

Echar la puerta abajo

Por qué las negociaciones en la OMC amenazan a los campesinos de los países pobres

Millones de campesinos en los países en desarrollo no pueden vivir de lo que producen debido a la competencia de las importaciones baratas de alimentos, muchas veces subsidiadas. El arroz, el alimento básico más importante del mundo, es un claro ejemplo de la gravedad del problema. Los países ricos se han valido del FMI y del Banco Mundial, así como de agresivos acuerdos comerciales bilaterales, para abrir los mercados de los países pobres a las inundaciones de arroz, incluido el arroz subsidiado procedente de los EE.UU. Ahora tratan de aprovechar las normas de la OMC para echar las puertas abajo de forma definitiva. Pero las reglas comerciales deben promover el desarrollo, no minarlo. Cualquier nuevo acuerdo en el seno de la OMC debe permitir a los países pobres regular el comercio en beneficio de la seguridad alimentaria y los medios de vida de los agricultores.

Índice

<u>Resumen</u>	2
<u>1. ¿Qué está en juego en Hong Kong?</u>	8
<u>2. El arroz como medio de vida</u>	10
<u>Vivir a base de arroz</u>	11
<u>El comercio mundial de arroz</u>	11
<u>3. Corregir las políticas del arroz: una decisión a favor de los países en desarrollo</u>	14
<u>Comercializar alimentos: cómo superar los desafíos que plantean las políticas agrarias</u>	19
<u>Conservar espacio político para decidir</u>	30
<u>4. Presiones para recortar los aranceles y las ayudas</u>	31
<u>Negociaciones unilaterales: presiones del FMI y del Banco Mundial</u>	31
<u>Los acuerdos de libre comercio obligan a reducir los aranceles</u>	36
<u>Descenso de la ayuda internacional a la agricultura</u>	40
<u>5. Alarde de hipocresía: el dumping de arroz de EE.UU. y los beneficiarios de la industria agroalimentaria</u>	42
<u>El dumping de arroz de EE.UU.</u>	42
<u>La industria agroalimentaria: la presión de los lobbies proliberalización</u>	48
<u>6. Próximamente en la OMC...</u>	54
<u>Negociando sobre agricultura</u>	54
<u>Acceso a mercados: reducir los aranceles</u>	56
<u>Defender el espacio político en la competencia de las exportaciones y las ayudas nacionales</u>	65
<u>7. Recomendaciones</u>	67
<u>Anexo 1</u>	70
<u>Glosario</u>	71
<u>Notas</u>	73

Resumen

‘Estados Unidos debe enmarcar su política agraria en un contexto internacional, ayudando a nuestros agricultores a mantener su competitividad y disfrutar de un acceso ilimitado a los mercados mundiales.’ — Departamento de Agricultura de Estados Unidos.

‘Si de mí dependiera, bloquearía el acceso de arroz estadounidense al país. Estoy seguro de que si hubiéramos impedido su entrada, habríamos prosperado y escapado de la pobreza.’ — Al-Hassan Abukari, productor de arroz del norte de Ghana

El año 2005 es un año crítico para la erradicación de la pobreza. Más del 80 por ciento de los pobres del mundo vive en zonas rurales, de ahí que garantizar el medio de vida de los agricultores en las zonas pobres deba ocupar uno de los primeros puntos de la agenda internacional. La conferencia ministerial de la OMC que se celebrará el próximo mes de diciembre en Hong Kong será un momento clave para traducir en acciones las promesas formuladas en la agenda de la Ronda de Desarrollo de Doha.

Pese a su compromiso de situar el desarrollo en el centro de las negociaciones comerciales, los países ricos siguen orientando las reglas comerciales agrarias en perjuicio de los más pobres. EE.UU. y la UE, por ejemplo, han rediseñado sus subsidios a la agricultura para que se acojan a las normas de la OMC, lo cual les permite seguir practicando el dumping de arroz, maíz, leche, azúcar y algodón en los mercados a un precio muy inferior a su coste real de producción. Al mismo tiempo, están obligando a los países en desarrollo a abrir sus mercados a base de reducir los aranceles a la importación.

Si la agenda de los países ricos sale adelante, el negocio de las corporaciones agroalimentarias crecerá exponencialmente, mientras que el medio de vida de los campesinos de los países pobres, que representan el 96 por ciento de los agricultores del mundo, se verá claramente amenazado. El caso del arroz es un claro ejemplo de las amenazas a las que deben hacer frente estas poblaciones.

El arroz es vida y un medio de vida

El arroz es el alimento básico de tres mil millones de personas o, lo que es lo mismo, la mitad de la población mundial. El medio de subsistencia de dos mil millones de personas depende de su cultivo y su procesamiento, siendo la mayoría de ellas pequeños agricultores de los países pobres. En EE.UU., el arroz es cultivado en explotaciones agrarias de grandes dimensiones que contratan a un número reducido de personas; en Sri Lanka -un país 140 veces inferior en tamaño- el número de productores de arroz es aproximadamente 50 veces superior.

En países donde el arroz es fundamental para combatir el hambre y reducir la pobreza, los gobiernos recurren a políticas comerciales y agrarias –como los aranceles a la importación- para estimular la competencia en el sector (como en el caso de Vietnam), para favorecer el crecimiento rural (como en

Indonesia) o para crear una red de seguridad que garantice la subsistencia de los agricultores pobres.

Si las ayudas públicas y los aranceles a la importación son reducidos de forma prematura y significativa, es posible que los mercados sean inundados con importaciones a bajo coste. Sea cual sea el origen de las importaciones –países exportadores de arroz altamente competitivos, como Vietnam o Tailandia, o bien EE.UU., donde el sector arrocero está altamente subvencionado-, lo cierto es que el impacto de dichas importaciones amenaza con destruir el medio de vida de millones de familias campesinas, así como las perspectivas de desarrollo en las zonas rurales.

Tener acceso a comida barata es fundamental para los consumidores pobres: el problema es que el aumento de las importaciones no siempre se traduce en precios de venta más bajos. Cuando un grupo reducido de grandes importadores controla el mercado –como en el caso de Honduras-, los beneficios no siempre llegan a manos de quienes más los necesitan, dejando a los agricultores y consumidores en una situación aún más precaria. Asimismo, dado que los consumidores rurales normalmente se ganan la vida como agricultores, jornaleros o trabajadores en empresas que dependen del auge de la economía agraria, la situación puede ser aún peor si las importaciones provocan una caída en los precios de los cultivos locales.

Las cuestiones de ‘cuándo’, ‘cómo’ y ‘si’ conviene liberalizar el comercio agrario plantean un serio desafío a los gobiernos de los países en desarrollo. Los gobiernos deben tener en cuenta las consecuencias que la liberalización del comercio puede tener no sólo sobre los consumidores, sino también sobre la seguridad alimentaria nacional, los ingresos fiscales, la situación de mujeres y niños, el medio ambiente y el comercio Sur-Sur.

Son los gobiernos de los países en desarrollo -y no la OMC, el Banco Mundial o el FMI- quienes se encuentran en la mejor posición para resolver estos dilemas y, por ello, es fundamental que dispongan de la flexibilidad necesaria para adoptar las políticas más pertinentes, capaces de satisfacer las necesidades de sus mercados nacionales. Al mismo tiempo, es necesario que los gobiernos respondan a las necesidades de su ciudadanía, garantizando que los pobres se beneficien de sus políticas de forma real y palpable. Por otra parte, se requiere un mayor grado de inversión en la agricultura, especialmente si se tiene en cuenta que la ayuda internacional al desarrollo agrario es hoy una tercera parte de lo que lo era en 1984, como consecuencia del desinterés de los donantes en la agricultura.

La preocupación de Oxfam es que las negociaciones en la OMC, guiadas por presiones cada vez mayores para liberalizar el comercio de forma indiscriminada e inmediata, limiten la capacidad de los países en desarrollo de determinar las normas que regirán sus políticas comerciales y agrarias, lo cual sin duda tendría un efecto devastador para las comunidades pobres.

Echar la puerta abajo: presión desde todos los frentes

Desde hace mucho tiempo, los países en desarrollo están siendo presionados por las instituciones financieras internacionales (IFI) y los principales exportadores agroalimentarios para que abran sus mercados al arroz y otros alimentos básicos. Desde principios de la década de los ochenta, el FMI y el Banco Mundial han recurrido a la condicionalidad de los préstamos y a otras formas de presión no oficial para obligar a los países en desarrollo a liberalizar sus mercados agrarios.

En 1995 el FMI obligó a Haití a reducir sus aranceles al arroz de un 35 a un 3 por ciento, lo cual provocó un aumento de las importaciones de un 150 por ciento entre 1994 y 2003. En la actualidad, tres de cada cuatro platos de arroz consumidos en Haití proceden de EE.UU. Sin duda un motivo de alegría para Riceland Foods of Arkansas, la principal empresa arrocera del mundo. Los ingresos de Riceland aumentaron nada más y nada menos que 123 millones de dólares de 2002 a 2003, gracias, en gran medida, a un incremento del 50 por ciento en las exportaciones, principalmente a Haití y Cuba. Sin embargo, la llegada del arroz estadounidense ha tenido un impacto devastador sobre los agricultores haitianos; en las regiones productoras de arroz se han registrado algunos de los niveles más altos de desnutrición y pobreza.

En Ghana, la liberalización del comercio, fruto de la presión del Banco Mundial y el FMI, ha provocado también un aumento en las importaciones de arroz. Para proteger su mercado, el Parlamento decidió aprobar un aumento de los aranceles en el año 2003. Sin embargo, el FMI, movido por su *"interés de alcanzar una política comercial abierta para Ghana"*, presionó al gobierno para que diera marcha atrás.

Los acuerdos de libre comercio con los principales exportadores agrarios, como Australia, Canadá y Estados Unidos, obligan a los países pobres a abrir sus mercados a las importaciones de bajo coste. El tratado de libre comercio DR-CAFTA 2004, firmado entre cinco países centroamericanos, la República Dominicana y EE.UU., garantizará al dumping de las exportaciones estadounidenses el acceso a estos mercados regionales. Así, a medida que se reducen los aranceles, los 17.000 productores de arroz de Nicaragua tendrán que afrontar la llegada a su mercado de un aluvión de arroz altamente subvencionado procedente de Estados Unidos.

El dumping de los países ricos

Los países ricos conceden una cantidad nada desdeñable de ayudas a la agricultura: en el año 2002, Japón, EE.UU. y la UE destinaron en conjunto un total de 16.000 millones de dólares en concepto de subsidios a los productores de arroz. De todos ellos, EE.UU. desempeña un papel especialmente hipócrita en lo que al comercio del arroz se refiere: se trata del tercer exportador mundial de arroz, a pesar de que el cultivo de arroz en EE.UU. supone un coste dos veces superior al de Tailandia y Vietnam, principales países exportadores. Esto es posible única y exclusivamente gracias a la ingente financiación pública que recibe el sector arrocero estadounidense: en 2003, el gobierno de EE.UU. destinó 1.300 millones de

dólares al sector, permitiendo a sus agricultores cultivar un producto que les supone un coste de 1.800 millones de dólares. En otras palabras, los subsidios al arroz cubrieron el 72 por ciento del coste de producción.

En EE.UU., durante el periodo comprendido entre los años 2000 y 2003, el cultivo y la molienda de una tonelada de arroz blanco representó un coste medio de 415 dólares. Sin embargo, ese mismo arroz fue vendido en los mercados de exportación a un precio de 274 dólares por tonelada, es decir, un 34 por ciento por debajo de su coste real. El claro vencedor de esta estrategia comercial –que combina los subsidios de EE.UU. y la rápida liberalización del comercio en los países en desarrollo- es la industria agroalimentaria estadounidense. Por este motivo, no sorprende que los procesadores y exportadores de arroz de EE.UU. dediquen tantos esfuerzos a defender la causa del gobierno estadounidense, que consiste en abrir nuevos mercados de exportación para dar salida a sus excedentes subvencionados.

Próximamente en la OMC: los países ricos dispuestos a echar la puerta abajo

Las negociaciones actuales en la OMC determinarán en qué medida los países en desarrollo deberán reducir sus techos arancelarios. Utilizando la fórmula de reducción de aranceles conocida comúnmente como fórmula Harbinson, Oxfam ha calculado las implicaciones que dichos recortes podrían tener para los países pobres. Trece países productores de arroz, entre los que se incluyen India, China, Nicaragua y Egipto, serán obligados a reducir sus aranceles para el arroz. Estos trece países, tomados en su conjunto, producen la mitad del arroz mundial y representan un total de 1.500 millones de personas cuya subsistencia depende de la agricultura. Frente al incremento de las importaciones, estos países no podrán aumentar los aranceles para proteger a sus agricultores y garantizar la buena salud de la economía rural. Paralelamente, muchos otros países del mundo tendrán un margen de acción extremadamente limitado en lo que se refiere a sus políticas arancelarias.

Igualmente preocupante es la situación de otros alimentos básicos. Aplicando la misma fórmula:

- aves de corral: 18 países tendrán que reducir de forma inmediata sus aranceles, entre los que se incluyen Costa de Marfil, Honduras y Marruecos.
- azúcar: 14 países, incluidos Kenia, Filipinas y Congo
- leche en polvo: 13 países, incluidos Ghana, Honduras y India
- soja: 13 países, incluidos Turquía, China y Costa de Marfil
- cacahuetes: 13 países, incluidos Costa Rica, Tailandia y Turquía
- maíz: 7 países, incluidos India, México y Congo
- trigo: 6 países, incluidos India, México y Túnez.

Si los países en desarrollo pierden de esta manera el control sobre la fijación de aranceles, lo más probable es que tengan que hacer frente a un marcado aumento de las importaciones de alimentos. En respuesta al daño que este aumento puede acarrear para el desarrollo rural, los países en desarrollo han presentado dos propuestas para el tratamiento especial y diferenciado de ciertos productos:

- La aplicación de una categoría de ‘productos especiales’, que permitiría a los países en desarrollo eximir a ciertos cultivos –los que se consideren vitales para garantizar el medio de vida de los agricultores, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural- de los recortes arancelarios;
- La aplicación de un ‘mecanismo especial de salvaguardia’, que permitiría a los países pobres aumentar sus aranceles de forma provisional para combatir la fluctuación de precios o volúmenes de importación.

