las obligaciones tanto de los países industrializados como de las naciones en desarrollo en materia de derechos humanos. Esas políticas deben incluir, simultáneamente, una protección más elevada

contra las importaciones baratas y un mayor apoyo a productores de arroz nacionales. También deberían contener medidas que aborden el problema de la alta concentración del mercado, sobre todo en casos donde este factor lleva al aumento de los precios de consumo. El derecho a una alimentación adecuada exige políticas arroceras que generen un ambiente favorable para las y los productores de arroz en sus países. Depender de mercados internacionales inestables para un alimento básico crucial como el arroz es una amenaza no sólo a productores sino también a consumidores.

8. BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO 1: LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

- CESCR (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas), 2006: Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre Canadá.
[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0ac7e03e4fe8f2bdc125698a0053bf66/251b660f06fd3852c12571ae003a1922/\\$FILE/G0642786.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0ac7e03e4fe8f2bdc125698a0053bf66/251b660f06fd3852c12571ae003a1922/$FILE/G0642786.pdf)
- CESCR, 1999: Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 12, El derecho a una alimentación adecuada (Art. 11), 20º período de sesiones.
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/420/15/PDF/G9942015.pdf?OpenElement>
- Coomans, Fons, 2005: Progressive Development of International Human Rights Law: Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights [Desarrollo progresivo de la legislación internacional de derechos humanos: Aplicación extraterritorial del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales], en: Windfuhr, Michael (ed.): Beyond the Nation State. Human Rights in Times of Globalization [Los derechos humanos en la era de la globalización]. Uppsala, Suecia (pág. 33-50).
- ECOSOC (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas), 2005: Los derechos económicos, sociales y culturales: El derecho a la alimentación, Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, E/CN.4/2005/47 (24 de enero de 2005). http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=101
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), 2004: Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones, noviembre de 2004. FAO: Roma. http://www.fao.org/righttofood/vg/vgs_es.htm
- FIAN International, 2003: A New Perspective [Una nueva perspectiva]. Heidelberg.
- Hausmann, Ute, 2006: Germany's extraterritorial human rights obligations in multilateral development banks. Introduction and case study on three projects in Chad, Ghana and Pakistan [Obligaciones extraterritoriales de Alemania en material de derechos humanos en los bancos multilaterales de desarrollo. Introducción y estudio de caso sobre tres proyectos en Chad, Ghana y Pakistán]. Brot für die Welt, FIAN y EED, octubre de 2006. <https://www.brot-fuer-die-welt.de/downloads/obligations.pdf>
- ONU (Organización de las Naciones Unidas), 1993: Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, A/CONF.157/23, Naciones Unidas, 12 de julio de 1993.
[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument)
- ONU, 1976: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el Artículo 27.

http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm

ONU, 1948: Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948. <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/spn.htm>

Simposio, 9 de noviembre de 2006, Berlín – Consejo de la Iglesia Evangélica en Alemania, patrocinado por: Pan para el Mundo, Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo, FIAN Alemania y FIAN Internacional, Informe de la Conferencia por Michael Krennerich.

136

Skogly, Sigrun, 2006: Human Rights Beyond National Borders – What are Germany's Obligations? [Derechos humanos más allá de las fronteras nacionales – ¿Cuáles son las obligaciones de Alemania?].

<http://www.lancs.ac.uk/fass/faculty/profiles/174/12>

Windfuhr, Michael (ed.), 2005: Beyond the Nation State. Human Rights in Times of Globalization [Más allá de la Nación-Estado. Los derechos humanos en la era de la globalización]. Uppsala, Suecia.

<http://www.globalpublications.org/Beyond%20the%20Nation%20State%20-%20flyer.pdf>

CAPÍTULO 2: LA APERTURA COMERCIAL DEL ARROZ COMO AMENAZA PARA PRODUCTORES A PEQUEÑA ESCALA

Banco Mundial, 2005: Global Agricultural Trade and Developing Countries [El comercio agrícola global y los países en desarrollo]. World Bank: Washington, DC. Documento en inglés: <http://go.worldbank.org/Z4HZTUUEB0>.

Comunicado de prensa en español: <http://go.worldbank.org/IEMK1S11J0>

Barrett, Chris y Dan Maxwell, 2004: Food aid after fifty years: Recasting its role [La ayuda alimentaria después de 50 años: Redefiniendo su rol], (presentación de PowerPoint), Cornell University.

http://aem.cornell.edu/faculty_sites/cbb2/presentations/BarrettMaxwellApr2004.ppt

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), 2007a: Informes de la FAO sobre aumentos repentinos de las importaciones: Productos básicos No. 2. Aumentos repentinos de las importaciones en países en desarrollo: El caso del arroz. FAO: Roma.

http://www.fao.org/es/esc/es/41470/110301/highlight_110873es.html

FAO, 2007b: Seguimiento del Mercado del Arroz, junio de 2007, Vol. X, No. 2. FAO: Roma. Documento en inglés:

http://www.fao.org/ES/ESC/en/20953/21026/highlight_23001en.html.

Resumen en español: http://www.fao.org/ES/ESC/es/20953/21026/highlight_23001es.html

FAO, 2006: El estado mundial de la agricultura y la alimentación: ¿Permite la ayuda alimentaria conseguir la seguridad? FAO: Roma. <http://www.fao.org/docrep/009/a0800s/a0800s00.htm>

FAO, 2004: El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. FAO: Roma.

<http://www.fao.org/docrep/007/y5650s/y5650s00.htm>

Oxfam Internacional, 2005a: ¿Ayuda alimenticia o dumping velado? Separando el trigo de la paja. Documento Informativo de Oxfam 71. Oxfam: Oxford.

Documento en inglés: http://www.oxfam.org/en/policy/briefingpapers/bp71_food_aid_240305.

Resumen en español:

http://www.oxfam.org/es/policy/briefingpapers/bp71_food_aid_or_dumping_Spanish_summary

Oxfam Internacional, 2005b: Echar la puerta abajo: Por qué las negociaciones en la OMC amenazan a los campesinos de los países pobres, Informe de Oxfam 72. Oxfam: Londres.
http://www.oxfam.org/es/files/bp72_echando_puerta_abajo_110405.pdf

USDA, 2004: Rice Situation and Outlook Yearbook [Anuario de la situación y las perspectivas del arroz]. United States Department of Agriculture: Washington, DC.
<http://www.oryza.com/news/riceoutlook/yearbook2004.shtml>

CAPÍTULO 3: ENFOQUE Y METODOLOGÍA

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), 2005: Import Surge Project Working Paper No. 7: Extent and Impact of Food Import Surges in Developing Countries: An analytical Approach and Research Methodology for Country Case Studies [Documento de trabajo No. 7 del Proyecto sobre Aumentos Repentinos de las Importaciones: Alcance e impacto de los aumentos repentinos de las importaciones de alimentos en los países en desarrollo: Metodología de enfoque e investigación analíticas para estudios de caso de país]. FAO: Roma. http://www.fao.org/es/ESC/en/15/16/highlight_19.html

FAO, 2006: Informes de la FAO sobre aumentos repentinos de las importaciones: Temas No. 1. Aumentos repentinos de las importaciones: ¿qué son y cómo se les puede identificar? FAO: Roma.
http://www.fao.org/es/esc/es/41470/110301/highlight_110306es.html

Sharma, Ramesh, 2005: Overview over Reported Cases of Import Surges from the Standpoint of Analytical Content [Panorama de los casos reportados de aumentos repentinos de las importaciones desde la perspectiva del contenido analítico], FAO Import Surge Project Working Paper No. 1. FAO: Roma.
<http://www.fao.org/es/ESC/common/ecg/19/en/Surge1Overview.pdf>

CAPÍTULO 4: LAS IMPORTACIONES DE ARROZ Y LA APERTURA EN GHANA - EL IMPACTO EN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA COMUNIDAD DE DALUN

ActionAid Internacional, 2005: The Impacts of Agro-Import Surges in Developing Countries: A Case Study from Ghana [Los impactos de los aumentos repentinos de las importaciones agrícolas en los países en desarrollo: Estudio de caso de Ghana]. Accra. (inédito) Un documento de trabajo relacionado de ActionAid, de abril de 2006, se encuentra (en inglés) en
http://www.southcentre.org/Events/2007Jun_Trade_Liberalization_Agriculture_Background_document_1.pdf

Ayine, Dominic, 2006: A Study on Dumping of Rice in Ghana and of possible Material Injury caused or threatened to the Domestic Industry [Estudio sobre el *dumping* de arroz en Ghana y de los posibles daños materiales ocasionados o amenazados a la industria interna], encargado por Oxfam GB, Accra (inédito).

Asuming-Brempong, Samuel, Yaw Bonsu Osei Asare y Henry Anim-Somuah, 2006: Import Surges and their Effect on Developing Countries. Ghana Case Study. Rice, Poultry Meat and Tomato Paste [Los aumentos repentinos de las importaciones y su efecto en los países en desarrollo: Estudio de caso de Ghana. Arroz, carne de aves de corral y pasta de tomate], editado por Nancy Morgan, Merritt Cluff y Alexandra Rottger, octubre de 2006 (inédito).

Christian Aid/ISODEC (Centro de Desarrollo Social Integral), 2005: Carta del Dr. Daleep Mukarji y el Obispo Akolgo dirigida a Thomas C. Dawson, Director del Departamento de Relaciones Externas del FMI. Londres/Accra, 9 de septiembre de 2005.

Corte Suprema, 2005: Corte Suprema de Justicia de Ghana el 11 de marzo de 2005 ante Su Señoría, Magistrada Ivy Ashong-Yakubu, J.

Corte Suprema, 2005: Corte Superior de la Judicatura en la Corte Suprema de Accra: Oficio para invocar la jurisdicción original de la Corte Suprema, 16 de mayo de 2005.

138 ECOWAS (Comunidad Económica de los Estados de África Occidental), 2006: 29a. Sesión de la Autoridad de Jefes de Estado y de Gobierno de la ECOWAS, Decisión A/Dec.17/1/06 que adopta el Arancel Externo Común de la ECOWAS, Niamey, 12 de enero de 2006.

Embajada de Alemania en Accra, 2005: Jahreswirtschaftsbericht [Informe Económico Anual] Ghana 2005, junio de 2006.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), 2007: Informes de la FAO sobre aumentos repentinos de las importaciones: Productos básicos No. 2. Aumentos repentinos de las importaciones en países en desarrollo: El caso del arroz. FAO: Roma.
http://www.fao.org/es/esc/es/41470/110301/highlight_110873es.html

FAO, 2006: Informes de la FAO sobre aumentos repentinos de las importaciones: Países No. 5. Ghana: arroz, aves de corral y pasta de tomate. FAO: Roma.
Documento en inglés: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/ah628e/ah628e00.pdf>
Resumen en español: http://www.fao.org/es/ESC/es/41470/110301/highlight_110670es.html

FMI (Fondo Monetario Internacional), 2005: Carta de Thomas C. Dawson, Director del Departamento de Relaciones Externas del FMI, dirigida al Dr. Daleep Mukarji, Director de Christian Aid, Washington, 8 de febrero de 2005.

FMI, 2003a: IMF Country Report No. 03/133 [Informe de País del FMI], mayo de 2003.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr03133.pdf>

FMI, 2003b: Declaración del Representante del Personal del FMI, 9 de mayo de 2003.

FMI, 2003c: IMF Approves US\$258 Million PRGF Arrangement for Ghana [FMI aprueba Arreglo por USD 258 millones para Ghana en el marco del SCLP], Comunicado de Prensa No. 03/66, 12 de mayo de 2003.
<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2003/pr0366.htm>

FMI, 2003d: IMF Country Report No. 03/395 [Informe de País del FMI], diciembre de 2003.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr03395.pdf>

ISODEC (Centro de Desarrollo Social Integral), 2007: Pressure mounts on Government to implement new Tariffs on Imported Poultry and Rice [Aumenta la presión sobre el gobierno para que implemente nuevos aranceles a la importación de aves de corral y arroz].
http://www.isodec.org.gh/campaigns/Trade/tradenews_tariffs.htm

- JICA (Agencia de Cooperación Internacional de Japón) y MOFA (Ministerio de Alimentación y Agricultura), 2006: The Study on the Promotion of Domestic Rice in the Republic of Ghana, Progress Report (1) [Estudio sobre la promoción del arroz nacional en la República de Ghana, Informe de Progreso], Nippon Koei Co., Ltd., diciembre de 2006 (inédito).
<http://www.jica.go.jp/english/about/policy/envi/profile/gha01.html>
- Khor, Martin y Tetteh Hormeku, 2006: The Impact of Globalisation and Liberalisation on Agriculture and Small Farmers in Developing Countries: The Experience of Ghana [El impacto de la globalización y la liberalización en la agricultura y en agricultores a pequeña escala de los países en desarrollo: La experiencia de Ghana]. Third World Network (TWN): Accra.
http://www.twinside.org.sg/title2/par/Ghana_study_for_IFAD_project_FULL_PAPER_rev1apr06.doc
- Ley 641, 2003: Ley No. 641 del Parlamento de la República de Ghana, denominada “The Customs and Excise (Duties and other Taxes) (Amendment) Act, 2003” [Ley de Aduanas y Gravámenes Especiales (Impuestos y Otros Gravámenes) (Enmienda), 2003], aprobada el 11 de abril de 2003 y publicada en la gaceta oficial el 17 de abril de 2003. <http://www.parliament.gh/acts/acts.html>
- Ley Pública 108-199 de Estados Unidos, “Ley de Apropiaciones Consolidadas”, que crea la Cuenta Reto del Milenio, 23 de enero de 2004. http://helpcommission.gov/portals/0/about_us/PL108-199.pdf
- Mari, Francisco y Rudolf Buntzel, 2007: Hühnerdumping mit HIPC-Erpressung. Ghanas Schutzversuche gegen Billigimporte von Hühnerresten aus der EU scheitern am Druck der internationalen Gebergemeinschaft, Eins Entwicklungspolitik [*Dumping* de pollos con chantaje de la PPME. Fracasa la búsqueda de Ghana de protección contra las importaciones baratas de partes de pollo provenientes de la UE ante las presiones de donantes internacionales]. <http://www.entwicklungspolitik.org/home/15-16-007-03/>
- MOFA (Ministerio de Alimentación y Agricultura), 2006: Agriculture in Ghana. Facts and Figures (2005) [Agricultura en Ghana: Hechos y cifras], publicado por MOFA Statistics, Research and Information Directorate (SRID) [Directorio de Estadísticas, Investigación e Información del MOFA], junio de 2006.
- MOFA, 2002: Política de Desarrollo del Sector Alimentario y Agrícola (FASDEP). Accra.
- MOTI (Ministerio de Comercio e Industria), 2004: Ghana Trade Policy [Política Comercial de Ghana]. Accra.
- ODI (Instituto para el Desarrollo de Ultramar), 2003: Kranjac-Berisavljevic', Gordana, Roger Blench y Robert Chapman: Multi-Agency Partnerships (MAPS) for Technical Change in West African Agriculture. Rice Production and Livelihoods in Ghana [Parteneriados Multi-Agencias (MAPS) para el cambio técnico en la agricultura de África Occidental. Producción de arroz y medios de vida en Ghana]. Overseas Development Institute (ODI) and University of Development Studies (UDS): Londres/Tamale, 2003.
<http://www.odi.org.uk/plag/RESOURCES/other/maps-ghana-report2.pdf>
- Oxfam Internacional, 2005: Echar la puerta abajo: Por qué las negociaciones en la OMC amenazan a los campesinos de los países pobres, Informe de Oxfam 72. Oxfam: Londres.
http://www.oxfam.org/es/files/bp72_echando_puerta_abajo_110405.pdf
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), 2005: Informe sobre Desarrollo Humano 2005, La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual. PNUD: Nueva York. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2005/chapters/spanish/>

SAPRIN (Structural Adjustment Participatory Review International Network), 1998: Ghana Opening National SAPRI Forum [Ghana inaugura Foro Nacional de la SAPRI (Iniciativa de Revisión Participativa sobre el Ajuste Estructural)], 10-12 de noviembre de 1998. http://www.saprin.org/ghana/ghana_forum1.htm

CAPÍTULO 5: EL IMPACTO DE LA APERTURA COMERCIAL EN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN - EL CASO DE LA PRODUCCIÓN DE ARROZ EN HONDURAS

140

Agrobolsa, 2006: Informe registro de producción y comercialización de arroz 2007. Mimeo. Agrobolsa: Tegucigalpa.

Agrobolsa, 2005: Informe de intervención en el convenio de arroz granza. Periodo 2004-2005. Mimeo. Agrobolsa: Tegucigalpa.

Banco Mundial, 1994: Honduras: Country Economic Memorandum / Poverty Assessment. Report No. 13317-HO [Honduras: Memorando Económico de País / Informe de Pobreza].
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/11/17/000009265_3961006170721/Rendered/PDF/multi_page.pdf

Baumeister, Eduardo, 2000: Institutional change and response at the grassroots level: Examples from Nicaragua, Honduras, and El Salvador [Cambio institucional y respuesta a nivel de base: Ejemplos de Nicaragua, Honduras y El Salvador], en: Annelies Zoomers y Gemma van der Haar. Current Land Policy in Latin America: Regulating Land Tenure under Neo-Liberalism [Actual política de tierra en América Latina: Regulación de la tenencia de la tierra bajo el neoliberalismo]. Royal Tropical Institute: Ámsterdam.