En las negociaciones celebradas hasta la fecha, los países ricos y algunos países en desarrollo exportadores de productos agrarios han tratado de limitar el número de productos y la flexibilidad que garantizan dichas propuestas. Por otra parte, un grupo de países pobres vulnerables a las importaciones, conocido como el G33, ha defendido el derecho de sus gobiernos de tomar sus propias decisiones en relación al número de productos que deben recibir la calificación de ‘productos especiales’ y a la conveniencia de aplicar el mecanismo especial de salvaguardia. Oxfam apoya la postura del G33.

Recomendaciones

A los países en desarrollo se les debe permitir regular los flujos comerciales en apoyo a la agricultura, para garantizar su seguridad alimentaria, el desarrollo rural y el crecimiento a largo plazo. Para ello es necesario que se adopten una serie de medidas a distintos niveles, tal como se especifica a continuación:

Negociaciones en la OMC. El nuevo Acuerdo sobre Agricultura debe incluir los siguientes puntos:

- Una frase en el preámbulo que deje claro que: *‘El presente acuerdo no impedirá en ningún modo que los países en desarrollo promuevan los objetivos de desarrollo, la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y la defensa del medio de vida de sus agricultores.’*
- Una fórmula de reducción de aranceles que permita a los países pobres reducir sus aranceles sin que ello suponga un obstáculo para sus estrategias de desarrollo.
- La exención absoluta de reducciones arancelarias para los cultivos esenciales para la seguridad alimentaria –aquéllos de los que dependen las personas para su supervivencia — y un mecanismo especial de salvaguardia para los países en desarrollo.

Mantener cierto grado de flexibilidad es de gran importancia para los países en desarrollo, pues es muy probable que el dumping de las exportaciones

se siga practicando durante los próximos años, impidiendo una competencia justa en los mercados agrarios.

Acuerdos comerciales regionales. Los países desarrollados deberían dejar de negociar acuerdos comerciales regionales (ACR) con los países en desarrollo. En su forma actual, los ACR suponen una amenaza para los países pobres en la medida en que limitan su capacidad para adoptar y aplicar políticas agrarias que promuevan el desarrollo. Esto se debe a que los países ricos, mediante los ACR, obligan a los pobres a abrir sus fronteras indiscriminadamente a productos agrarios altamente subvencionados.

Políticas coherentes en las instituciones financieras internacionales. El FMI y el Banco Mundial deben adoptar una nueva política que establezca que no impondrán condiciones comerciales ni impedirán a los gobiernos que, en el marco de las estrategias de desarrollo rural y de seguridad alimentaria, aumenten los aranceles aplicados.

Políticas nacionales. Los gobiernos de los países en desarrollo con un alto número de productores de renta baja deberán garantizar la aplicación de políticas agrarias nacionales que promuevan la seguridad alimentaria y el medio de vida de los agricultores, así como la igualdad de géneros. El uso de medidas protectoras debe ser flexible y valorarse en cada caso, a medida que los países vayan alcanzando niveles de desarrollo económico más altos.

1 ¿Qué está en juego en Hong Kong?

En la reunión ministerial de la OMC que se celebrará el próximo mes de diciembre en Hong Kong 148 países trazarán las reglas que regirán el comercio agrario mundial durante las próximas décadas. De su resultado depende el futuro de millones de pobres, cuyo medio de vida es la agricultura.

El desarrollo rural es una necesidad imperiosa. Alrededor del 80 por ciento de los pobres del mundo viven en zonas rurales, de ahí que promover el crecimiento agrario sea un elemento fundamental de cualquier estrategia destinada a sacarles de la pobreza. Es responsabilidad de la OMC velar por la adopción y puesta en práctica de dicha estrategia.

Las necesidades son claras:

- una inversión muy superior a la actual en los mercados y en las infraestructuras rurales para promover el desarrollo agrario
- permitir a los países pobres regular el comercio para promover la seguridad alimentaria y el medio de vida de los agricultores
- poner término al dumping practicado por los países ricos, que exportan productos a precios muy inferiores a su coste de producción
- garantizar un mayor acceso de los productos de los países pobres a los mercados de los países ricos

Sin embargo, la realidad es que los países ricos han diseñado la agenda del desarrollo a su antojo para satisfacer sus propios intereses, que podríamos resumir de la siguiente forma: mantener el régimen de aranceles y las ayudas a sus productores y obligar a los países en desarrollo a abrir sus mercados para dar salida a sus excedentes, haciendo caso omiso de las consecuencias negativas que dichas prácticas pueden tener para los países pobres.

A través del FMI, el Banco Mundial y la negociación de acuerdos de libre comercio, los países ricos han presionado a los países pobres para que reduzcan sus aranceles a las importaciones agrarias. El resultado es que entre el año 1990 y el año 2000 los países en desarrollo han reducido sus aranceles sobre las importaciones agrarias de una media del 30 por ciento a un 18 por ciento.¹

Actualmente, los países ricos están tratando de perpetuar la apertura de esos mercados mediante las normas vinculantes de la OMC, a la vez que los inundan con sus excedentes de producción.

Oxfam lleva muchos años trabajando con comunidades de Asia, África, y América Latina, que producen cultivos tan variados como el maíz, el azúcar, la leche y las aves de corral. El impacto sobre dichas comunidades de la apertura del comercio de estos productos puede ser devastador, y absolutamente inaceptable a la luz de la creciente hipocresía de los países ricos.

La conferencia ministerial de la OMC en Cancún se vino abajo cuando los países en desarrollo rechazaron el borrador propuesto por la Unión Europea y Estados Unidos, que contemplaba mayores subvenciones y un mayor acceso de mercado para los productores del Norte, y nada para los productores del Sur. Es fundamental que evitemos que vuelva a suceder lo mismo en Hong Kong. Para ello, es necesario que los países ricos respeten el derecho y la necesidad de los países en desarrollo de regular el comercio para apoyar a los pequeños agricultores.

Si la reunión de Hong Kong fracasa, la OMC corre el riesgo de convertirse en un actor totalmente irrelevante en el comercio mundial, y es probable que la Ronda de Desarrollo de Doha se desmorone, lejos de dar los frutos esperados. Los países en desarrollo se enfrentarían entonces a las exigencias de los países ricos a través de acuerdos comerciales regionales y bilaterales. Las posibilidades de reducir el dumping de las exportaciones también se desvanecerían.

Ahora bien, debemos tener en cuenta que los países desarrollados también tienen mucho que perder. Si Hong Kong fracasa, perderían una oportunidad importante para negociar el acceso a los mercados, así como las reglas comunes y las líneas de actuación con economías emergentes como la china, India y la brasileña, que hasta la fecha se han negado a negociar acuerdos bilaterales o regionales.

2 El arroz como medio de vida

El mercado de Tamale, que se encuentra en el norte de Ghana y destaca por sus coloridos puestos de frutas y verduras, es un claro ejemplo de las injustas prácticas del comercio mundial de arroz. Las vendedoras del mercado se esfuerzan en vender los enormes cuencos de arroz local, cultivado en las aldeas vecinas, tratando infructuosamente de atraer a los clientes, que se decantan por los enormes sacos de arroz blanco procedentes de EE.UU., Tailandia y Vietnam.

A escasos quince kilómetros de distancia, en el pueblo de Zugu, Al-Hassan Abukari lleva treinta años cultivando arroz en un terreno de menos de una hectárea de extensión. Su cosecha anual, 27 sacos de arroz de 100 kg cada uno, representa el 60 por ciento de los ingresos de su familia. *'Nos alimentamos a base de maíz,'* nos explica, *'pero el arroz es el cultivo más importante para nosotros porque su venta nos permite comprar todo lo que necesitamos para la casa.'* Con nueve sacos de arroz paga la enseñanza de sus hijos, Yakubu de 18 años y Adamu, de 10. Cuando Adamu contrajo disentería el año pasado, hizo falta otro saco para pagar por el transporte, los gastos médicos y los medicamentos.

Agricultores como Al-Hassan necesitan desesperadamente aumentar su producción de arroz y obtener una mayor retribución por su cultivo. Para ello es necesario invertir en sistemas de irrigación, en la formación de granjeros, en instalaciones de trillado y procesamiento de mayor calidad, y en un mercado que garantice precios justos y razonables. Al-Hassan y otros agricultores de la zona han creado una cooperativa para comercializar sus cultivos juntos, pero las perspectivas de futuro no son buenas.

Al-Hassan gana 215 dólares al año mediante el cultivo y la venta de arroz. En Estados Unidos, las ayudas públicas a la producción de arroz ascienden a 232 dólares por hectárea cultivada². *'Si de mí dependiera,'* comenta, *'impediría el acceso del arroz estadounidense al país. Estoy seguro de que si lo hubiéramos impedido, habríamos prosperado y escapado de la pobreza'.* El arroz asiático no recibe el mismo nivel de subsidios que el arroz estadounidense, pero cuando es importado a bajo precio también puede amenazar el futuro de los agricultores locales.

En el año 2003, en respuesta al aumento de las importaciones, el gobierno de Ghana planeó aumentar los aranceles para el arroz de un 20 a un 25 por ciento. El FMI bloqueó dicho aumento en consultas no oficiales. Ahora Al-Hassan teme por su futuro. *'Si el arroz importado se abarata todavía más, el mercado para nuestra arroz se verá congelado. Incluso con los aranceles a la importación que tenemos ahora, nuestra*

*situación es de lo más precaria,' afirma. 'Si no podemos vender nuestro arroz, no podremos comprar fertilizantes ni el resto de los productos que necesitamos para su cultivo, de manera que acabaremos sin nada que vender.'*³

Para millones de agricultores como Al-Hassan en África, Asia y América Latina, cultivar arroz es la única esperanza que les queda para escapar de la pobreza. Sin embargo, la realidad es que las importaciones de arroz más barato están acabando con sus esperanzas de vivir una vida mejor.

Vivir a base de arroz

El arroz es el medio de vida de dos mil millones de personas en todo el mundo –un tercio de la población mundial–, que dependen de su cultivo y su procesamiento. Alrededor del 90 por ciento del arroz mundial es cultivado por pequeños agricultores en los países en desarrollo, generalmente en terrenos de menos de una hectárea de extensión.⁴ Se trata de personas que se alimentan a base de arroz y que costean los gastos sanitarios, la vivienda y la enseñanza de sus hijos con los ingresos que obtienen de su venta.

Para casi tres mil millones de personas – la mitad de la población mundial – el arroz es el alimento básico, así como la mayor fuente de calorías. Desde hace siglos, el arroz ha sido la dieta básica de muchos países asiáticos y sigue siendo el principal alimento en China, India, e Indonesia, tres de los cuatro países más poblados del mundo. Durante las últimas cuatro décadas, su importancia ha crecido en el resto del mundo, especialmente en América Latina y en el África Subsahariana, donde se ha convertido en la fuente de alimentación de mayor crecimiento.⁵

Para el año 2025, se prevé que el número de personas que dependan del arroz como fuente principal de su alimentación aumente hasta alcanzar los cuatro mil millones de personas, la gran mayoría de ellas procedentes de los países en desarrollo.⁶ En la vida de los pobres, el arroz es indudablemente un elemento clave para garantizar su seguridad alimentaria y el desarrollo rural.

El comercio mundial de arroz

Durante los últimos cuarenta años, los cambios tecnológicos y en el marco normativo han conducido a un aumento masivo de la producción mundial de arroz. La introducción de variedades de alto rendimiento –lo que se conoce como la Revolución Verde– ha derivado en un incremento de la producción del orden del 85 por

ciento, duplicando la producción total y provocando una caída de los precios reales de más de un 50 por ciento entre 1961 y 1990.⁷

En el año 2004, los agricultores produjeron un total de 608 millones de toneladas de arroz con cáscara en todo el mundo –también conocido como arroz paddy⁸ –, lo que equivale a casi 400 millones de toneladas de arroz blanco procesado.⁹ Más de 100 países en todo el mundo cultivan arroz, y la mayor parte de este cultivo, el 90 por ciento, procede de Asia.

Hay dos tipos principales de arroz, como bien saben los consumidores. Por una parte, está el arroz de grano largo o *arroz indica* –en el que se centra el presente informe–, que se cultiva y consume en Asia del sur y oriental, África, y las Américas, incluido EE.UU., y que representa el 85% de la producción total de arroz en el mundo. Por otra parte, está el arroz de grano corto o *arroz japónica*, que se cultiva y consume principalmente en Japón y Corea del Sur. Debido a sus diferentes características, existe un grado de sustitución muy bajo entre los dos mercados.

El arroz de grano largo puede ser crucial para el suministro alimenticio del mundo en desarrollo, pero lo cierto es que la mayoría no se comercializa a nivel internacional. El mercado mundial de este arroz se ha duplicado en volumen desde la década de los sesenta, pero sólo representa el 6,5 por ciento de la producción mundial¹⁰, frente al 12 por ciento del maíz y el 18 por ciento del trigo a finales de los años noventa.¹¹ ¿Por qué un grado tan bajo de comercio? Muchas de las familias que viven de la agricultura –sobre todo en Asia– cultivan arroz fundamentalmente para su consumo personal, de manera que sólo un pequeño porcentaje llega a los mercados locales e internacionales. Por otra parte, la importancia del arroz para la seguridad alimentaria y el medio de vida rural lleva a muchos gobiernos a regular el comercio del arroz y a apoyar la producción nacional, en un esfuerzo por acercarse al nivel de autosuficiencia.

Sólo cinco países –Tailandia, Vietnam, EE.UU., India y China– que representan el 80 por ciento de las exportaciones de arroz- abastecen el mercado de arroz de grano largo (ver Tabla 1).