CEPAL, 2005: Istmo Centroamericano: Evolución del Sector Agropecuario, 2003-2004. CEPAL: México.
<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/21729/P21729.xml&xsl=/mexico/tpl/p9f.xsl&base=/mexico/tpl/top-bottom.xsl>

Earth Policy Institute, 2007: Distillery demand for grain to fuel cars vastly understated. World may be facing highest grain prices in history [Muy subestimada la demanda de granos por las destilerías para combustibles para automóviles. El mundo podría estar enfrentándose a los precios de granos más altos de la historia], 4 de enero de 2007. <http://www.earth-policy.org/Updates/2007/Update63.htm>

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), 2007: Informes de la FAO sobre aumentos repentinos de las importaciones: Países No. 11: Honduras: el caso del arroz. FAO: Roma.
http://www.fao.org/es/ESC/es/41470/110301/highlight_110937es.html

FAO, 1999: Special Report. FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to Honduras [Informe especial. Misión FAO/PMA a Honduras para evaluar suministro de cultivos y alimentos]. FAO: Roma.
<http://www.fao.org/docrep/004/x1056e/x1056e00.HTM>

Garbers, Frank y Susana Gauster, 2004: La economía campesina en el contexto de la apertura comercial en Guatemala: Una aproximación después de la firma del TLC RD-CAUSA. Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP): Guatemala. <http://www.congcoop.org.gt/default.php?lng=&showpage=37>

Gottret, Maria Veronica y Olaf Westermann, 2001: Local Platforms for Achieving Sustainable Rural Livelihoods: Towards an Integrated Resource Management Approach [Plataformas locales para lograr medios de vida rurales sostenibles: Hacia un enfoque integrado de gestión de recursos]. CIAT: Colombia.
<http://www.ciat.cgiar.org/inrm/workshop2001/docs/titles/7-2BPaperMVGottret.pdf>

- Medina Agurcia, Neptaly, 2006: Taller de Consulta Nacional. Documento de País Honduras (Preparación V DIPECHO). http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/calls/dipecho_5_2006_central_america/honduras_pais.pdf
- MFEWS (Mesoamerican Food Security Early Warning System), 2006: Honduras: Situación de la seguridad alimentaria, mayo de 2006. MFEWS: Tegucigalpa. <http://www.fews.net/centers/?f=r5>
- Morazán, Pedro, Jorge Gallardo y Mario Negre, 2005: Operacionalización del crecimiento pro pobre en Honduras. Opciones de política para fortalecer la participación de los pobres en el crecimiento. UNAT/Südwind: Bonn/Tegucigalpa.
- Murphy, Sophia, Ben Lilliston y Marie Beth Lake, 2005: WTO Agreement on Agriculture: A Decade of Dumping. United States Dumping on Agricultural Markets [El Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC: Una década de *dumping*. *Dumping* de los Estados Unidos sobre los mercados agrícolas]. Institute for Agriculture and Trade Policy: Minneapolis, Minnesota. <http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?refid=48532>
- Oxfam Internacional, 2004: El arroz se quemó en el DR-CAFTA. Cómo el Tratado amenaza los medios de vida de los campesinos centroamericanos, Informe de Oxfam 68. Oxfam: Oxford. http://www.intermonoxfam.org/cms/HTML/espanol/818/dc221104_Arroz_DR-CAFTA.pdf
- Oxfam Internacional, 2005: ¿Ayuda alimenticia o dumping velado? Separando el trigo de la paja. Documento Informativo de Oxfam 71. Oxfam: Oxford.
Documento en inglés: http://www.oxfam.org/en/policy/briefingpapers/bp71_food_aid_240305.
Resumen en español: http://www.oxfam.org/es/policy/briefingpapers/bp71_food_aid_or_dumping_Spanish_summary
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), 2006: Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2006. PNUD: Tegucigalpa. <http://www.undp.un.hn/INDH2006/index.html>
- Ponce Saucedo, Marvin, 2003: Las negociaciones del Tratado de Libre Comercio Estados Unidos – Centroamérica (CAFTA) y su impacto en la economía rural en Honduras. Mimeo. Tegucigalpa.
- Ponce Saucedo, Marvin, 2004: Análisis del mercado de arroz en Honduras y el impacto del *dumping* estadounidense. Mimeo. Tegucigalpa.
- Schoonover, Heather y Mark Muller, 2006: Staying Home. How Ethanol will Change U.S. Corn Exports [Quedarse en casa. Cómo cambiará el etanol las exportaciones de maíz estadounidense]. Institute for Agriculture and Trade Policy: Minneapolis, Minnesota. <http://www.agobservatory.org/library.cfm?refid=96658>
- Thorpe, Andy, 2000: “Modernizing” Agriculture: Neoliberal Land Tenure Reform in Honduras [“Modernizando” la agricultura: Reforma neoliberal de la tenencia de la tierra en Honduras], en: Annelies Zoomers y Gemma van der Haar, Current Land Policy in Latin America: Regulating Land Tenure under Neo-Liberalism [Actual política de tierra en América Latina: Regulación de la tenencia de la tierra bajo el neoliberalismo]. Royal Tropical Institute: Ámsterdam.
- Tolentino, José Angel, Gerson E. Martínez y Sherry Stanley, 2006: El Salvador: Perspectivas de los granos básicos en el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos. FUNDE: San Salvador. <http://www.iniciativacid.org/agricultura.asp>

Walker, Ian y Hugo Noé Pino, 2004: Desarrollo rural y pobreza en Honduras y Nicaragua: ¿Qué sigue? Políticas, estrategias y acciones en desarrollo rural y reducción de pobreza en Honduras. RUTA, DFID, ODI: San José, Costa Rica. http://www.ruta.org/admin/biblioteca/documentos/PobRural_DocTrab13.pdf

CAPÍTULO 6: LA APERTURA DEL MERCADO ARROCERO EN INDONESIA Y EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA DE LAS COMUNIDADES PRODUCTORAS DE ARROZ EN JAVA OCCIDENTAL

142

Anónimo, 2006: Study on Rice Trade Policy (Kajian Kebijakan Tata Niaga Beras) [Estudio sobre la política relativa al comercio del arroz], Informe de investigación. Cooperación entre el Centro de Investigación para el Desarrollo del Comercio Interno, el Ministerio de Comercio y PT Indef Eramadani: Yakarta. http://www.indef.or.id/pubs_arch.asp

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), 2007: Rice Price Update [Informe de Actualización de Precios del Arroz de la FAO], enero de 2007. FAO: Roma.

FAO, 2006a: Anuario Estadístico de la FAO. FAO: Roma. http://www.fao.org/statistics/yearbook/vol_1_1/index.asp

FAO, 2006b: Informes de la FAO sobre aumentos repentinos de las importaciones: Temas No. 1. Aumentos repentinos de las importaciones: ¿qué son y cómo se les puede identificar? FAO: Roma. http://www.fao.org/es/esc/es/41470/110301/highlight_110306es.html

FAO, 2006c: Seguimiento del Mercado del Arroz, septiembre de 2006, Vol. IX, No. 3. FAO: Roma. Documento en inglés: http://www.fao.org/ES/ESC/en/20953/21026/highlight_23001en.html. Resumen en español: http://www.fao.org/ES/ESC/es/20953/21026/highlight_23001es.html

FAO, 2006d: Rice Market Monitor [Seguimiento del Mercado del Arroz], diciembre de 2006, Vol. IX, No. 4. FAO: Roma. http://www.fao.org/ES/ESC/en/20953/21026/highlight_23001en.html

FSPI (Federasi Serikat Petani Indonesia/Federación de Sindicatos Campesinos de Indonesia), 2006: Strengthening the Organization of Peasants' Movements in Establishing Genuine Agrarian Reform and Struggling Against Neo-Liberalism and Imperialism [Fortaleciendo la organización de los movimientos campesinos para establecer una genuina reforma agraria y luchar contra el neoliberalismo y el imperialismo]. FSPI: Yakarta.

FSPI, 2006: Llamado de los campesinos a rechazar las importaciones de arroz, y otros comunicados de prensa. FSPI: Yakarta.

Hutabarat, Budiman, *et al*, 2005: Change Analysis and Regional Free Trade Impact and the Capital Settlement Modality of Multilateral Agreement in Agricultural Sector (Analisis Perubahan dan Dampak Perdagangan Bebas Regional dan Penetapan Modalitas Perjanjian Multilateral di Sektor Pertanian) [Análisis de cambios e impacto del libre comercio regional y la modalidad de ajuste de capital del acuerdo multilateral en el sector agrícola], Informe de investigación. Center for Agricultural Social Economic and Policy Studies: Bogor.