Tabla 1: Principales exportadores de arroz en 2003 (expresado en términos de arroz molido)

<i>País</i>	<i>Exportación de arroz, en millones de toneladas</i>	<i>% del total exportado</i>
Tailandia	8,4	30,5
Vietnam	3,8	13,8
EE.UU.	3,8	13,7
India	3,4	12,4
China	2,6	9,0
Mundo	27,5	100

Fuente: FAOSTAT

Mientras que un número reducido de productores exporta arroz, alrededor de 90 países en desarrollo lo importan, siendo muchos de ellos productores nacionales de este cultivo. Como explica el Apartado 3, alcanzar un equilibrio entre la importación y la producción de arroz es fundamental para el desarrollo rural de los países en los que el sector arrocero es una fuente significativa de empleo.

3 Corregir las políticas del arroz: una decisión a favor de los países en desarrollo

Es posible que el arroz que se comercializa represente sólo un pequeño porcentaje del total producido, pero lo cierto es que para muchos países asiáticos, africanos y latinoamericanos que lo cultivan e importan, los cambios en el mercado internacional son altamente significativos.

Las importaciones ayudan a mantener el arroz al alcance de los consumidores de renta baja, para quienes el arroz es el alimento básico. Sin embargo, las importaciones también pueden provocar una caída de los precios para los productores nacionales. Esto puede deberse al dumping practicado por los países ricos, a los recortes prematuros de los aranceles a la importación, y a los precios bajos o volátiles del mercado mundial. Por todo ello, es fundamental para el desarrollo rural aplicar políticas comerciales y medidas nacionales que garanticen un equilibrio adecuado entre producción e importación.

Para países tan distintos como Indonesia y Ghana, importar arroz es fundamental para satisfacer la demanda de los consumidores más allá de la producción nacional. La Tabla 2 muestra cómo países con sectores arroceros importantes pueden tener porcentajes de importación muy diferentes.

Tabla 2: Encontrar un equilibrio entre producción e importación, datos correspondientes a una selección de países en desarrollo

Expresado en términos de arroz molido, '000 toneladas en 2002

<i>País</i>	<i>Producción</i>	<i>Importaciones netas</i>	<i>Importaciones como % de la oferta nacional*</i>
Rep. Dom.	487	1	<1
Perú	1.413	34	2
Sri Lanka	1.907	91	5
Indonesia	34.403	2.005	6
Filipinas	8.852	1.233	12
Nicaragua	189	63	25
Nigeria	2.129	1.203	36
Ghana	187	330	64
Haití	69	310	82
Senegal	119	785	87

Fuente: FAOSTAT

**En aras de una mayor claridad, la oferta nacional ha sido expresada como la suma de la producción y las importaciones netas. Las fluctuaciones en las reservas (stock), que son significativas en algunos casos, no han sido incluidas.*

Muchos gobiernos de países en desarrollo intervienen en el sector arrocero a través de políticas comerciales –regulando las importaciones y exportaciones- y de programas de ayuda a la producción nacional con miras a acercarse al máximo a la consecución de objetivos más amplios de desarrollo.

Promover el crecimiento a través de la agricultura

La importancia relativa de la agricultura, tanto para el crecimiento como para el empleo, disminuye a medida que la economía evoluciona y se diversifica hacia el sector de la industria y en el sector terciario. Sin embargo, en las etapas tempranas del desarrollo económico, la agricultura a pequeña escala suele estimular el crecimiento y reducir la pobreza en las zonas rurales. Las ayudas públicas son fundamentales para que así sea, como muestra la experiencia de Indonesia y de otros países.

Desde principios de la década de los setenta, el gobierno de Indonesia ha adoptado una sólida estrategia de desarrollo rural que consiste en

inyectar algunos de los ingresos derivados del sector petrolero al fortalecimiento del sector arrocero nacional. El objetivo era utilizar las políticas comerciales y agrarias para reducir la dependencia del país de la importación de alimentos y promover el desarrollo rural. La estrategia resultó ser un éxito.

Bulog, la agencia pública de productos agrarios, estableció precios mínimos y máximos para el arroz con cáscara y controló rigurosamente las importaciones. Gracias a su labor, la oferta de dicho cultivo se mantuvo estable y a precios razonables para los consumidores, a la vez que se protegía a los productores de los precios internacionales, bajos y fluctuantes. Al mismo tiempo, el gobierno invirtió generosamente en los sistemas de irrigación, y sus servicios de extensión agraria proporcionaron un alto grado de producción así como semillas resistentes a las plagas, abonos, y créditos asequibles para los pequeños agricultores. Para finales de la década de los setenta, la producción había despegado, y ya a mediados de los ochenta se había alcanzado prácticamente la autosuficiencia.

Bulog ha tenido que hacer frente a serios problemas de corrupción, especialmente durante los últimos años, en los que ha sido acusado de un uso inadecuado de la ayuda alimentaria. A pesar de los problemas, la agencia ha desempeñado un papel importante en la medida en la que ha convertido al sector arrocero en un elemento clave en la lucha contra la pobreza. El éxito de las políticas arroceras aumentó la oferta alimenticia del país así como el nivel de ingresos de millones de familias en las zonas rurales, impidiendo a su vez una urbanización descontrolada. Entre principios de la década de los sesenta y finales de los ochenta, el suministro de calorías per cápita en Indonesia aumentó en un 45 por ciento. Asimismo, los sueldos reales para los trabajadores de las explotaciones arroceras aumentaron en más de un 25 por ciento entre 1980 y 1986. En todo el país, el número de personas que vivían por debajo del umbral nacional de la pobreza se redujo a la mitad entre 1976 y 1993.¹²

El caso de Indonesia es un claro ejemplo de cómo una inversión pública eficaz, acompañada de una correcta regulación del comercio y las políticas agrarias, puede estimular el crecimiento nacional. El papel crucial de las ayudas públicas en el despegue de la agricultura se ha podido observar en numerosas ocasiones a lo largo de la historia del desarrollo (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Invertir en el crecimiento agrario: lecciones aprendidas a lo largo de la historia

La historia demuestra que cuando crece la agricultura en los países en desarrollo, la economía crece a un ritmo todavía mayor. Los casos de Malasia y India revelan que cada dólar adicional de ingresos agrarios genera 80 céntimos para las empresas locales no agrarias.¹³ Según las investigaciones realizadas en Burkina-Faso, Níger, Senegal y Zambia, un dólar adicional de ingresos agrarios genera entre uno y dos dólares adicionales para el resto de la economía.¹⁴ Los estudios sobre los hogares rurales en China indican que la *'agricultura es el sector clave de generación externa de la economía rural china'*.¹⁵

En economías ya desarrolladas como la coreana y la taiwanesa, la inversión en la agricultura fue el primer paso hacia la erradicación de la pobreza. En la década de los cincuenta, cuando Corea era tan pobre como Sudán, estos dos países asiáticos crecieron de forma meteórica gracias a una reforma radical de la tierra cultivable así como una fuerte inversión en las zonas rurales. Dichas reformas concedieron terrenos cultivables a los campesinos y dieron lugar a una distribución de los ingresos derivados del crecimiento agrario destinada a favorecer a los más pobres.

Más recientemente, las historias de éxito en el ámbito de la agricultura vividas en India y en Malawi son una clara muestra de cómo el estado puede desempeñar un papel fundamental en el crecimiento agrario. Esto normalmente se produce a través de tres etapas principales: planificación, despegue y transferencia de responsabilidades.

Durante la fase inicial o de planificación, se establecen las condiciones básicas necesarias para salir de un modelo de agricultura de baja intensidad y de semisubsistencia. Durante dicha fase, el gobierno construye carreteras e instala sistemas de irrigación. Asimismo, lleva a cabo el tipo de reforma de la tierra que dio tan buenos resultados en Asia Oriental.

En la segunda fase, se estimula la transformación de la agricultura mediante medidas destinadas a reducir el riesgo para los productores. Para ello se invierte en tecnologías más avanzadas y se garantiza el acceso a créditos temporales asequibles, semillas, fertilizantes y a los mercados. En Malawi, por ejemplo, las políticas de crecimiento a favor del desarrollo más eficaces establecieron la distribución y concesión de subsidios para la adquisición fertilizantes y semillas.¹⁶ Sin estas medidas, los agricultores, proveedores y procesadores no hubieran podido invertir lo suficiente.

En la tercera fase, una vez que se ha logrado consolidar una agricultura productiva y que los agricultores tienen acceso a incentivos así como la oportunidad de invertir, el sector privado entra en juego –pues ya le resulta rentable– y se reduce gradualmente la intervención estatal. En esta etapa, resulta más oportuno invertir los ingresos públicos en otros ámbitos, como puede ser apoyar a los agricultores para que se embarquen en actividades de un mayor valor añadido.¹⁷

A pesar de lo que nos ha enseñado la historia, las oportunidades de los países pobres de desarrollarse a través de un fuerte apoyo a su agricultura

se desvanecen. Los gobiernos de los países ricos y las instituciones financieras internacionales (IFI) han ordenado a los países en desarrollo otorgar un papel mínimo al Estado, a la vez que les presionan para que abran sus mercados, precisamente cuando más necesitan recurrir a la ayuda estatal y la regulación comercial para producir el despegue.

Cómo crear un sector exportador competitivo

El arroz es un elemento crucial en la vida de los vietnamitas: dos de cada tres hogares lo cultivan, y su cultivo representa el 90 por ciento de la producción nacional de alimentos básicos. Durante los últimos quince años, el arroz ha desempeñado un papel fundamental en lo que el Banco Mundial describe como '*una de las mayores historias de éxito del desarrollo económico*'. En efecto, Vietnam es hoy uno de los principales exportadores mundiales de arroz, sólo por detrás de Tailandia.

El gobierno vietnamita logró esta gran hazaña gracias a un minucioso diseño de las reformas de las políticas agrarias y comerciales: se impulsó la producción nacional al combinar las ayudas públicas con incentivos al mercado interno y después, una vez que los productores estaban en condiciones de competir, se abrieron los mercados al comercio exterior y a la competencia.

El gobierno inició las reformas internas en 1986, poniendo fin a las cuotas de producción nacional para el arroz que debía ser vendido a empresas públicas. En su lugar, se distribuyeron a los hogares los derechos de uso de la tierra para que los agricultores pudieran decidir qué cultivar y a quién venderle sus cultivos. Al mismo tiempo, el gobierno invirtió en infraestructuras básicas, especialmente en sistemas de irrigación para los campos de *arroz paddy* o arroz con cáscara, e introdujo semillas de más alta calidad. Gracias a estas medidas, la producción nacional ha aumentado alrededor de un 4,8 por ciento cada año desde 1986. Los cambios en el comercio nacional aprobados en 1987 prohibieron la racionalización del arroz mediante cupones y permitieron a los comerciantes privados comprar y vender arroz en el mercado nacional.

Tuvo que pasar un tiempo para que el gobierno decidiera retirar las subvenciones nacionales y la mayoría de las medidas de protección de frontera para frenar las importaciones. El sector privado recibió luz verde para empezar a exportar arroz en 1998 junto con la empresa pública Vinafoods, que sigue siendo el principal exportador. Se mantuvieron los cupos o cuotas sobre las exportaciones hasta el año 2001, para garantizar la disponibilidad de arroz en el mercado nacional a un precio razonable. Las importaciones de fertilizantes también fueron liberalizadas ese mismo año.

Según una alta funcionaria de comercio del gobierno vietnamita, que fue entrevistada por Oxfam, la adopción gradual de reformas fue la clave del éxito, especialmente en lo que se refiere a la reducción de la pobreza. *‘En mi opinión, si el gobierno hubiera liberalizado el comercio desde el principio, el impacto sobre la seguridad alimentaria hubiera sido más negativo,’* nos comenta. *‘La producción de arroz en 1986 seguía siendo una producción a pequeña escala, no especializada, y poco competitiva, de manera que la rápida liberalización hubiera incidido negativamente sobre la pobreza, la seguridad alimentaria y la capacidad del gobierno de mantener las reservas de arroz para casos de emergencia. La pobreza no se habría reducido a un ritmo tan rápido, sobre todo para los agricultores pobres que tenían que hacer frente a la repentina congelación de los precios derivada de la liberalización.’*¹⁸

Proteger el medio de vida de los agricultores

Dado que millones de pequeños agricultores se ganan la vida mediante el cultivo de arroz, muchos gobiernos –desde India hasta China, pasando por Perú y Egipto- garantizan precios mínimos para sus productores a través de contratos públicos y de la regulación de los flujos de importación y exportación.

Incluso en los países que optan por promover cultivos alternativos al arroz entre sus productores, este apoyo a los precios puede ser fundamental en la medida en que garantiza una red de seguridad durante el periodo de transición. En Malasia, por ejemplo, la estrategia actual del gobierno de cara a la agricultura tiene por objeto eliminar de forma gradual la producción de arroz en las regiones improductivas, promoviendo cultivos alternativos. Al mismo tiempo, el estado sigue garantizando precios mínimos a los productores y manteniendo el monopolio sobre las importaciones.¹⁹

Un caso semejante es el de Vietnam, que podría haber sido líder mundial en la exportación de arroz si no hubiera sido porque debido a los mínimos históricos registrados en los precios del mercado de arroz en el año 2001 el gobierno decidió animar a sus productores de arroz a dedicarse a la piscicultura y a cultivos más rentables en términos económicos. Paralelamente, el gobierno introdujo un régimen de contratos públicos para el arroz con cáscara con el fin de proporcionar una red de seguridad que garantizara los ingresos de los agricultores durante la transición hacia cultivos alternativos.²⁰

Comercializar alimentos: cómo superar los desafíos que plantean las políticas agrarias

La elaboración de políticas comerciales agrarias supone un enorme desafío para los gobiernos, que tratan de asignar los limitados

recursos de los que disponen a la agricultura y de encontrar un equilibrio entre los intereses que entran en juego. La elaboración de políticas para el sector arrocero plantea siete dilemas o desafíos que son comunes a algunas de las cuestiones clave que rodean el debate sobre la política comercial agraria. Son estos:

- El papel que desempeña el comercio a la hora de garantizar la seguridad alimentaria
- El equilibrio entre los intereses de los consumidores y los productores
- Los impactos del comercio sobre la situación de hombres y mujeres
- El impacto medioambiental y social de una agricultura intensiva
- Repercusiones sobre los ingresos públicos y la balanza comercial
- Consecuencias sobre el comercio Sur-Sur
- La capacidad del Estado para cumplir con lo prometido

Comercio y seguridad alimentaria

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *'Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y llevar una vida activa y saludable.'*²¹ En la actualidad, alrededor de 800 millones de personas en todo el mundo están desnutridas. Este nivel de desnutrición prácticamente no ha disminuido desde 1990, a pesar del objetivo de desarrollo del milenio de reducir la cifra a 400 millones para el año 2015. Por ello, la necesidad de aumentar la seguridad alimentaria es inminente.²²

A nivel nacional, el comercio puede cubrir la oferta de alimentos: cuando Bangladesh sufrió inundaciones masivas en 1998, los comerciantes privados importaron 2,4 toneladas de arroz, lo cual estabilizó los precios nacionales y evitó una crisis alimenticia.²³ Sin embargo, depender exclusivamente de las importaciones no suele ser una estrategia lo suficientemente segura y eficaz como para garantizar la seguridad alimentaria de los países pobres, al menos no a largo plazo.

La importación bruta de alimentos por parte de los países en desarrollo aumentó en un 115 por ciento entre 1970 y 2001, lo cual convirtió el total de excedentes del comercio de alimentos, que se situaba en torno a los 1.000 millones de dólares, en un déficit de más de 11.000 millones de dólares.²⁴ En muchos casos, el aumento en las importaciones de alimentos fue fruto de la liberalización del comercio

y de las medidas de ajuste estructural, que incluyeron una reducción de las ayudas públicas destinadas a los agricultores.²⁵

Durante las últimas tres décadas, el nivel de importación bruta de alimentos como porcentaje del producto nacional bruto (PIB) se ha duplicado en la mayoría de países en desarrollo. En los países menos adelantados (PMA), el porcentaje prácticamente se ha triplicado, superando ya el 4 por ciento del PIB. El coste creciente de las importaciones de alimentos ha superado el crecimiento económico global en los países en desarrollo, diezmando sus recursos económicos.²⁶

Hasta 43 países en desarrollo – la mayoría de ellos de la región del África Subsahariana, América Latina y el Caribe – obtienen más del 20 por ciento del total de ingresos derivados de la exportación de una única materia prima agraria.²⁷ Muchos de ellos – especialmente los menos desarrollados – deciden exportar para generar las divisas fuertes que necesitan para pagar por la importación de alimentos. A principios de la década de los setenta, los PMA destinaron alrededor del 43 por ciento de los ingresos obtenidos a través de la exportación a la importación de alimentos comerciales. Desde 1990, el gasto medio ha sido del 54 por ciento, alcanzando en algunos casos porcentajes de hasta el 80 por ciento.²⁸

Dada la volatilidad y el descenso de los precios de gran número de materias primas, los ingresos derivados de la exportación sufren considerables fluctuaciones. Además, depender de las importaciones para satisfacer las necesidades alimenticias nacionales hace que los países sean tremendamente vulnerables en caso de crisis. Según la FAO, *‘El hecho de que las facturas de importación de alimentos sean tan altas como impredecibles sin duda merma la capacidad de algunos PMA para garantizar su seguridad alimentaria a nivel nacional.’*²⁹

Otros países en desarrollo se enfrentan también a presiones como consecuencia de las divisas extranjeras. Por ejemplo, los recortes de los aranceles aplicados para el arroz en 1991 y 1999 en Honduras, multiplicaron por treinta las importaciones de arroz de Estados Unidos entre 1989 y 2002, mientras que los cultivos nacionales pasaron de 50.000 toneladas en 1997 a 7.000 toneladas en el año 2000. El coste en divisas fuertes derivado de la importación de este alimento básico aumentó de 1 millón de dólares en 1989 a 32 millones de dólares en 2004, empeorando la balanza comercial para un país ya de por sí altamente endeudado, con un déficit más que considerable en la balanza de pagos.³⁰ Paralelamente, Nigeria, un país con potencial para ser autosuficiente en lo que a arroz se refiere, destina alrededor de 800 millones de dólares anuales en divisas fuertes a la importación de dicho cultivo, principalmente desde Tailandia, India y Vietnam.³¹

Una de las preocupaciones generadas durante la Ronda de Uruguay de la OMC fue el posible impacto negativo que la liberalización del comercio agrario podría tener sobre los países menos desarrollados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos. Los países pobres temían que les perjudicara la creciente dependencia de los alimentos importados si se produjera, por ejemplo, un aumento de los precios mundiales como consecuencia de un recorte en los subsidios del Norte. Estas preocupaciones fueron reconocidas a nivel político con la adopción por parte de la OMC de la Decisión de Marrakech en el año 2001, que prometía ayuda financiera a los países que tuvieran que hacer frente a una subida de los precios de los alimentos.³² Sin embargo, la falta de voluntad política por parte del FMI y el Banco Mundial –cuya obligación consiste precisamente en responder a problemas financieros de este tipo– explica por qué dicha decisión nunca ha sido llevada a la práctica.

Pensar en los consumidores

El arroz desempeña un doble papel en la vida de las personas pobres en muchos países en desarrollo. Por una parte se trata de la principal fuente de alimentación para los consumidores pobres –de ahí que deba garantizarse su disponibilidad a bajo coste– y, por otra, es el medio de vida de cientos de millones de familias dedicadas a la agricultura, que dependen del precio que obtengan por su arroz. Los intereses de los trabajadores del campo sin tierras propias se encuentran a medio camino entre ambos frentes: se benefician de los bajos precios de los alimentos que han de comprar pero también de una economía rural boyante que les garantice un empleo.

Gran parte del debate en torno a la liberalización del comercio agrario se centra en el daño potencial que puede representar para los productores, sin reconocer que los consumidores esperan beneficiarse de tener a su disposición comida más barata gracias al aumento de las importaciones. Ésta es, en efecto la suposición lógica según la teoría del comercio, y lo cierto es que en muchos casos se produce un aumento en las importaciones conduce a precios más bajos, convirtiendo a los consumidores en beneficiarios de la liberalización del comercio. Sin embargo, en los países en desarrollo, la relación entre los precios de importación y los precios al consumo puede ser ambigua y la distinción entre consumidores y productores puede volverse muy artificial.

Cuando un número reducido de importadores a gran escala controla el mercado como resultado de una débil o inexistente competencia nacional, es posible que los consumidores no se lleguen a beneficiar de las importaciones a bajo coste. En Honduras, por ejemplo, los cinco principales importadores controlan en la actualidad el 60 por ciento del comercio. Cuando los aranceles sobre el arroz fueron

reducidos, el precio de importación cayó en un 40 por ciento entre el año 1994 y 2000. Sin embargo, el precio real de consumo aumentó en un 12 por ciento entre 1994 y 2004.. Los beneficios del arroz importado a un precio inferior fueron aprovechados por los importadores y los procesadores, en claro detrimento de los intereses de los consumidores y los productores.³³

En otros sectores, aparte del sector arrocero, los estudios llevados a cabo por Consumers International han revelado casos semejantes de competencia desleal. En Ecuador, un cártel de refinerías de azúcar no pudo aprobar precios al consumo más económicos para el azúcar tras la liberalización de la importación a principios de la década de los noventa. Paralelamente, en Polonia, los precios de los alimentos aumentaron dramáticamente en los noventa a pesar del enorme influjo de excedentes estadounidenses a bajo coste tras la apertura del mercado, y coincidiendo con una espectacular caída de los precios al productor en el sector agrario.³⁴

Estas preocupaciones plantean un gran desafío para los gobiernos en la elaboración de políticas: cómo encontrar un equilibrio entre las ventajas que representan los alimentos importados de bajo coste para los consumidores urbanos y la pérdida de ingresos y de su medio de subsistencia para los productores rurales pobres, sin perder de vista la interacción entre ambos grupos. Dicho equilibrio sin duda varía sustancialmente de un país a otro, en función del equilibrio entre la pobreza urbana y rural, de ahí que las necesidades -y por consiguiente, las soluciones- sean específicas para cada caso.

El impacto del comercio agrario desde el punto de vista del género

'Procesar arroz es el trabajo más importante que tengo,' afirma Salamatu Fuseini, de la región norte de Ghana. 'El dinero que obtengo lo utilizo para la alimentación de mis hijos y la mía propia. Una caída en el precio del arroz sería una tragedia para nosotros... No sé que haríamos. Lo único que podría hacer es quedarme sentada en casa con los brazos cruzados y ver cómo mis hijos se mueren de hambre.' Salamatu, de 48 años de edad, mantiene a sus siete hijos con el dinero que recibe por el sancochado del arroz de los productores locales (se trata de cocer el arroz al vapor antes de que sea procesado para que se rompa el menor número de granos posible). Salamatu gana 1,50 dólares por cada jornada de trabajo.³⁵

Como sucede con otros alimentos básicos, el arroz es cultivado y procesado fundamentalmente por mujeres. En efecto, las mujeres son la base sobre la que se sustenta la agricultura tradicional: dos tercios de la mano de obra femenina en los países en desarrollo se dedica a actividades agrarias.³⁶ En el África Subsahariana y en el Caribe, el 80

por ciento de los alimentos básicos son producidos por mujeres; en Asia del Sur y Asia Suroriental, el 60 por ciento de las labores de cultivo y demás tareas de producción de alimentos son asumidas por mujeres.³⁷

Aunque son las mujeres las que más tiempo dedican a la producción agraria, lo cierto es que rara vez se reconoce su papel. Muchas tienen un acceso limitado a la propiedad de tierras o a la concesión de créditos y a menudo tienen menos oportunidades de formación que los trabajadores hombres. Asimismo, las convenciones culturales y sociales limitan su capacidad para viajar y comerciar. Estos obstáculos se ven reforzados por políticas gubernamentales que no reconocen el derecho de las mujeres a ser terratenientes, sólo conceden créditos a quienes tienen tierras en propiedad, y únicamente forman a los hombres para centrarse en las necesidades de los agricultores de cultivos comercializables.

Las mujeres están abocadas a cultivar productos básicos utilizando métodos tradicionales, es decir, poco desarrollados desde el punto de vista tecnológico. Por ejemplo, es más habitual que cultiven arroz de forma natural para el consumo familiar –con agua de lluvia– que lo cultiven mediante sistemas de irrigación para su exportación. Las mujeres también suelen asumir las tareas que resultan más agotadoras físicamente, como cargar con el arroz, y trabajar en las explotaciones agrarias familiares sin obtener ningún tipo de remuneración a cambio de su trabajo, que incluye actividades tales como coser, quitar las malas hierbas, cosechar y procesar los cultivos, y, todo ello, con escaso control sobre los beneficios que genera su trabajo. En cuanto a la compraventa del producto cosechado, las mujeres realizan por lo general un comercio a pequeña escala, comprando y vendiendo pequeñas cantidades directamente en los mercados locales, mientras que los hombres se encargan de la venta al por mayor, en los mercados regionales e internacionales.

Los ingresos obtenidos por mujeres agricultoras son un componente fundamental para la reducción de la pobreza, en la medida en que cubren las necesidades básicas de cada hogar.³⁸ Por este motivo, es lógico pensar que la liberalización del comercio puede tener un impacto devastador. En Ghana y Perú, por citar sólo dos ejemplos, la rápida liberalización del comercio –consecuencia en ambos casos de los programas de ajuste estructural implantados por el Banco Mundial en la década de los ochenta y noventa – ha provocado un aumento en la importación de arroz barato procedente de Tailandia y EE.UU.. Estas importaciones no sólo han limitado el mercado para los productores, procesadores y comerciantes de arroz local, sino que han llevado a los consumidores a comprar arroz importado en lugar de los productos tradicionales, como el ñame, el maíz, y el sorgo en

Ghana, y la quinoa y las patatas en Perú, todos ellos alimentos básicos que son ampliamente cultivados por mujeres agricultoras.³⁹ Por otra parte, cuando la liberalización del comercio genera oportunidades de exportación, quienes las aprovechan son generalmente los agricultores a gran escala con abundantes recursos, quedando fuera de juego la mayoría de las mujeres granjeras, que no tienen los recursos necesarios para exportar.