IATP (Instituto para la Agricultura y la Política Comercial), 2005: WTO Agreement on Agriculture – A Decade of Dumping. United States Dumping on Agricultural Markets [El Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC: Una década de *dumping*. *Dumping* de los Estados Unidos sobre los mercados agrícolas]. <http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?RefID=48532>

- La Vía Campesina, 2005: Impact of the WTO on Peasants in Southeast Asia and East Asia [Impacto de la OMC en campesinos del sudeste y este de Asia]. http://viacampesina.org/main_en/images/stories/lvcbkbooksonwto.pdf
- La Vía Campesina / FSPI, 2006: Rice and Food Sovereignty in Asia Pacific [El arroz y la soberanía alimentaria en Asia y el Pacífico]. La Vía Campesina / FSPI: Yakarta.
http://www.viacampesina.org/main_en/index.php?option=com_content&task=view&id=183&Itemid=30
- Nurmanaf, Achmad Rozany, *et al*, 2005: National Farmers Panel (Panel Petani Nasional: PATANAS) [Foro Nacional de Agricultores], Informe de investigación. Center for Agricultural Social Economic and Policy Studies: Bogor.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), 2005: Nuevo Informe de la OCDE sobre la Agricultura: Políticas Agrícolas de los Países de la OCDE: Seguimiento y Evaluación 2005 (documento en inglés: http://www.oecd.org/document/9/0,2340,en_2649_201185_35015433_1_1_1_1,00.html; resumen en español: <http://www.oecd.org/dataoecd/57/46/35316811.pdf>), y Perspectivas Agrícolas OCDE-FAO 2005-2014 (documento en inglés: http://www.oecd.org/document/5/0,2340,en_2649_201185_35015941_1_1_1_1,00.html; resumen en español: <http://www.oecd.org/dataoecd/22/61/35159053.pdf>). Dirección de Alimentación, Agricultura y Pesca de la OCDE: Ginebra y Washington, 21 de junio de 2005.
- Oxfam Internacional, 2005: Echar la puerta abajo: Por qué las negociaciones en la OMC amenazan a los campesinos de los países pobres, Informe de Oxfam 72. Oxfam: Londres.
http://www.oxfam.org/es/files/bp72_echando_puerta_abajo_110405.pdf
- Pantjar Simatupang, 1989: Price Integration of Cassava and Dried Cassava in Lampung (Integrasi Harga Ubikayu dan Gapek di Lampung) [Integración de precios de yuca y yuca seca en Lampung]. Forum Statistik. No. 8(1):21-28.
- Pantjar Simatupang dan Nizwar Syafa'at, 2006: Towards Balance Management of Rice and Unhulled Paddy Price Policy (Menuju Kebijakan Harga gabah dan Beras Terkelola Seimbang) [Hacia un manejo equilibrado de la política sobre arroz oro y arroz en granza], Documento de análisis político. Center for Agricultural Social Economic and Policy Studies: Bogor.
- PNUMA, 2005: Integrated Assessment of the Impact of Trade Liberalization. A Country Study on the Indonesian Rice Sector [Evaluación integrada del impacto de la liberalización comercial. Estudio de país sobre el sector arrocero de Indonesia]. United Nations Environment Programme: Geneva. <http://www.unep.ch/etb/publications/intAssessment/indonesia.pdf>
- Sharma, Devinder, 2005: Trade Liberalization in Agriculture. Lessons from the First Ten Years of WTO [Liberalización comercial en la agricultura. Lecciones de los primeros diez años de la OMC]. APRODEV: Utrecht.
- Sidik, Mulyo (BULOG), 2004: Política del arroz en Indonesia ante la liberalización del mercado, en: FAO, 2004: Conferencia de la FAO sobre el Arroz: El arroz en los mercados mundiales, Roma, 12 y 13 de febrero de 2004. Documento en inglés y resúmenes en español y francés:
<http://www.fao.org/docrep/008/a0033e/a0033e00.HTM>
- Syafa'at, Nizwar, *et al*, 2006: Analysis of Supply Constraints of Several Food Crops, Horticulture and Livestock and Its Policy Implication (Analisis Kendala Penawaran beberapa Komoditas Pangan, Hortikultura dan Peternakan

serta Implikasi Kebijakan) [Análisis de las restricciones de la oferta de varios cultivos alimenticios, horticultura y ganado y sus repercusiones políticas], Informe de investigación. Bank Indonesia: Yakarta.

Syafa'at, Nizwar and Prajogo U. Hadi, 2007: Policy Operationalization of Unhusked Paddy Floor Price and Ceiling Price (Operasionalisasi Kebijakan Harga Dasar Gabah dan Harga Atas Beras) [Operacionalización de la política sobre precio mínimo y precio máximo del arroz en granza], Documento de análisis político. Center for Agricultural Social Economic and Policy Studies: Bogor.

The Jakarta Post, Golkar vows goodwill blitz ahead of '09 polls [Golkar promete buena voluntad en anticipación de las elecciones '09], 17 de abril de 2007; BULOG bribery evidence unearthed [Al descubierto evidencias de sobornos a BULOG], 20 de abril de 2007. <http://thejakartapost.com>

Warr, Peter, 2005: Food Policy and Poverty in Indonesia. A General Equilibrium Analysis [Política alimentaria y pobreza en Indonesia. Un análisis de balance general]. <http://ideas.repec.org/p/pas/papers/2005-03.html>

9. ANEXOS

CAPÍTULO 2: LA APERTURA COMERCIAL DEL ARROZ COMO AMENAZA PARA PRODUCTORES A PEQUEÑA ESCALA

Anexo 1: Lista de Cuadros y Gráficas

Cuadro 1: Principales países productores, exportadores e importadores de arroz en 2005, pág. 17

Cuadro 2: Aumentos repentinos de las importaciones de arroz en regiones y subregiones en desarrollo, 1983-2003, pág. 18

Gráfica 1: Índice FAO de Precios para el Arroz, pág. 20

Cuadro 3: Exportaciones de arroz y ayuda alimentaria de EEUU de 1990 a 2003, pág. 22

CAPÍTULO 3: ENFOQUE Y METODOLOGÍA

Anexo 2: Cuestionario de datos para análisis del contexto

¿Cuáles datos son relevantes para la investigación sobre el arroz?

• **Importaciones y exportaciones**

A fin de demostrar los efectos dañinos de la liberalización del mercado (a nivel macro), debe haber ocurrido un aumento sustancial de las importaciones de arroz en *volumen*, en *valor* y/o en relación a la producción y consumo internos. Además del arroz, debemos considerar, por ejemplo, productos en *competencia* y *sustituibles*. También debemos tener en cuenta el lado de la exportación, pues existe la posibilidad de que una parte del arroz haya sido *reexportada*, lo cual cambiaría el posible impacto del incremento de las exportaciones. Por tanto, necesitamos datos, a partir de 1975, sobre:

- importaciones y exportaciones comerciales de arroz partido, blanqueado y en granza, maíz, sorgo y camote en valor y volumen, por año, trimestre o mes y diferenciadas por país
- importaciones de ayuda alimentaria de los mismos productos diferenciadas por país

• **Medidas en frontera**

Los incrementos de las importaciones o incluso los aumentos repentinos de éstas sólo pueden asociarse a las políticas de liberalización comercial si han ocurrido poco tiempo después de una medida de apertura. Por esto necesitamos información fiable sobre (la eliminación de) cualquier medida de protección al mercado (para los mismos productos y periodos); por ejemplo:

- aranceles a las importaciones (específicos y *ad valorem*)
- prohibiciones estacionales o anuales o contingente arancelario
- licencias de importación: ¿están las importaciones sujetas a licencias y cómo se distribuyen?
- medidas comerciales correctivas tales como las Medidas de Salvaguardia Especial del Acuerdo

sobre la Agricultura (AA) de la OMC

- importaciones por empresas comerciales del Estado (ECE)
- estándares y requisitos técnicos
- precios mínimos de importación o de referencia
- decisiones o debates relevantes del gobierno o el parlamento
- todos los dictámenes relacionados que han sido emitidos por tribunales o las disputas sobre medidas en frontera asociadas al comercio

• **Acuerdos de comercio exterior y condicionalidades**

Este punto es crucial para identificar la responsabilidad de otros Estados por las medidas de liberalización comercial o incluso violaciones de sus obligaciones extraterritoriales (OET) en lo que concierne al derecho a la alimentación. Es muy importante conocer:

- todos los acuerdos comerciales multilaterales y bilaterales relevantes suscritos por el país respectivo y las obligaciones relacionadas (por ejemplo, aranceles consolidados bajo el AA de la OMC)
- todos los Programas de Ajuste Estructural (PAE), Estrategias de Asistencia al País o Documentos de Estrategias para la Reducción de la Pobreza u otras condiciones impuestas por o acordadas con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial relacionadas con el comercio del arroz
- presión informal por parte de otros Estados u organizaciones multilaterales (como el mensaje electrónico del FMI al gobierno para que suspendiera el incremento de los aranceles)
- todos los dictámenes de tribunales o las disputas relacionadas

• **Dumping**

La otra posible violación de las OET por gobiernos extranjeros podría derivarse de su apoyo público a las exportaciones de arroz barato. Éste incluye

- subsidios a la exportación de arroz o maíz
- programas de ayuda alimentaria (por EEUU y Japón)
- subsidios internos que con el tiempo reducirán los precios de las exportaciones

• **Producción nacional**

A nivel macro, la hipótesis del efecto dañino de un aumento de las importaciones sólo puede tener sustento si este último ha ocasionado un descenso del nivel de producción en *volumen* y/o *área* de cultivo. De nuevo, debemos considerar también productos internos similares, ya que es posible que el daño afecte no sólo al arroz sino también a otros productos. Además, el efecto podría variar por *región*, dependiendo del grado de integración del mercado, la competitividad y el flujo de productos importados. Por lo tanto, necesitamos datos desde 1975 sobre

- volumen y área de producción de arroz, maíz, sorgo y camote en total, diferenciados por región

• **Precios de importación e internos**

Se supone que la reducción de los precios internos de producción y consumo es una consecuencia clave de los aumentos repentinos de las importaciones. Por ello es importante contar con buenos datos acerca del desarrollo (durante el mismo periodo y para los mismos productos, idealmente por mes) de:

- precios de importación de arroz partido, en granza y oro (además de maíz)
- precios internos de los mismos productos a nivel de *granjas*, *molinos*, *mayoristas* y *minoristas*
- para el análisis de la comunidad son particularmente importantes los precios pagados por comerciantes locales a las y los productores

- **Estructura del mercado y competencia**

A fin de ir más allá del nivel macro, es pertinente tener en cuenta la estructura del mercado para los mismos productos (especialmente el arroz). En el caso del nivel micro, el análisis de segmentos de mercado específicos podría ser aun más revelador que las cifras generales, de modo que necesitamos tener un panorama sobre:

- los canales de mercado desde la puerta de finca a través de comerciantes locales (“mujeres del mercado” y otras personas) y desde los molinos hasta mercados locales y minoristas
- los principales actores en toda esta cadena de valor del arroz y sus respectivos porcentajes del mercado
- el rol que juegan las posibles empresas comerciales del Estado (ECE)
- cómo y dónde ingresa el arroz importado al mercado y compite con la producción interna, especialmente en lo que se refiere a la comunidad que será estudiada
- cuál es el rol de las cooperativas en la comunidad específica

- **Costos de producción y apoyo estatal**

A fin de aislar el impacto de la liberalización comercial, debemos considerar otros factores. Entre éstos, los costos de producción y el nivel de apoyo estatal requieren una especial atención. La pérdida de ingresos podría estar relacionada a un incremento de los costos de producción o un menor apoyo del Estado. En particular, necesitamos información sobre:

- los costos de insumos tales como semillas, fertilizantes, herbicidas, pesticidas, riego, maquinaria (y electricidad), además de transporte (y combustibles)
- acceso a créditos y tasas de interés
- subsidios estatales y otros programas públicos de apoyo a productores de arroz a lo largo de los años

- **Arreglos de tenencia de tierra**

Otro factor importante son los arreglos de tenencia de tierra. ¿Las y los agricultores son propietarios/as de la tierra? Si lo son, ¿tienen títulos individuales o colectivos? Y si no lo son, ¿existen arreglos para reparto de cosechas y cuál es la porción que reciben las y los agricultores?

- **Otros factores**

¿Existen otros factores, además de los mencionados arriba, que podrían haber influido en los ingresos de las y los productores, como desastres naturales, enfermedades o conflictos armados?

Anexo 3: Cuestionarios para entrevistas semiestructuradas

A) Entrevista a personas de recursos / especialistas que pertenecen a importantes grupos de referencia fuera de la comunidad misma (“quienes están más adentro entre las personas externas”)

0. *Datos personales: Nombre, cargo, institución*

1. *Datos básicos: Cultivo, comercio y consumo de arroz*

- 1.1 Estructura agro-económica de la producción de arroz (por regiones y por tipo de productores)
- 1.2 Estructura de procesamiento y comercialización
- 1.3 Desarrollo de producción, precios y mercados del arroz desde 1975 (incluyendo las principales épocas pico)
- 1.4 Desarrollo de las importaciones de arroz y su impacto en los precios internos (precios a

- puerta de finca y precios de consumo)
- 1.5 Desarrollo del consumo nacional
- 1.6 Origen geográfico del arroz importado y posible relevancia de las políticas agrícolas de los países exportadores (incluyendo *dumping*)
- 2. *Políticas*
 - 2.1 Políticas de comercio agrícola: liberalización del mercado del arroz (cómo y cuándo)
 - 2.2 Políticas agrícolas internas: protección a productores nacionales (cómo y cuándo)
 - 2.3 Rol de actores políticos y responsabilidades específicas: gobierno, partidos políticos, influencia de empresas, grupos sociales, actores internacionales (Banco Mundial, FMI, OMC, otros)
 - 2.4 Posible rol de la ayuda alimentaria
- 3. *Consecuencias y efectos*
 - 3.1 Beneficiarios/as de las políticas descritas arriba
 - 3.2 Efectos de estas políticas en la sociedad indonesia (segmentos urbanos/rurales de la sociedad, efectos en materia de género, productores/consumidores, grupos más vulnerables)
 - 3.3 Efectos a nivel comunitario: productores / consumidores
 - 3.4 Hambre, desnutrición, inseguridad alimentaria (cuándo, dónde, en cuál contexto) en relación a la liberalización del mercado

B) Entrevista a especialistas / líderes dentro de la comunidad

0. *Datos personales: Nombre, cargo, institución*

1. *Información general*

- 1.1 Nombre y ubicación de la comunidad
- 1.2 Estatus formal de la comunidad y de las/los productores (cooperativa, asociación, etc.)
- 1.3 Cantidad de personas/familias que viven en la comunidad/pertenece al grupo
- 1.4 Cantidad total de agricultores de arroz en la comunidad / cantidad de mujeres productoras
- 1.5 Infraestructura existente: calles, escuelas, centro de salud, agua potable, saneamiento, electricidad, etc.
- 1.6 Historia de la comunidad (contexto regional, configuración étnica, migración/colonización, conflictos, desastres naturales, etc.)

2. *Organización comunitaria*

- 2.1 Organización política / autoridades locales / liderazgo social
- 2.2 Organización de la producción de arroz
 - 2.2.1 Producción / comercialización
 - 2.2.2 Colectiva / individual (mecanismos de redistribución, asistencia colectiva a las personas más vulnerables)
- 2.3 Tenencia de tierra / conflictos relacionados con la tierra

3. *Producción agrícola*

- 3.1 Cantidad y valor de la producción de arroz / de otros productos agrícolas
- 3.2 Tipo de producción (agroindustrial/sostenible)

- 3.3 Objetivo de la producción (autoconsumo / producción orientada al mercado)
- 3.4 Estructura comercial y de la industria / compradores del arroz
- 3.5 Asistencia agro-técnica / créditos / insumos
- 3.6 Programas de apoyo a la comercialización
- 3.7 Cálculo de ganancias

4. *Cambios desde 1975*

- 4.1 Desarrollo de la producción y comercialización desde 1975
- 4.2 Colapso de la producción / de los precios a puerta de finca / de los mercados durante 1975-2006, incluyendo explicación de las razones desde el punto de vista de la comunidad
- 4.3 Rol de las importaciones de arroz dentro de las razones
- 4.4 ¿Ha sido general o específica la naturaleza de los colapsos arriba descritos? (describir cómo las comunidades vecinas / la región / la nación han sido afectadas)
- 4.5 Responsabilidades y factores clave de estos colapsos
- 4.6 Fuentes alternativas de medios de vida / opciones económicas o agrícolas para la comunidad

5. *Efectos de los cambios en el mercado arrocero*

- 5.1 A nivel económico/agro-económico (hambre / cambio de cultivos / tenencia de tierra)
- 5.2 A nivel social (formas y funciones de las estructuras organizativas / migración / género / jóvenes)
- 5.3 En los grupos vulnerables de la comunidad

C) Entrevistas a nivel familiar

0. *Datos personales: Nombre, sexo, edad, profesión*

1. *Información básica*

- 1.1 Integrantes de la familia, edad, profesión y sexo
- 1.2 ¿Desde cuándo ha vivido en la comunidad / entidad productiva?
- 1.3 Tamaño y ubicación de la tierra productiva
- 1.4 Tipo de tenencia de tierra / situación financiera (incluyendo posible endeudamiento) / créditos
- 1.5 Vivienda (¿casa, jardín y tierra agrícola en los alrededores?)