Impactos medioambientales y sociales de la agricultura intensiva

El cultivo intensivo de arroz es perjudicial para el medio ambiente. En Asia, donde se ha alcanzado ya una situación de estabilidad después del aumento de la producción experimentado durante la Revolución Verde, las consecuencias de la dependencia de productos químicos son especialmente preocupantes. El uso excesivo de fertilizantes por parte de los agricultores amenaza la biodiversidad en los campos de arroz con cáscara y contamina el agua de los cauces fluviales. También se tiende a abusar de los pesticidas, que envenenan la fauna y flora local. Asimismo, el uso intensivo de agua en el cultivo de arroz puede provocar la salinización del suelo, reduciendo así su fertilidad. Además, los campos de arroz con cáscara producen una quinta parte de las emisiones mundiales de gas metano, que contribuyen sustancialmente al calentamiento de la tierra.⁴⁰

Las presiones de la producción comercial también llevan a los agricultores a elegir semillas principalmente en función de su rendimiento, lo cual a la larga debilita su base genética y conduce a la pérdida de las variedades tradicionales, que son resistentes a las plagas. A principios del siglo XX, en India, se daban alrededor de 30.000 variedades de arroz; en la actualidad, sólo se cultivan 10 variedades en el 75% de los campos de arroz del país. En el año 2001, de las 250 patentes que concedieron derechos de propiedad intelectual sobre el arroz, el 61 por ciento pertenecía a seis grandes multinacionales, que, tomadas en su conjunto, controlaban el 70 por ciento del mercado global de pesticidas.⁴¹

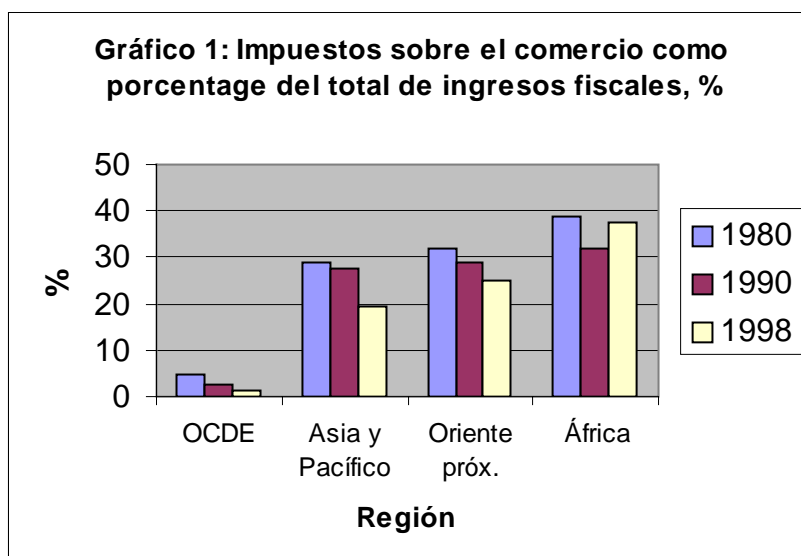
Cuando los productores dependen de la compra de semillas, y utilizan abundantes pesticidas y fertilizantes, el impacto social del cultivo del arroz puede ser devastador. Los estudios sobre pequeños agricultores y temporeros dedicados a distintos cultivos en Ghana, Etiopía, Senegal y Benin, revelaron una alta incidencia de migrañas, toses, e irritación de la piel y de los ojos como resultado del elevado uso de pesticidas.⁴² Los agricultores, que deben hacer frente al coste creciente de dichos productos y a la caída del precio de sus cultivos - fruto de la competencia en la importación o del poder adquisitivo de los compradores-, acaban con frecuencia altamente endeudados. En

Asia, África y América Latina, la creciente dependencia de cultivos que requieren productos químicos de alto coste ha coincidido con un aumento de los casos de suicidios entre los pequeños agricultores.⁴³

Las políticas comerciales y agrarias de los gobiernos determinan estos impactos sociales y medioambientales. Las elevadas subvenciones destinadas a la compra de fertilizantes pueden llevar a los agricultores a utilizar cantidades excesivas de producto. Promover un alto rendimiento dependiente del uso de productos químicos y de variedades patentadas de semillas puede atrapar a los agricultores en una espiral de deudas si reciben precios bajos por sus cultivos. Tampoco hay que olvidar que estimular el cultivo de arroz sobre otros cultivos puede representar una amenaza para el suministro de agua de un país. Estas implicaciones sociales y medioambientales de la producción intensiva de arroz pueden tener un claro impacto sobre la reducción de la pobreza y, por lo tanto, plantear serios desafíos a todo gobierno que promueva un elevado grado de producción, ya sea para su exportación o para su venta en el mercado nacional.

Implicaciones para los ingresos públicos

Los recortes en los aranceles a la importación pueden reducir notablemente los ingresos públicos. Los impuestos al comercio, como fuente de ingresos, han ido disminuyendo a lo largo de los últimos veinte años en todas las regiones del mundo excepto en África (ver Gráfico 1). En los países del África Subsahariana, los impuestos vinculados al comercio han generado alrededor del 30 por ciento de los ingresos totales durante la última década.⁴⁴ Los aranceles a la importación siguen siendo una fuente importante de ingresos en muchos países pobres, que tienen pocas opciones fiscales entre las que elegir. Para estos países, la reducción de los aranceles no sólo aumenta las importaciones sino que también puede conducir a pérdidas significativas de ingresos para los gobiernos.



Fuente: Cambiar las Aduanas. Desafíos y Estrategias para la Reforma de la Administración del Régimen Aduanero. FMI, 2003

En algunos casos, reducir los aranceles sobre las importaciones agrarias y otros productos no implica una pérdida de ingresos. Senegal y Ghana, entre otros, han compensado la pérdida de ingresos por aranceles mediante la introducción del impuesto sobre el valor añadido, aumentando así la base del impuesto sobre la renta y la eficacia en la recaudación de impuestos. Sin embargo, estas medidas paliativas dependen de instituciones fuertes que en muchos países brillan por su ausencia.⁴⁵ Según el FMI, los países de renta baja sólo han logrado recuperar un tercio de los ingresos que dejaron de percibir como consecuencia del recorte de los aranceles entre 1975 y 2000, lo cual ha incidido negativamente sobre su capacidad para garantizar servicios sanitarios y educativos así como el acceso a agua potable para las personas pobres.⁴⁶

Las consecuencias para el comercio Sur-Sur

Cuando defienden la liberalización de los países en desarrollo, los negociadores de los países ricos a menudo hacen hincapié en los beneficios que supone un incremento del comercio Sur-Sur. Esta postura, que puede parecer oportunista, requiere una reflexión pormenorizada.

Una de las consecuencias de que los países en desarrollo protejan sus sectores arroceros nacionales es la pérdida de potencial de sus exportaciones para exportadores de bajo coste como Tailandia y Vietnam. En el año 2001, estos dos países exportaron el 83 y el 61 por ciento respectivamente de su arroz comercializable a otros países en desarrollo.⁴⁷ Para ellos, el hecho de que hubiera más mercados abiertos entre los países importadores pobres podría estimular aún

más el crecimiento de su sector arrocero y aumentar los ingresos de sus productores de arroz.

El comercio entre países en desarrollo está en auge; actualmente, este tipo de comercio está aumentando en un 11 por ciento anual, un crecimiento que duplica el del comercio mundial total. Alrededor del 40 por ciento del comercio de los países en desarrollo se entabla entre países en desarrollo, frente al 34 por ciento registrado en 1990, si bien es cierto que gran parte de este comercio se produce entre un número reducido de países grandes.⁴⁸

Reducir en mayor medida los aranceles estimularía sin duda el comercio, aunque existen otros factores, como una mejoría de las infraestructuras intraregionales y un aumento de la demanda de los consumidores, que podrían tener un impacto mayor sobre la promoción del comercio. En cualquier caso, a la hora de valorar los beneficios potenciales del aumento de la actividad comercial hay que tener en cuenta las necesidades específicas de cada país y su capacidad para utilizar las políticas de comercio agrícola para promover el desarrollo a largo plazo y crear una ventaja comparativa dinámica, como sucedió en Vietnam.

Asimismo, aunque el comercio Sur-Sur se produce entre países en desarrollo, la redistribución de oportunidades entre los productores de dichos países puede aumentar la pobreza regional. Los agricultores y procesadores que pueden beneficiarse de las oportunidades de exportación tienden a disponer de abundante capital y a operar a gran escala, mientras que quienes están desplazados por el aumento de las importaciones suelen ser los pequeños agricultores y las mujeres, que carecen de los recursos necesarios para competir eficazmente. Además, hay que tener en cuenta que la capacidad comercial varía enormemente de país a país: si se liberaliza el comercio entre productores a gran escala de los países en desarrollo más avanzados y pequeños agricultores de los países más pobres, la incidencia total de la pobreza podría aumentar.

El comercio Sur-Sur desempeña sin duda alguna un papel cada vez más importante, y es posible que las futuras reducciones arancelarias entre los países en desarrollo produzcan beneficios colectivos, especialmente si salen adelante las iniciativas destinadas a crear preferencias comerciales entre los países en desarrollo, como el Sistema Global de Preferencias Comerciales que fue relanzado por la UNCTAD XI el año pasado. Sin embargo, la necesidad de promover el comercio Sur-Sur no debería hacernos olvidar que es necesario poner punto final al dumping practicado por el Norte y a sus prácticas proteccionistas en el campo de la agricultura, pues es evidente que los mercados de los países industrializados siguen

teniendo una importancia crucial en las exportaciones de los países en desarrollo.

Intervención pública: ¿parte del problema o de la solución?

La intervención estatal en el comercio y la agricultura puede tener efectos tanto negativos como positivos.

Por ejemplo, imponer elevados aranceles a la importación no contribuye automáticamente a crear un sector nacional más fuerte si existe una falta de inversión en infraestructuras y de ayudas a los productores. Nigeria, por citar un caso, tiene potencial para ser autosuficiente en lo que se refiere al arroz y para convertirse en un exportador regional. En la actualidad, el gobierno nigeriano está aplicando un arancel de un 100 por ciento sobre el arroz importado para proteger a los productores nacionales. Sin embargo, un programa de ayudas al sector claramente inadecuado por parte del gobierno en la década de los ochenta y noventa llevó a una producción, un procesamiento y un molido ineficientes, lo cual hizo que los consumidores se decantaran por los productos importados. Además, importantes volúmenes de arroz llegan al país desde los países vecinos, como Benin, limitando la eficacia del arancel a la hora de proteger el mercado.

Algunas empresas comerciales del Estado tienen fama de ineficientes y corruptas. Por ejemplo, el objetivo de la Food Corporation of India (FCI) es apoyar a los productores y consumidores pobres garantizándoles precios mínimos de adquisición y distribuyendo raciones a los hogares de renta baja. Sin embargo, su sistema de contratos de adquisición ha sido criticado por fijar un precio máximo en lugar de uno mínimo y por beneficiar a los productores y procesadores a gran escala en lugar a quienes más lo necesitan.⁴⁹

La reacción típica de las instituciones financieras internacionales ante la mala gestión del estado es dismantelar los sistemas de intervención pública. Sin embargo, al hacerlo se presupone que la mala gestión será remplazada por un mercado bien estructurado que garantice una situación mejor para los agricultores pobres. Por ejemplo, en Australia y Canadá algunas empresas comerciales agrícolas dirigidas por productores han logrado defender con éxito los derechos de los productores en los mercados. Sin embargo, cuando las empresas comerciales del Estado en países africanos - como Tanzania, Costa de Marfil y Senegal- fueron dismanteladas durante la década de los ochenta, la situación institucional era demasiado débil como para inducir a las asociaciones de productores o a los actores del sector privado a ocupar su lugar. Como resultado, la producción y las infraestructuras arroceras en estos países se vieron sustancialmente deterioradas.

El caso de la agencia Bulog, en Indonesia, demuestra que incluso cuando existe corrupción, las empresas comerciales del Estado pueden desempeñar un papel eficaz en la promoción de la agricultura a pequeña escala. Es evidente, claro está, que una empresa no corrupta y eficaz tiene más probabilidades de garantizar una buena situación para los pequeños agricultores. Por consiguiente, cuando las empresas estatales contribuyen a la reducción de la pobreza, la transparencia y responsabilidad son medidas mucho más importantes que la disolución o el desmantelamiento. Promover la transparencia y la responsabilidad institucional conlleva la participación de las asociaciones industriales, desde agricultores hasta procesadores, y de las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de políticas.

Conservar espacio político para decidir

Al abordar estas cuestiones en la elaboración de políticas, es necesario tener en cuenta que no existe un modelo único de políticas comerciales y agrícolas que garantice el éxito de toda estrategia de desarrollo. Todos los países son diferentes y los gobiernos han de tener espacio político suficiente para adoptar el tipo de medidas que considere más conveniente para responder a las necesidades nacionales. Asimismo, este espacio político debe estar respaldado por una creciente responsabilidad de los gobiernos ante la ciudadanía para así garantizar que los más pobres se beneficien de las intervenciones estatales.

Por ello, las normas del comercio multilateral y de las instituciones financieras internacionales no deben imponerse sobre las estrategias de desarrollo de los gobiernos limitando las opciones en la elaboración de políticas nacionales. En palabras del economista Dani Rodrik, de la Universidad de Harvard, *'El proceso de elaboración y adopción de leyes a nivel internacional debe crear un espacio que dé cabida a estrategias de desarrollo nacional que difieran entre sí en filosofía y contenido. Obligar a todos los países a adoptar un único modelo neoliberal de desarrollo no es recomendable... ni siquiera lo sería si hubiera motivos fundados para pensar que dicho modelo resulta muy ventajoso desde el punto de vista económico.'*⁵⁰

En los siguientes apartados, Oxfam desea expresar su preocupación ante la posibilidad de que las negociaciones en la OMC, movidas por una presión cada vez mayor hacia la liberalización del comercio, limiten aún más la capacidad de los países en desarrollo de regular los flujos comerciales de la agricultura, lo cual puede tener consecuencias devastadoras para las comunidades pobres.

4 Presiones para recortar los aranceles y las ayudas

Muchos países en desarrollo necesitan una inversión muy superior a la actual en el ámbito de la agricultura para promover la seguridad alimentaria y el medio de vida rural. Sin embargo, las instituciones financieras internacionales (IFI) y los gobiernos de los países ricos han utilizado la 'condicionalidad' para la concesión de préstamos, los acuerdos comerciales bilaterales y los presupuestos de la ayuda al desarrollo para establecer un papel mínimo del Estado en la agricultura de los países en desarrollo. Al mismo tiempo, han presionado a los países pobres para que abrieran sus fronteras a la importación de alimentos, precisamente cuando más se han necesitado programas de ayuda pública generosos y una sólida regulación comercial para estimular el crecimiento rural.

Entre 1990 y 2000, los países en desarrollo redujeron los aranceles a la importación de productos agrarios de una media del 30 por ciento a una media del 18 por ciento.⁵¹ Si tenemos en cuenta la totalidad de los aranceles, los recortes unilaterales — muchos de ellos realizados dentro del marco de programas del FMI y el Banco Mundial — representan el 66 por ciento del total. Por otra parte, las reducciones arancelarias derivadas de los compromisos con la OMC representan el 25 por ciento, mientras que la proliferación de acuerdos comerciales regionales generó un recorte de un 10 por ciento adicional.⁵²

Negociaciones unilaterales: presiones del FMI y del Banco Mundial

Desde principios de la década de los ochenta, el FMI y el Banco Mundial han aplicado la 'condicionalidad' en la concesión de préstamos, se han impuesto en la investigación mundial sobre las políticas económicas y de desarrollo, y han ejercido presiones de forma no oficial para persuadir a los gobiernos de los países en desarrollo para que liberalicen sus mercados agrícolas de manera inmediata. Esta 'terapia de shock' ha sido utilizada independientemente del hecho de que el país en cuestión necesitara un préstamo para realizar sus actividades comerciales, y al margen de que los países ricos se comprometieran también o no a abrir sus fronteras al comercio (en la mayoría de los casos no ha sido así).

Las políticas de ajuste de las instituciones financieras internacionales a lo largo de la década de los ochenta y noventa permitieron que los

precios más altos del mercado determinarían la ventaja comparativa del país en distintos sectores, consolidando así un modelo específico de comercio. La protección de los productores más vulnerables o de las industrias agrarias de pequeña escala era considerada como un obstáculo a la asignación eficaz de recursos o a la competitividad a largo plazo. Según este enfoque, la liberalización unilateral respondía a los intereses de los países en desarrollo, incluso si tenían que afrontar importaciones de fuentes altamente subvencionadas. Como resultado, tanto la liberalización del comercio como la desregulación agraria ocupaban los primeros puestos en la lista de condiciones de los acuerdos de concesión de préstamos.

Entre 1980 y 1988, las medidas adoptadas para liberalizar el comercio representaron el 16 por ciento de todas las condiciones impuestas en los acuerdos de concesión de préstamos del Banco Mundial, mientras que la reforma de la agricultura — siendo el sector de la producción que más condiciones atraía — representaba el 18 por ciento de las condiciones.⁵³ En el África Subsahariana, el 80 por ciento de los préstamos preveían una reforma de los precios agrarios como principal componente de la condicionalidad.⁵⁴ Paralelamente, un informe interno del FMI correspondiente al año 1997 reveló que la mitad de sus programas establecían reducciones cuantificables en la limitación del comercio como parte de las condiciones para la concesión de préstamos.

La inclusión de distintas condiciones en los acuerdos de concesión de créditos de ajuste estructural fue una medida habitual durante la década de los ochenta y noventa. Antes de que finalizara la década de los noventa se había producido una liberalización significativa en los sectores comercial y agrario, como consecuencia de la presión derivada de la condicionalidad y del hecho de que los legisladores de algunos países en desarrollo se habían convencido de las ventajas de un proceso rápido de liberalización.

Ya en 1984, 20 de los 28 países del África Subsahariana habían levantado las restricciones sobre la participación de mercado, y el porcentaje de producción comercializado por las agencias estatales había caído hasta alcanzar niveles insignificantes, al menos en la mayoría de los casos.⁵⁵ Algo semejante pudo observarse en las condiciones del FMI: casi tres cuartas partes de los países analizados en el informe de 1997 tenían regímenes comerciales restrictivos en un primer momento, pero sólo cuatro años después la cifra se había reducido a una quinta parte.⁵⁶

La situación de los países que se habían plegado a las presiones de liberalización no presagiaba nada bueno. Obligados a competir con un incremento repentino de las importaciones mientras que sus sectores agrarios seguían claramente subdesarrollados, los

productores de arroz vieron cómo se les arrebató su medio de vida, sin poder recurrir a redes de seguridad o regímenes de creación de empleo que les ayudaran a salir de su precariedad.

Haití: un mercado abierto y arruinado

Haití es el país más pobre del hemisferio occidental; ocupa el puesto 153 de 177 del Índice de Desarrollo Humano del PNUD.⁵⁷ El país ha sido sometido a uno de los programas de liberalización del comercio más radicales del FMI. Ya en 1986, el FMI lo describió como un país con un régimen comercial extremadamente abierto.⁵⁸

En 1995, el FMI logró persuadir a Haití para que redujera sus aranceles a la importación de arroz de un 35 a un 3 por ciento. Como consecuencia, las importaciones de arroz aumentaron en más de un 150 por ciento entre los años 1992 y 2003, siendo el 95 por ciento del arroz importado de origen estadounidense. En términos reales, los precios del arroz con cáscara en Haití cayeron un 25 por ciento en la segunda mitad de la década de los noventa, lo cual condujo a una bajada y una mayor estabilidad de los precios de los alimentos para los consumidores urbanos. Sin embargo, para el año 1998, incapaces de competir con las importaciones, los 50.000 productores de arroz haitianos – que produjeron 135.000 toneladas de arroz en 1986 – cultivaron un 25 por ciento menos. Actualmente, tres de cada cuatro platos de arroz consumidos en Haití proceden de Estados Unidos.

En un país donde la mitad de los niños están desnutridos, y más del 80 por ciento de la población rural vive por debajo del umbral de la pobreza, las regiones productoras de arroz acumulan los niveles más altos de desnutrición y pobreza. Los productores de arroz han respondido al descenso de los precios recortando sus gastos nacionales, fundamentalmente en el campo de la salud y la educación, y las mujeres han asumido trabajo adicional en el campo. El país depende ahora de las escasas divisas extranjeras recibidas para comprar aquello que podría cultivar en casa. La pobreza rural afecta ya no sólo a las familias dedicadas a la agricultura sino también a los trabajadores de la tierra sin propiedad propia y a las empresas a pequeña escala.⁵⁹

Indonesia: de crisis financiera a crisis agrícola

Cuando en 1997 Indonesia sufrió las graves consecuencias de la crisis financiera internacional, el país recurrió por primera vez al FMI, que le concedió 49.000 millones de dólares en concepto de ayudas de emergencia. Aunque el origen de la crisis se encontraba en el sector bancario y en la política del tipo de cambio, el FMI exigió la liberalización del comercio como parte de su paquete de soluciones. El objetivo de dicha liberalización fueron los bienes agrícolas y manufacturados, entre los que se incluía el arroz, un producto de

enorme importancia que es cultivado por 40 millones de agricultores. Las condiciones del FMI incluían el fin del monopolio de la agencia de alimentación estatal Bulog sobre la importación y el marketing de alimentos, y la reducción a cero de los aranceles a la importación del arroz.

Garantizar alimentos asequibles para los millones de consumidores urbanos que tuvieron que hacer frente a la pérdida de su empleo o a una inflación desorbitada era una cuestión prioritaria, pero esto se hizo a costa del empobrecimiento de las comunidades rurales, en un año en el que las cosechas fueron especialmente abundantes. Las importaciones de arroz se duplicaron en el periodo comprendido entre 1996 y 1999, alcanzando los 4,7 millones de toneladas. Bulog fue incapaz de defender el precio mínimo que había prometido a los productores y, a medida que éste caía, los productores no tuvieron más remedio que vender sus productos a precios bajos. En respuesta a lo sucedido, a finales de 1999, el gobierno decidió tomar cartas en el asunto y limitar el flujo de importaciones. Asimismo, en el año 2000, el gobierno volvió a introducir un gravamen, equivalente a un arancel sobre la importación del orden del 30 por ciento.

En 2003, Bulog se convirtió en una empresa estatal orientada a la obtención de beneficios, en parte como consecuencia de las presiones constantes del FMI, que insistía en que se sometiera a una reforma institucional. El informe realizado por Oxfam en el año 2004 en Java Occidental –región que alberga a numerosas familias productoras de arroz–, reveló que, como resultado de este cambio, Bulog ya no compraba su arroz. En la actualidad, los agricultores deben vender su cultivo a intermediarios a precios entre un 25 y un 40 por ciento inferiores al precio mínimo estipulado. Udin, de 42 años, cultiva arroz en el Distrito de Karawang con su mujer y sus cuatro hijos. *‘Bulog debería comprar nuestro arroz al precio mínimo estipulado por el gobierno, y sin embargo no hace nada,’ afirmaba. ‘El resultado es que los precios no paran de bajar, porque quien los fija es el intermediario... Los agricultores estamos desesperados porque necesitamos dinero de forma inmediata para cubrir nuestras necesidades diarias.’*⁶⁰

Ghana: la presión continúa

A mediados de la década de los setenta, la industria arrocera de Ghana estaba en pleno auge, proporcionando el arroz necesario para satisfacer la demanda nacional. El arroz era también un alimento urbano para los consumidores que gozaban de una buena situación económica. Desde entonces, la demanda de arroz ha crecido rápidamente, como consecuencia del aumento de la población urbana y del deseo de las mujeres de encontrar alimentos que se pudieran preparar de forma rápida.

Gran parte de ese aumento de la demanda podría haber sido cubierto por los productores y procesadores de arroz nacionales si hubieran recibido el apoyo de fuertes inversiones que les hubieran permitido alcanzar los niveles de calidad exigidos por los consumidores. En su lugar, debido a la condicionalidad del FMI y el Banco Mundial, dicha demanda ha sido cubierta con un flujo de importaciones procedente de Tailandia, Vietnam y EE.UU.

En 1983 el FMI y el Banco Mundial concedieron préstamos a Ghana bajo la condición de que emprendiera una reforma exhaustiva de su agricultura -sector arrocero incluido-, consistente en reducir los aranceles sobre las importaciones y en disminuir los subsidios destinados a los agricultores. El inevitable aumento de las importaciones hizo que los consumidores se decantaran, no ya por el arroz local, de grano integral y más nutritivo, sino por el arroz blanco. Por otra parte, el incremento de las importaciones redujo los incentivos financieros concedidos a los inversores para poner al día las procesadoras nacionales y mejorar la calidad del arroz nacional.

Las presiones del FMI continúan a día de hoy; no se traducen en certificados de concesión de préstamos propiamente dichos sino en presiones indirectas y no oficiales. Desde 1999, las importaciones de arroz han crecido exponencialmente. En respuesta a esta tendencia, el parlamento de Ghana aprobó un aumento de los aranceles a la importación de un 20 a un 25 por ciento en el presupuesto nacional para el año 2003.

Sin embargo, el personal del FMI en Ghana convenció al gobierno para que corrigiera la situación, alegando que las medidas previstas *'eran una forma de proteccionismo... y no se justificaban teniendo en cuenta las prácticas perjudiciales de los socios comerciales de Ghana'*. En cuanto a la situación de los productores de arroz, *'el FMI no realiza un análisis sectorial a este respecto. La preocupación principal es la situación macroeconómica general, de ahí que se realicen análisis sobre el consumo y la producción. Esto explica el interés del FMI por alcanzar una política comercial abierta para Ghana.'*⁶¹ Las asociaciones de agricultores, los sindicatos, y las ONGs del país están profundamente preocupadas por la postura del FMI, que, en su opinión, se ha impuesto sobre una ley parlamentaria, de ahí que hayan hecho un llamamiento al gobierno para que aumente los aranceles conforme a lo acordado.⁶²

En la actualidad, el FMI y el Banco Mundial aseguran que ya no aplican ningún tipo de 'condicionalidad' comercial. Sin embargo, la experiencia vivida en Ghana demuestra que utilizan su influencia para evitar que los países aumenten los aranceles a la importación. Nunca han reconocido el fracaso de sus políticas comerciales, y ahora tratan de quitar protagonismo a los países en desarrollo en el seno de la OMC al exigir fuertes reducciones de sus techos arancelarios.⁶³

Los acuerdos de libre comercio obligan a reducir los aranceles

Un abrumador abanico de unos 300 acuerdos comerciales regionales (ACRs) vincula a los países del mundo en lo que algunos autores han tachado de 'spaghetti normativo', y todo indica que la maraña será aún mayor a medida que el número de acuerdos continúa aumentando.

Los acuerdos comerciales bilaterales y regionales – sobre todo entre socios comerciales muy desiguales – pueden socavar los compromisos alcanzados en las negociaciones multilaterales de la OMC. EE.UU., Australia, Canadá y la UE han entablado acuerdos bilaterales y regionales con países en desarrollo para garantizarse unas condiciones que no pueden alcanzar en la OMC: son las llamadas condiciones 'OMC plus'. Entre ellas se encuentra la liberalización del comercio agrícola, que obliga a los países en desarrollo a fijar sus aranceles –para aquellos países que participan en el acuerdo- a niveles muy inferiores a los aplicados por la OMC.

DR-CAFTA: una amenaza para Nicaragua y la República Dominicana

En mayo de 2004, Estados Unidos y los cinco países de América Central -Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua – firmaron el Acuerdo de Libre Comercio de América Central o CAFTA. Cuando poco después se incorporó la República Dominicana, el acuerdo pasó a denominarse DR-CAFTA.

A través de dicho acuerdo, los países centroamericanos y la República Dominicana pretendían ampliar los beneficios comerciales que les proporcionaba EE.UU. desde 1983 como parte de la Iniciativa de la Cuenca Caribeña (ICC). Sin embargo, EE.UU. trató de obtener un acceso ilimitado a los mercados centroamericanos, garantizándose condiciones que iban más allá de las fijadas en la OMC, dando así los primeros pasos hacia la construcción de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

La postura de EE.UU. ha prevalecido en el acuerdo: no sólo no concede un periodo de implantación más largo sino que tampoco contempla un acuerdo especial y diferenciado para los países en desarrollo. En su lugar, el acuerdo obliga a los países pobres a abrir sus mercados a todas las exportaciones agrarias norteamericanas durante un periodo de entre 18 y 20 años, con excepciones sólo para las patatas y las cebollas en Costa Rica y para el maíz en todos los países, a cambio de la exención arancelaria para el azúcar de EE.UU..

'Este acuerdo es un triunfo para la industria azucarera norteamericana,' afirma la US Rice Federation, el principal grupo de presión del país.