2. *Producción*

- 2.1 Actual producción de arroz
- 2.2 Desarrollo de la producción de arroz desde 1975
- 2.3 Relación entre el autoconsumo y la producción orientada al mercado
- 2.4 Colapso de la producción / de los precios a puerta de finca / de los mercados en el periodo 1975-2006, incluyendo explicación de las razones desde el punto de vista de la familia
- 2.5 Ingreso familiar total / ingreso de la producción de arroz y cambios desde 1970
- 2.6 Cálculo de ganancias de la producción de arroz (de ser posible: ganancias en diferentes periodos en los últimos años y en relación a la liberalización del mercado)
- 2.7 Apoyo, subsidios y servicios de extensión proporcionados por el gobierno u otros actores

3. Efectos de los cambios en el mercado arrocero

- 3.1 Hambre / desnutrición / inseguridad alimentaria / fuentes para conseguir alimentos
- 3.2 Consecuencias para la producción de arroz / impacto en el desarrollo rural: cambio de cultivos, pérdida de inversiones, pérdida de los medios de producción
- 3.3 Poder adquisitivo / cambio en los patrones de consumo
- 3.4 Vulnerabilidad de diferentes integrantes de la familia (hombres, mujeres, niños y niñas)
- 3.5 Alternativas económicas dentro y fuera de la comunidad / migración

Datos estadísticos requeridos (1975-2006)

- Producción nacional de arroz
- Destino del arroz en granza y procesamiento
- Consumo nacional
- Importaciones de arroz y origen de éstas
- Exportaciones de arroz
- Precios del arroz (precios a productores, de consumo y de importaciones)
- Aranceles y sistemas de cuotas
- Pobreza
- Inseguridad alimentaria y desnutrición crónica

150

CAPÍTULO 4: LAS IMPORTACIONES DE ARROZ Y LA APERTURA EN GHANA - EL IMPACTO EN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA COMUNIDAD DE DALUN

Anexo 4: Lista de Cuadros

- Cuadro 1: Producción anual de arroz y área cultivada en Ghana de 1995 a 2005, pág. 35
- Cuadro 2: Margen de *dumping* de arroz estadounidense selecto de grano largo importado en Ghana, pág. 39
- Cuadro 3: Porcentaje de importaciones de arroz por principales importadores, pág. 40
- Cuadro 4: Comparación entre década de 1980 y 2002: Cantidad de máquinas agrícolas, pág. 47
- Cuadro 5: Tasa de interés Cedis / USD, pág. 53
- Cuadro 6: Costos de producción de arroz por hectárea en la estación lluviosa, pág. 54

Anexo 5: Lista de Gráficas

- Gráfica 1: Importaciones de arroz y producción nacional en toneladas métricas, 1998-2003, pág. 37
- Gráfica 2: Precios promedio de arroz local versus precios promedio de CSF de arroz importado, pág. 38

Anexo 6: Lista de personas entrevistadas

A. Entrevistas a especialistas

Nº.	Nombre	Organización	Cargo
1	Nashiru Issifu Kadri	Organización de Agricultores Ghaneses de Apex	Presidente
2	Alhassan Alhassan	Molino de Arroz Nasia, Tamale	Director Gerente en Funciones

3	Adam Nashiru	Asociación de Campesinos y Agricultores de Ghana	Presidente
4	Alhaji Iddrisu Salifu	Bodega de Fertilizantes Wienco, Tamale	Distribuidor (Agente de Wienco)
5	Rev. Albert B. Kwabi	Concilio Cristiano de Ghana	Director Financiero
6	Poonyth, Daneswar	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Oficina Regional para África	Economista Comercial
7	Rudolf Amenga Etego	Fundación para Iniciativas de Base en África	Director
8	Ofei-Nkansah, Kingsley	Sindicato General de Trabajadores Agrícolas de Ghana (GAWU)	
9	Issah, Mohammed	Fundación SEND	Oficial Comercial
10	Dr. Ayine, Dominic	- Centro de Legislación a favor del Interés Público (CEPIL) - Universidad de Ghana	Director Conferencista sobre comercio e inversiones
11	Akalbila, Ibrahim	ISODEC y Coalición de Ghana sobre el Comercio y los Medios de Vida (GTLC)	Coordinador de GTLC
12	Dr. Samuel Asuming-Brempong	Universidad de Ghana, Departamento de Economía Agrícola y Agronegocios	Conferencista Principal
13	Paul Amoah	Proyecto de Riegos de Botanga (BIP)	Oficial Técnico

B. Entrevista a grupo focal: Proyecto de Riegos de Botanga (BIP) – Foro de agricultores con representantes de 13 comunidades de la cuenca

Musah Abdullahi, Moro Aba, Musah Alhassan, Imoro Baba, Issah Dawuda, Zakaria Haruna, Baba Sulemana, Adam Mahamadu, Abdullahi Abu, Fusieni Salifu, Seidu Alhassan, Issah Dahamani, Sule Yakubu, Sulemana Abukari, Mohammed Amadu, Alhassan Sandow, Salifu Issah, Issah Abukari, Zakaria Fusieni, Yipelnaa Abdullahi, Imoro Adam, Sulemana Abukari, Sulemana Yakubu, Sumani Sumani, Mahama Haruna, Yakubu Iddi, Yakubu Abukari, Fusieni Baako Alhassan, Mahama Issah, Abdulrahmani Yakubu, Fusieni Yakubu, Abukari Moro, Seidu Mumuni, Salifu Sumani, Iddrisu Abukari, Baba Fusieni, Issahaku Ibrahim, Adam Mahama, Azara Fusieni, Ibrahim Abdulhasan, Zakaria Ibrahim, Addullai Iddrisu, T.M Alhassan, Adam Iddisu, Seidu Abdullahi, Iddrisu Ibrahim, Alhaji Lansah, Addo Siaw, Joe Tong-Kurubil, Paul Amoah, Abdul manani Ibrahim, Gundanah Mahama

C. Entrevistas individuales a agricultores de Dalun que trabajan en el Proyecto de Riegos de Botanga (BIP)

1. Jefe de Dalun
2. Adam Mahama
3. Issahaku Mohammed Alhassan
4. Saratu Mahama
5. Amina Mahama

D. Agricultores de Dalun que no cultivan en el BIP

1. Yakubu Lansah
2. Haruna Yakubu
3. Rukaya Abdul Rahman
4. Abdullahi Salifu

E. Entrevistas a mujeres del mercado del arroz

1. Ayi Abdullai – vende arroz cocido (Dalun)
2. Mariama Mohammed – precuece arroz antes de venderlo (Dalun)
3. Fati Abdullai – agente (Tamale)
4. Zenabu Musah – agente (Tamale)

F. Molinero de arroz

1. Yakubu Mahama

G. Entrevistas en Dalun Kukou (aldea cercana a Dalun)

1. Mohamad Abubakari
2. Iddrisu Haruna

H. Funcionarios gubernamentales

Nº.	Nombre	Ministerio	Cargo
1	L.Y. Sae-Brawusi	Ministerio de Comercio e Industria (MOTI)	Director de Comercio Multilateral, Bilateral y Regional
2	Dr. Lawson K. Alorvor	Ministerio de Alimentación y Agricultura (MOFA)	Director de Planificación de Políticas
3	Tetteh-Bio, Immanuel	Organismos Inter-Profesionales del Arroz de Ghana (GRIB)	Secretario Ejecutivo, Consultor del MOFA
4	Ƨwumasi-Ankrah, Richard	MOFA	Coordinador de Proyectos de Arroz Nerica
5	Opoku-Agyemang, Jeremy	MOFA	División de Políticas

CAPÍTULO 5: EL IMPACTO DE LA APERTURA COMERCIAL EN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN - EL CASO DE LA PRODUCCIÓN DE ARROZ EN HONDURAS

Anexo 7: Lista de Cuadros

- Cuadro 1: Desarrollo del consumo nacional 1981-2006, pág. 65
- Cuadro 2: Precios internos de arroz en granza y precios mundiales de arroz oro, expresados en moneda nacional en términos reales, 1990-2005, pág. 71
- Cuadro 3: Aranceles de importación para arroz en granza y arroz oro, tasas de cambio e índice de precios al consumidor 1990-2005, pág. 75
- Cuadro 4: Líneas de pobreza (en lempiras), pág. 81

Anexo 8: Lista de Gráficas

- Gráfica 1: Producción, importación y donación de arroz 1990-2005 (en TM), pág. 66
- Gráfica 2: Zonas de cultivo de arroz según Censo 2006, pág. 67

Gráfica 3: Superficie cultivada e importación, pág. 70

Gráfica 4: Arroz en granza – Precios al productor y precios de importación (USD/TM), pág. 72

Anexo 9: Entrevistas

A) Entrevistas sobre contexto

- A1: Marvin Ponce, Investigador, Diputado del Parlamento Hondureño
A2: Arturo Galo – Director Ejecutivo, Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria. Secretaría de Agricultura y Ganadería
A3: Andrés Carias – Gerente General, Agrobolsa
A4: Wilfredo Pérez – Presidente, Asociación Hondureña de Productores de Arroz (AHPRA)
A5: Jacqueline Chenier Gólcher – Coordinadora, Asociación Nacional de Fomento de la Agricultura Ecológica (ANAFAE)
A6: Santos Aquiles, Martín Cardoso – Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOCH)
A7: Luis Álvarez Walches – FAO Honduras
A8: Héctor Hermilo Soto - Federación Luterana, Oficina de Honduras
A10: Rafael Alegría – La Vía Campesina
A11: José Trinidad Sánchez – Red de Comercialización Comunitaria Alternativa (Red COMAL)

B) Entrevistas a líderes y lideresas de las comunidades

I = Guangolola/ CARNEL

B.I.1: Inés Fuentes (Asesora/ ex Presidenta de CARNEL)

B.I.2: Productores de Guangolola

- a) Edwin Núñez, Guangolola
- b) Fernando Pérez
- c) Santos Banelas
- d) Luis Aguilar, Guangolola II
- e) Gilberto Barrela, Guangolola II
- f) Heladia Galeas, Guangolola II
- g) Marco Tulio Díaz, Presidente de CARNEL (productor de maíz)
- h) Alfredi Soleriano (CCD)
- i) Inés Fuentes (Asesora)

II = EACTSO/ Guayamán

B.II.1: Junta Directiva EACTSO

- a) Eduardo Benítez – Guayamán (Presidente)
- b) Juan Pablo Mendoza – Tatumbla
- c) José Pérez Gámez – Tatumbla (Vicepresidente)
- d) Gerardo Arturo Turón (Asesor del Instituto Nacional Agrario - INA)
- e) Carlos Gutiérrez – Ismael Cruz
- f) Carlos Gutiérrez – Ismael Cruz

- g) Natan Noel Reyes – Crucita del Oriente
- h) Alejandro Girón – Juan Benito Montoya

C) Entrevistas a nivel familiar

- C.I.1: Familia Calderón Ortiz
- C.I.2: Familia Canales
- C.II.1: María Marcos Ramírez
- C.II.2 Salvador Alvarado

Anexo 10: Unidades de peso y volumen

- 1 libra (1 lb.) = 454 gramos (1 libra de Estados Unidos)
- 1 libra (española) = 460 gramos = 1.0144 libra de Estados Unidos
- 1 arroba = 25 lb. (española) = 25.36 libra de Estados Unidos = 11.503 kg
- 1 quintal = 4 arrobas = 100 lb. (españolas) = 101.44 libra de Estados Unidos = 46.01 kg
- 1 quintal métrico = 100 kg
- 1 garrafón = 5 galones
- 1 onza = 1 ounce (onza)
- 1 gramo = 1 gram (gramo)

Anexo 11: TLC-RD-CAUSA

NOTAS GENERALES

LISTA ARANCELARIA DE LA REPUBLICA DE HONDURAS

Arroz en granza

10. (a) Honduras puede mantener y administrar requisitos de desempeño existentes a la fecha de entrada en vigor de este Tratado para el arroz en granza a condición que:

- (i) los requisitos de desempeño sean mantenidos a un nivel que no exceda la cantidad total dentro de contingente especificado para la mercancía;
- (ii) los requisitos de desempeño sean administrados de forma que no menoscaben el ingreso ordenado de la cantidad dentro de contingente; y
- (iii) los requisitos de desempeño sean eliminados cuando el arancel fuera de contingente llegue a cero.

(b) La cantidad agregada de mercancías ingresada bajo la disposición enumerada en el subpárrafo (d) estará libre de aranceles en cualquier año calendario especificado, y no excederá la cantidad especificada abajo para Estados Unidos para cada año.

Año	Cantidad (toneladas métricas)
1	91,800
2	93,600
3	95,400
4	97,200
5	99,000

6	100,800
7	102,600
8	104,400
9	106,200
10	108,000
11	109,800
12	111,600
13	113,400
14	115,200
15	117,000
16	118,800
17	120,600
18	ilimitada

Honduras asignará las cantidades dentro de contingente que estén sujetas a requisitos de desempeño a personas que satisfagan esos requisitos.

(c) Los aranceles sobre las mercancías ingresadas en cantidades agregadas en exceso sobre las cantidades enumeradas en el subpárrafo (b) serán eliminados de conformidad con las disposiciones de la categoría de desgravación P del párrafo 3(d) de las Notas Generales de Honduras al Anexo 3.3.

(d) Los subpárrafos (a) y (b) aplican a la siguiente disposición del SAC: 1006.10.90.

Arroz pilado

11. (a) La cantidad agregada de mercancías ingresada bajo las disposiciones enumeradas en el subpárrafo (c) estará libre de aranceles en cualquier año calendario especificado, y no excederá la cantidad especificada abajo para Estados Unidos para cada año.

Año	Cantidad (toneladas métricas)
1	8,925
2	9,350
3	9,775
4	10,200
5	10,625
6	11,050
7	11,475
8	11,900
9	12,325
10	12,750
11	13,175
12	13,600
13	14,025
14	14,450
15	14,875
16	15,300
17	15,725
18	ilimitada

(b) Los aranceles sobre las mercancías ingresadas en cantidades agregadas en exceso sobre las cantidades enumeradas en el subpárrafo (a), serán eliminados de conformidad con las disposiciones de la categoría desgravación P del párrafo 3(d) de las Notas Generales de Honduras del Anexo 3.3.

(c) Los subpárrafos (a) y (b) aplican a las siguientes disposiciones del SAC: 1006.20.00, 1006.30.10, 1006.30.90, y 1006.40.00.

Párrafo 3 (d)

Los aranceles sobre las mercancías originarias incluidas en las fracciones arancelarias de la categoría de desgravación P se mantendrán en su tasa base durante los años 1 al 10. A partir del 1 de enero del año 11, los aranceles se reducirán en un 8.25 por ciento del arancel base y en adelante un 8.25 por ciento adicional del arancel base cada año hasta el año 14. A partir del 1 de enero del año 15, los aranceles se reducirán en un 16.75 por ciento del arancel base, y en adelante un 16.75 por ciento adicional cada año hasta el año 17, y dichas mercancías quedarán libres de aranceles a partir del 1 de enero del año 18.

CAPÍTULO 6: LA APERTURA DEL MERCADO ARROCERO EN INDONESIA Y EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA DE LAS COMUNIDADES PRODUCTORAS DE ARROZ EN JAVA OCCIDENTAL

Anexo 12: Lista de Cuadros

- Cuadro 1: Nivel y distribución de ingresos en Indonesia, 2005, pág. 93
- Cuadro 2: Política de precio mínimo (HDG) y política de precios de adquisiciones públicas para el arroz (HPP), pág. 95
- Cuadro 3: Producción, importación y consumo de arroz, 1990-2003, pág. 99
- Cuadro 4: Agravamiento de los términos comerciales – Comparación entre precios de arroz seco descascarillado y de fertilizantes, 1980-2003, pág. 100
- Cuadro 5: Distribución de hogares que cultivan arroz basada en extensión de tierra, 2003, pág. 107

Cuadro 1 : Costo de producción de arroz en granza por hectárea y estación en rupias, 2007

Factor	Agricultor 1	Agricultor 2	Agricultor 3	Agricultor 4	Promedio
Semillas	112,500	137,500	125,000	75,000	137,500
Fertilizante	680,000	770,000	740,000	812,500	750,625
Pesticidas	300,000	340,000	370,000	638,800	412,200
Mano de obra	1,400,000	1,400,000	1,500,000	1,515,000	1,453,750
Tarifa para tractor	400,000	300,000	600,000	600,000	475,000
Cuota para uso de tierra	3,000,000	4,000,000	2,000,000	4,000,000	3,250,000
Otros	392,500	682,000	400,000	146,000	405,125
Capital	6,285,000	7,629,500	5,835,000	7,887,300	6,884,200
Tasa de interés	6 %	6 %	6 %	6 %	6 %
Total de costos	6,662,100	8,087,270	6,185,100	8,360,538	7,297,252