*'Ahora tenemos acceso garantizado al mercado para el arroz con cáscara y el arroz procesado, algo que no teníamos antes.'*⁶⁴ El acuerdo no menciona en ningún momento una reforma de los subsidios y créditos a la exportación, denominador común de la producción y la exportación de arroz de EE.UU., si bien explica con una claridad absoluta la apertura de los mercados de sus socios a sus exportaciones. Según el acuerdo, los aranceles a la importación de arroz deben ser reducidos a lo largo de los diez próximos años, hasta alcanzar el nivel cero dentro de 18 ó 20 años. Mientras tanto, las cuotas para las importaciones exentas de aranceles deberán ampliarse de forma inmediata, permitiendo la entrada de 350.000 toneladas de arroz con cáscara de EE.UU. el primer año y aumentando dicha cantidad en un 2-3 por ciento cada año, junto con 55.000 toneladas de arroz procesado, una cantidad que se verá aumentada en un 5 por ciento cada año.

Para América Central, las consecuencias de este acuerdo pueden ser catastróficas: las cuotas iniciales libres de impuestos ascienden ya al 40 por ciento de la producción total de la región. La única forma de proteger su mercado es el mecanismo de salvaguardia, un arancel provisional que puede incrementarse si las importaciones aumentan con demasiada rapidez. Ahora bien, este mecanismo puede ser utilizado únicamente en respuesta a altos volúmenes de importación -y no a los bajos precios de importación-, de manera que sólo se puede recurrir a él cuando el daño ya está hecho. Además está previsto que cuando los aranceles hayan sido definitivamente eliminados dentro de veinte años, el mecanismo de salvaguardia también desaparecerá.

'En el CAFTA decidimos si queremos cometer un suicidio colectivo o morir por causas naturales,' afirma Sinforiano Cáceres, el presidente de la federación de cooperativas agrarias de Nicaragua. Para 17.000 productores de arroz nicaragüenses -que generan 19.000 puestos de trabajo adicionales- el acuerdo les aboca directamente al suicidio. Se espera que los aranceles sobre el arroz con cáscara y el arroz procesado, que en la actualidad se sitúan en un 45 y 62 por ciento respectivamente, sean reducidos a cero en un plazo de 18 años. Pero la amenaza ya es patente: el Departamento de Agricultura de EE.UU. (USDA) prevé bajos precios de exportación para EE.UU. durante el periodo comprendido entre 2005 y 2007, concretamente precios inferiores al precio de mercado de Nicaragua, y todo ello a pesar de la aplicación de un arancel del 45 por ciento. Si a esto le añadimos la entrada inmediata de importaciones libres de impuestos, no cabe duda de que el mercado nicaragüense tendrá que hacer frente a un gran contingente de importaciones estadounidenses desde el principio.

Por todo ello, es absolutamente necesario que los productores nacionales mejoren su competitividad. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los recursos económicos de los que dispone Nicaragua – cuyo número de productores de arroz duplica el de productores estadounidenses – distan mucho de los recursos que EE.UU. puede destinar a sus productores. El gasto público total nicaragüense en agricultura fue de 24,5 millones de dólares en 2002, lo que equivale a sólo el 2 por ciento de los subsidios estadounidenses al sector arrocero.⁶⁵

La UE: creando partenariados

Desde 1975, Europa ha concedido acceso preferencial no recíproco a sus mercados a 79 países de África, el Caribe y el Pacífico (países ACP). Cuando en 1995, la OMC estableció que dichas preferencias infringían las reglas de comercio multilateral, la UE empezó a contemplar nuevos acuerdos. El resultado son los Acuerdos Económicos de Partenariado o EPA, que la UE espera poder aplicar antes del año 2008, con el fin de *'reducir la pobreza al apoyar el desarrollo sostenible y la integración gradual de los países ACP en el economía mundial'*. Un objetivo loable, qué duda cabe, pero poco alcanzable teniendo en cuenta las propuestas actuales de la Unión.

Los EPAs, en su forma actual, son acuerdos recíprocos de libre comercio entre la UE, el mercado único más grande del mundo, y los países ACP, entre los que se cuentan muchos de los países más pobres del mundo. Especialmente preocupantes son las consecuencias negativas que dichos acuerdos pueden tener sobre el sector agrario y la industria avícola de los países ACP, así como sobre el medio de vida de los agricultores.

En Kenia, por ejemplo, el 70 por ciento de la población vive de la agricultura, con tres millones de pequeños agricultores dedicados a producir el 75 por ciento de la producción total. Desde que en la década de los ochenta y los noventa los programas de ajuste estructural del Banco Mundial recortaran las ayudas a los agricultores, la productividad agraria ha caído de forma significativa, a la vez que ha aumentado la dependencia sobre las importaciones. El actual gobierno está tratando de reparar parte del daño derivado de la liberalización del comercio. Para ello, pretende invertir en algunos sectores que son especialmente importantes para garantizar la seguridad alimentaria y el medio de vida en las zonas rurales. Sin embargo, si el país es obligado a abrir sus mercados a las exportaciones europeas, parece poco probable que sus planes lleguen a materializarse.

En nombre del *'desarrollo sostenible'*, los EPAs amenazan con aumentar el dumping de las exportaciones europeas -de productos

lácteos, maíz, azúcar y, por supuesto, arroz- a los mercados de los países pobres, como es el caso de Kenia.

Los agricultores keniatas – entre los que se incluyen 60.000 pequeños agricultores – cultivan hoy una tercera parte del arroz consumido en el país. En Mwea, en la zona central de Kenia, sus ingresos medios anuales se sitúan en torno a los 3.500 dólares, unos ingresos dignos teniendo en cuenta la media nacional. La reforma de los sistemas de irrigación del arroz que el gobierno está realizando en Kenia occidental podría traducirse en una fuente adicional de puestos de trabajo y en una reducción de la dependencia de los alimentos importados.

Las importaciones de arroz en Kenia proceden de Asia y también de la UE: el arroz asiático y europeo son importados como arroz con cáscara desde el Reino Unido, donde son procesados y reexportados alrededor del mundo. Las exportaciones a Kenia desde el Reino Unido han ido en aumento desde 1995, alcanzando un máximo histórico de 22.000 toneladas en el año 2000, y aumentando las presiones para la importación de arroz en el país. El resultado fue que en el año 2002 los productores de arroz keniatas recibieron cerca de la mitad de lo que habían obtenido en el año 2000 por su cultivo.⁶⁶

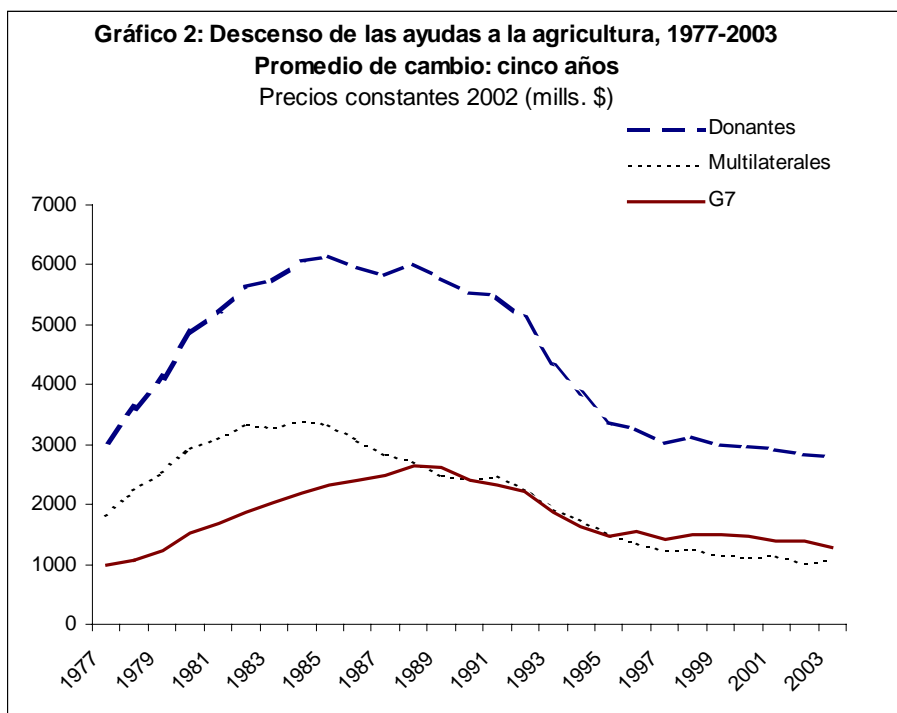
Durante los últimos años, los aranceles sobre el arroz han sido del 35 por ciento. Sin embargo, si los aranceles son reducidos en el marco de un EPA, lo más probable es que el mercado keniatas tenga que hacer frente a un aumento de las importaciones de arroz canalizadas desde la industria de procesamiento del Reino Unido. El incremento de las importaciones también afectaría negativamente al comercio regional del arroz, como la importación actual de Kenia de productos procedentes de Tanzania.

Es posible que los EPAs permitan a los países ACP mantener medidas protectoras para un porcentaje aún sin definir de productos básicos. Sin embargo, países como Kenya tendrán serias dificultades para decidir qué productos han de quedar libres de protección.⁶⁷ El gobierno ya ha identificado una serie de productos sensibles a las importaciones de la UE, que incluyen el arroz, el azúcar, los productos lácteos, la carne de vacuno y otros productos. Asimismo, ha expresado su deseo de proteger a las grandes industrias agrarias.⁶⁸ Lo más probable es que algunos sectores tengan que hacer frente a la falta de protección del mercado, y es muy posible que entre ellos se encuentren los productores de arroz.

Descenso de la ayuda internacional a la agricultura

Las ayudas al desarrollo rural no están de moda. Precisamente ahora que los países en desarrollo necesitan fortalecer sus mercados rurales más que nunca, los donantes han bajado la guardia y se ha registrado un descenso considerable de las donaciones.

El presupuesto total de ayuda a la agricultura cayó en más de dos tercios entre el año 1984 y 2002 (ver gráfico 2). Como porcentaje de la ayuda total, la agricultura cayó de un 17 por ciento a principios de los ochenta a un 8 por ciento a finales de los noventa. Según la OCDE, 'El descenso se debe en parte a la reducción de la Ayuda Exterior al Desarrollo. No conviene olvidar tampoco que las políticas sectoriales de los donantes han cambiado a lo largo de los años. Asimismo, resulta lógico pensar que la no inclusión de la agricultura en la agenda para la reducción de la pobreza en la década de los noventa contribuyera a la disminución de las ayudas.'⁶⁹



Fuente: Estadísticas OCDE-DAC

Destinar más ayuda a la agricultura e invertirla de forma más eficaz es una cuestión prioritaria. El sector arrocero ha invertido significativamente en la investigación sobre semillas, si bien dicho proceso se ha realizado con poca participación de los agricultores, de ahí que las semillas produzcan resultados mucho mejores en los laboratorios de experimentación que en los campos de los

agricultores. Asimismo, el escaso reparto de las semillas y la escasa información dejan a muchos pequeños agricultores, hombres y mujeres, sin acceso a dichas semillas.

También se necesita una mayor coherencia entre la ayuda al desarrollo y las políticas comerciales. Ningún país del mundo deberá ser sometido a un proceso de liberalización sin la asistencia técnica y financiera necesarias para abordar las limitaciones desde el punto de vista de la oferta y para crear redes de seguridad.

El impacto conjunto de las presiones del FMI y el Banco Mundial para la apertura de los mercados, los acuerdos de libre comercio con países más prósperos y el dramático descenso de la ayuda es más que evidente: en muchos países pobres, la agricultura se ha convertido en un sector con una baja inversión y una alta vulnerabilidad a las importaciones. Se desvanecen así las posibilidades de promover el desarrollo rural.

5 Alarde de hipocresía: el dumping de arroz de EE.UU. y los beneficiarios de la industria agroalimentaria

La teoría del comercio se ha considerado desde hace mucho tiempo un sólido argumento a favor de la liberalización de los mercados de los países en desarrollo. Sin embargo, la verdadera razón de ser de dicho empeño es mucho menos abstracta y mucho más interesada. Los grandes actores de la industria arrocera estadounidense y del comercio mundial del arroz ejercen una enorme presión política para que los países en desarrollo abran sus mercados, garantizando así la existencia de mercados de exportación más amplios y lucrativos.

El dumping de arroz de EE.UU.

La producción de arroz con cáscara de EE.UU. se ha cuadruplicado durante las últimas cuatro décadas y se prevé que alcance un record histórico de 10,5 millones de toneladas anuales en la cosecha del año 2004-2005.⁷⁰ La producción estadounidense supera con creces el consumo –alrededor de 6 millones de toneladas en 2002– de ahí que la industria arrocera dependa en gran medida de la creación de un mercado de exportación cada vez mayor.⁷¹ El Departamento de Agricultura de EE.UU. explica la estrategia con claridad: *‘La demanda nacional por sí sola no es lo suficientemente alta como para absorber la producción de los agricultores estadounidenses. La demanda de estadounidenses bien alimentados crece a un ritmo muy lento, paralela al aumento demográfico. La posibilidad de encontrar nuevos mercados que crezcan a un ritmo muy superior se encuentra fuera del país... Por ello, es preciso que Estados Unidos se planteen su política agraria en un contexto internacional, ayudando a los agricultores a permanecer competitivos a la vez que ejerce presión para obtener un acceso ilimitado a los mercados mundiales.’*⁷²

Alrededor del 75 por ciento del arroz cultivado en EE.UU. es arroz de grano largo, el mismo que se cultiva y consume en países de Asia del Sur y Oriental, África y América Latina. Respaldado por elevadas subvenciones, el arroz inunda los mercados de muchos de estos países, que se esfuerzan, sin éxito, en promover su industria nacional.