Fuente: WAMTI – Foro de la Comunidad Agrícola de Indonesia, 2007 (inédito)

Anexo 13: Lista de Gráficas

- Gráfica 1: Producción y consumo, 1969-2003, pág. 103
 Gráfica 2: Importaciones de arroz, 1969-2006, pág. 103
 Gráfica 3: Desarrollo de los precios de arroz oro y arroz en granza en el mercado interno, 1974-2005, pág. 104
 Gráfica 4: Impacto de mayores importaciones de arroz en el PIB, pág. 105
 Gráfica 5: Impacto de mayores importaciones de arroz en el empleo, pág. 105
 Gráfica 6: Impacto de la reducción de aranceles en los ingresos de agricultores, pág. 106

Anexo 14: Lista de personas entrevistadas

2.1 Entrevistas sobre contexto a líderes y lideresas de la sociedad civil, especialistas y funcionarios/as gubernamentales

Nº.	Nombre	Organización/Institución	Cargo
A-1	Benny Benyamin	Red Regional de Agricultores Asiáticos (ASFARNET)	Coordinador
A-2	Isabelle Delforge	La Vía Campesina	Gerente de Medios de Comunicación
A-3	Mohamed Ikhwan	Federación de Sindicatos Campesinos de Indonesia (FSPI)	Asesor en Políticas e Investigación
A-4	Lutfiyah Hanim	Instituto para la Justicia Global (IGJ)	Investigador
A-5	Dr Hermanto	Ministerio de Agricultura	Secretario del Director General sobre Seguridad Alimentaria
A-6	Ir Minuk	Ministerio de Comercio	Investigador Principal
A-7	Indera Nababan	PMK HKBP Yakarta	Coordinadora
A-8	Carla June Natan	Misión Comunitaria Urbana, Yakarta	Coordinadora
A-9	Mohammad Noor Uddin	Alianza de Agricultores de Indonesia	Secretario General
A-10	Agusdin Pulungan	Foro de la Comunidad Agrícola de Indonesia (WAMTI)	Presidente

2.2 Entrevistas a integrantes de comunidades productoras de arroz en granza

Nº.	Nombre	Comunidad	Ocupación
B-1	Pak Olang	Cikalong, región de Karawang	Agricultor, pequeño propietario
B-2	Daipin	Cikalong, región de Karawang	Agricultor, pequeño propietario
B-3	Didin	Cikalong, región de Karawang	Líder campesino local
B-4	Haji Rifai	Cikalong, región de Karawang	Labrador sin tierra
B-5	Abdul Yasa	Cikalong, región de Karawang	Líder campesino local
B-6	Ibu Ati	Cikuntul, región de Karawang	Trabajador agrícola
B-7	Faturohman	Cikuntul, región de Karawang	Agricultor, pequeño propietario
B-8	Ibu Tarpen	Cikuntul, región de Karawang	Labradora sin tierra
B-9	Teh Rayen	Cikuntul, región de Karawang	Comerciante
B-10	Babak Amin	Pinangsari, región de Subang	Agricultor, pequeño propietario

B-11	Babak Hasanuddin	Pinangsari, región de Subang	Intermediario
B-12	Dedi	Pinangsari, región de Subang	Secretario de la aldea
B-13	Babak Kusnadi	Pinangsari, región de Subang	Agricultor, pequeño propietario
B-14	Ibu Inah	Pinangsari, región de Subang	Trabajadora agrícola
B-15	Ibu Noni	Pinangsari, región de Subang	Agricultor de cultivos orgánicos
B-16	Ibu Fani Hassan	Samudrajaya, región de Bekasi	Labrador sin tierra
B-17	Ibu Marni	Samudrajaya, región de Bekasi	Agricultor, pequeño propietario
B-18	Pak Miin	Samudrajaya, región de Bekasi	Molinero
B-19	Pak Muk	Samudrajaya, región de Bekasi	Labrador sin tierra
B-20	Rusdiawan	Samudrajaya, región de Bekasi	Labrador sin tierra

La versión completa de todas las entrevistas grabadas está disponible ya sea en CD de audio o en texto.

LA ALIANZA ECUMÉNICA DE ACCIÓN MUNDIAL

La Alianza Ecuménica de Acción Mundial es una amplia red internacional de iglesias y organizaciones cristianas que colaboran en promoción y defensa relacionadas con el comercio mundial y el VIH/SIDA. Quienes participan en la Alianza representan a decenas de millones de personas cristianas del mundo entero que compartimos la convicción de que las acciones y defensa contra estructuras, prácticas y actitudes injustas no deben ser tareas en las que nos involucremos cuando es conveniente, sino un requisito fundamental de la vivencia de nuestra fe.

Al trabajar conjuntamente, las y los participantes de la Alianza somos más capaces de hacer frente a las políticas y prácticas de gobiernos, instituciones internacionales, corporaciones y nuestras propias comunidades a fin de crear un mundo más justo, pacífico y sostenible. Las acciones estratégicas se llevan a cabo a diversos niveles y en ellas se utilizan diferentes métodos, incluyendo cabildeo, educación, campañas de base y desarrollo de capacidades. La Alianza se asocia con otras organizaciones de fe y de la sociedad civil con el propósito de alcanzar metas comunes.

CAMPAÑA POR UN COMERCIO AL SERVICIO DE LAS PERSONAS

La Alianza Ecuménica de Acción Mundial ha asumido el compromiso de trabajar por la justicia en el comercio mundial. El comercio no es un fin en sí mismo, sino debería ser un instrumento para la promoción del bienestar humano, las comunidades sostenibles y la justicia económica. Los estándares bíblicos para la actividad económica son la justicia y ponernos del lado de las personas pobres: pagos justos, una relación transparente, cero explotación, respeto por la vida.

La Campaña Global 2005-2008 por un Comercio al Servicio de las Personas busca construir un movimiento de personas dentro de las iglesias y las organizaciones relacionadas con éstas a fin de promover la justicia comercial. Insta a reconocer que los acuerdos relativos a los derechos humanos tienen prioridad en los acuerdos comerciales. La campaña se centra en tres temas que se relacionan con el comercio:

- * el derecho a la alimentación
- * el acceso a servicios esenciales
- * la regulación de las corporaciones transnacionales.

LA RED DE ACCIÓN E INFORMACIÓN ALIMENTOS PRIMERO

La Red de Acción e Información Alimentos Primero (FIAN) es una organización internacional de derechos humanos que desde hace más de 20 años aboga por la realización del derecho a la alimentación. FIAN está conformada por secciones nacionales y miembros individuales en más de 50 países de todo el mundo. Es una organización sin fines de lucro, sin ninguna afiliación religiosa o política y tiene estatus consultivo en las Naciones Unidas.

**“Hay hambre en nuestra familia.
Las niñas y los niños comen, pero no lo suficiente”.**

Nadie puede subsistir sin alimentos, y el acceso a una alimentación suficiente y sana es reconocido como un derecho humano fundamental. El comercio es esencial para que las personas puedan acceder a alimentos adecuados. Sin embargo, al examinar casos específicos de liberalización comercial, este estudio determinó que, por el contrario, tales políticas han violado el derecho de las personas a la alimentación.

Las Políticas Comerciales y el Hambre se centra en el arroz, un alimento básico para la mitad de la población mundial, y evalúa la seguridad alimentaria de comunidades agricultoras en tres países: Ghana, Honduras e Indonesia. Único entre las investigaciones sobre políticas comerciales, este estudio pone lado a lado un análisis macroeconómico y una evaluación de derechos humanos a nivel comunitario.

El estudio vincula las políticas de liberalización comercial al incremento de las importaciones y los aumentos repentinos de las éstas, la reducción del apoyo a productores y los inestables mercados que han tenido severos impactos negativos en los mercados locales de las comunidades productoras de arroz en los tres países.

Este estudio concluye que el Derecho a una Alimentación Adecuada de esas comunidades ha sido violado en el pasado por:

- las acciones de los gobiernos de Ghana, Honduras e Indonesia;
- las exigencias de organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y sus Estados Partes; y
- las prácticas de otros países que han contribuido a los aumentos repentinos de las importaciones y a un uso inapropiado de la ayuda alimentaria.

Estas fuertes evidencias de que la liberalización del comercio ha conducido directamente a que se viole el derecho a la alimentación de las y los productores de arroz a pequeña escala suscitan serios cuestionamientos acerca del valor de un enfoque comercial que desestabiliza y margina aun más a estas comunidades agrícolas.



**Alianza EcuMénica de
Acción Mundial**