En EE.UU. el arroz es cultivado en unas 8.000 explotaciones, siendo Arkansas el principal estado productor, con el 50 por ciento de la producción total nacional. Las 332 explotaciones más grandes de Arkansas –cada una de ellas de unas 400 hectáreas de extensión–

producen más arroz que el que producen todos los agricultores de Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Níger, y Senegal juntos.⁷³

Las exportaciones de arroz de EE.UU. han aumentado en un 60 por ciento durante los últimos veinte años, alcanzando 3,8 millones de toneladas en el año 2003. Actualmente, EE.UU. es el tercer exportador mundial de arroz, por detrás de Vietnam. EE.UU. representa el 14 por ciento del mercado internacional, pero exporta casi la mitad de la producción total, una proporción muy superior a la de otros exportadores.⁷⁴

Ser el mayor exportador mundial de arroz es un logro un tanto contradictorio para EE.UU. En 1999-2000 – los años más recientes para los que se dispone de datos comparativos – el coste medio del cultivo de una tonelada de arroz con cáscara en Tailandia y Vietnam era de 70 y 79 dólares respectivamente. En EE.UU., dicho coste ascendía a 188 dólares, es decir, dos veces y media más.⁷⁵

En el año 2003, la producción de 9 millones de toneladas de arroz con cáscara costó a los agricultores 1.800 millones de dólares, si bien sólo recibieron 1.500 millones de dólares de los procesadores de arroz en concepto de pago. En otras palabras, el precio de producción fue de 140 dólares por tonelada para un cultivo cuyo coste de producción es de 191 dólares por tonelada. Esta absurda situación sólo es sostenible gracias a los subsidios que el gobierno concede al sector arrocero, que ascendieron a 1.300 millones de dólares en el año 2003.⁷⁶ No sorprende que la última encuesta realizada por el Departamento de Agricultura de EE.UU. revelara que el 57 por ciento de las explotaciones de arroz estadounidenses no serían capaces de cubrir costes si no fuera por el altísimo grado de subsidios que reciben del gobierno.⁷⁷

Los productores de arroz estadounidenses pueden optar a una amplia gama de subsidios destinados a asegurar que reciban la cantidad estipulada de 231,50 dólares por tonelada de arroz, siempre dentro de los límites de pago anuales. Los pagos previstos bajo dos de los programas de subsidios –pagos contracíclicos y préstamos comerciales– están diseñados para compensar cualquier fluctuación en los precios del mercado mundial y, por consiguiente, animar a los agricultores estadounidenses a mantener altos niveles de producción incluso cuando los precios mundiales caen en picado. *‘Sin los préstamos comerciales, los agricultores norteamericanos no podrían ser competitivos en el comercio mundial,’* afirma Richard Bell, quien fuera consejero delegado de Riceland Foods, la principal procesadora de arroz del país.⁷⁸ Los límites anuales de pago por agricultor son de 180.000 dólares, pero gracias a la denominada ‘regla de las tres entidades’, los agricultores pueden percibir el subsidio íntegro para

una explotación, y el 50 por ciento para otras dos explotaciones agrarias, lo cual aumenta el límite a 360.000 dólares.

Sin embargo, el nivel de subvenciones es mucho más generoso gracias al comercio ilimitado de certificados de materias primas, la fuente de millones de dólares adicionales para agricultores a gran escala y cooperativas. Los productores pueden entregar sus cultivos al gobierno en garantía a cambio de un préstamo de 6,50 dólares por cada *hundredweight* (45,36kg) cuando los precios mundiales son bajos. Posteriormente pueden adquirir certificados de materias primas para volver a comprar ese arroz al 'precio medio mundial', que calcula el Departamento de Agricultura de EE.UU. y que normalmente se encuentra muy por debajo de la tasa crediticia original. Después pueden quedarse con la diferencia, sin que les sea restada de sus límites de pago. Los beneficios que obtienen son inmensos. Entre 2001 y 2003, el Departamento de Agricultura de EE.UU. vendió certificados de materias primas por valor de 1.400 millones de dólares a productores a gran escala, que devolvieron sólo 701 millones de dólares y se quedaron con la diferencia (711 millones de dólares), sin que ello afectara a sus límites de pago.

Además de conceder ayudas directas a los productores de arroz, EE.UU. facilita créditos a la exportación y ayuda alimentaria para estimular la exportación.

Créditos a la exportación: Se trata de créditos concedidos por los bancos estadounidenses a los importadores extranjeros de cultivos de EE.UU.. Los créditos a la exportación son como quien dice un subsidio no oficial a la exportación, en la medida en que cubren el coste de los préstamos no pagados, uno de los mayores riesgos a los que se enfrentan los exportadores agrarios. El total de créditos a la exportación de arroz correspondiente a los años 2003 y 2004 superó los 184 millones de dólares.⁷⁹

Ayuda alimentaria: El gobierno estadounidense destinó 52 millones de dólares a la exportación de arroz en concepto de ayuda alimentaria en el año 2003, lo que equivale a un 11 por ciento de la exportación nacional de arroz.⁸⁰ El programa más importante de ayuda alimentaria se conoce como Public Law 480, también llamado 'Food for Peace' (Alimentos a Cambio de Paz). Entre los principales beneficiarios de esta ayuda alimentaria se encuentran países que no han alcanzado la seguridad alimentaria, como Corea del Norte, Mozambique y Congo, para quienes estos envíos de alimentos tienen un valor enorme. Sin embargo, otros receptores de ayuda son importantes mercados de exportación para el arroz comercial estadounidense, como es el caso de Indonesia, Filipinas, Uzbekistán, Ucrania y Nicaragua. Para acallar las dudas de los ciudadanos que no logren entender este uso del dinero público, el Departamento de

Agricultura de EE.UU. explica lo siguiente: 'De los 50 clientes más importantes de los bienes agrarios de EE.UU., 43 –entre los que destacan Egipto, Indonesia, Corea, Taiwán y Tailandia- fueron anteriormente receptores de ayuda alimentaria. En definitiva, la ayuda conduce al comercio, una actividad que reporta inmensos beneficios para EE.UU..'⁸¹

Impacto de las exportaciones estadounidenses en los países en desarrollo

Entre los años 2000 y 2003 cultivar y procesar una tonelada de arroz blanco en EE.UU. costó una media de 415 dólares.⁸² No obstante, ese mismo arroz fue exportado a todo el mundo a sólo 274 dólares la tonelada, llegando a los mercados de los países en desarrollo a un precio que era un 34 por ciento inferior a su coste real. (Ver Tabla 3 y el Anexo 1). Este dumping provoca la caída de los precios tanto para los exportadores de los países en desarrollo como para los pequeños agricultores de los países importadores, además de agudizar y prolongar la caída en los precios del mercado mundial. Si tenemos en cuenta la ayuda alimentaria y los créditos a la exportación, vemos que el dumping es incluso mayor.

Tabla 3: Exportaciones de arroz subvencionado estadounidense a los países en desarrollo, 2003

<i>País</i>	<i>Importaciones de EE.UU., '000 toneladas</i>
Cuba	88
El Salvador	97
Ghana	111
Guatemala	59
Haití	340
Honduras	123
Indonesia	73
Costa de Marfil	60
Jamaica	65
Nicaragua	136

Fuente: Departamento de Agricultura de Estados Unidos

Indonesia: caen los precios de explotación como consecuencia de la ayuda alimentaria. Indonesia es uno de los principales destinos del arroz exportado por EE.UU. en concepto de ayuda alimentaria; en el

año 2002, recibió el 30 por ciento del total de arroz exportado por EE.UU.. Wagino, un productor de arroz de 42 años de edad de Java Central, ha notado el impacto. *'El año pasado vendí mi arroz a 2.600 rupias (\$0,25) el kilo. Sin embargo, este año el precio ha caído como consecuencia de la llegada al mercado de arroz vinculado a un programa social destinado a crear una red de seguridad. Se dice que el arroz viene de EE.UU.,'* comenta Wagino. El arroz exportado como ayuda alimentaria se vende a comerciantes que han sido designados por las autoridades locales; a continuación, estos comerciantes lo venden a otros comerciantes que lo mezclan con las variedades locales de arroz y lo ponen a disposición de los consumidores a 1.500 rupias (\$0,15) el kilo. *'Repercute negativamente sobre el precio del arroz local,'* añade Wagino. *'Antes, mi familia y yo podíamos cubrir nuestras necesidades alimentarias y las del siguiente ciclo agrario con lo que producíamos. Ahora ya no es así.'*⁸³

Guyana: las exportaciones pierden terreno frente a la ayuda alimentaria de EE.UU. El sector arrocero de Guyana fue en su día una fuente importante de empleo para 150.000 personas, muchas de ellas procedentes de zonas pobres productoras de arroz, en la región costera del norte. Actualmente, el sector depende de los mercados de exportación, que exportan en torno al 75 por ciento de su producción. Recientemente, los productores de arroz de Guyana han sufrido las terribles consecuencias de las inundaciones, que han dañado sustancialmente la cosecha de este año. Lo que es aún peor, las perspectivas comerciales de su arroz son de lo más sombrías. Esto se debe fundamentalmente a dos motivos: por una parte, la pérdida de mercados europeos derivada de los sistemas de preferencia ACP que se inscriben dentro de las reformas de la UE y, por otra parte, los efectos negativos que la ayuda alimentaria concedida a Jamaica ha tenido sobre su mercado regional.

Durante los últimos veinte años, las exportaciones de arroz de EE.UU. a la región del Caribe se han triplicado, alcanzando las 263.000 toneladas en el año 2001.⁸⁴ Para aumentar la cuota de mercado, el gobierno de EE.UU. empezó a ofrecer arroz barato al gobierno jamaicano en concepto de ayuda alimentaria, concretamente en el marco del programa Food for Peace. A cambio, el gobierno jamaicano renunció unilateralmente al arancel externo del 25 por ciento fijado por la CARICOM, permitiendo que el arroz estadounidense entrara en su mercado libre de impuestos, lo cual ha perjudicado enormemente al mercado regional de Guyana.

'Vivimos en la pobreza; no hay trabajo, cada vez se rompen más matrimonios y tenemos que sacar a los niños de la escuela porque no tenemos dinero para comprarles los libros que necesitan,' afirma un productor de arroz llamado Ishmael Alladin. Los bajos precios de finales de la década de los noventa le llevaron a endeudarse, y ya en el año 2001 tuvo que

sacar a uno de sus hijos de la universidad porque no podía costearle los estudios. *' Vivimos pendientes de lo que pueda ocurrir, con la esperanza de que lleguen momentos mejores; observando, esperando y conservando la tierra por si acaso la situación mejora para nuestros hijos,' afirma.*⁸⁵

Ghana: las ofertas de EE.UU. debilitan el mercado nacional. Cuando el arroz estadounidense llega al Puerto de Accra, lo anuncian a bombo y platillo. USA Rice –el mayor grupo de presión de la industria arrocera- ve a Ghana como un destino importante para sus exportaciones: 111.000 toneladas de arroz estadounidense inundaron el mercado de Ghana en el año 2003. Según USA Rice, los consumidores de Ghana *'son conscientes de la alta calidad del arroz de EE.UU. y por eso lo prefieren. A pesar de ello, debemos competir en el mercado con el arroz procedente de otros países (asiáticos). Para mantener la demanda de arroz a un nivel elevado, USA Rice ha lanzado una campaña intensiva de marketing.'*

De mayo a julio de 2004, la campaña se dedicó fundamentalmente a alabar las virtudes del arroz norteamericano a través de las cinco emisoras locales de radio, los tres canales de televisión de mayor audiencia y los dos periódicos nacionales, a lo que hay que añadir la entrega de pegatinas promocionales para el coche y de delantales de cocina. Los procesadores y comerciantes de arroz local no disponen ni por asomo de los mismos recursos para promocionar los productos locales. Sin embargo, si los comerciantes de Ghana deciden pasarse al arroz estadounidense, el precio local podría caer aún más.

Asakture Abene, de 42 años de edad, lleva diez años cultivando arroz en un terreno de media hectárea en el norte de Ghana. Como otros productores de arroz de su pueblo, Asakture quiere mejorar la calidad de su cultivo así como la cantidad que puede cultivar en su terreno. Sin embargo, está obligada a vender su producto a los pocos comerciantes que vienen al pueblo, que le ofrecen un precio bajo no negociable (*"o lo tomas o lo dejas"*). *' Si EE.UU. subvenciona a sus productores de arroz,' afirma, 'yo trabajo y sufro en vano porque no podré vender mi arroz. Tengo que cultivar arroz porque vivo aquí. No tengo alternativa; es lo que me da de comer, es mi medio de subsistencia.'*⁸⁶

Efecto dominó desde Asia. Desde 1997 a 1999, el precio del mercado mundial de arroz se desplomó hasta alcanzar el valor mínimo de los últimos veinte años. Esto se debió a la confluencia de dos factores: la abundancia de las cosechas y la escasa demanda en Asia como consecuencia de la crisis financiera.

Si los productores mundiales de arroz comercializaran en los mercados internacionales en condiciones de igualdad, es probable que los agricultores estadounidenses –que son mucho menos competitivos que otros grandes exportadores- hubieran reducido su producción y su exportación. Sin embargo, el sistema de subsidios de

EE.UU., que ha sido diseñado para ser utilizado cuando los precios del mercado mundial son bajos, permitió a muchos de ellos mantener altos niveles de producción, independientemente de los precios. Como resultado, EE.UU. se escudó ante el impacto de los bajos precios del mercado mundial y obligó a otros países exportadores a amoldarse a la situación.

La presión recayó sobre Tailandia, Vietnam y India. Frente a la escasa demanda de exportaciones y los bajos precios mundiales, estos países acumularon inmensas reservas mientras trataban de asegurar precios mínimos para sus agricultores. En el año 2002, el gobierno tailandés había acumulado una reserva de 4,2 millones de toneladas de arroz; la Food Corporation of India, por su parte, acumulaba ya 25 millones de toneladas. Ante dicha situación, los tres países decidieron subvencionar la exportación de arroz, ya fuera vendiendo las reservas públicas a precios muy bajos u ofreciendo créditos subvencionados a los exportadores.⁸⁷ Gran parte de este arroz ha acabado en África Occidental, lo cual ha provocado una caída aún mayor en los precios para los productores locales, que se enfrentan a un doble problema: el dumping de arroz procedente directamente de EE.UU. y, por si fuera poco, el dumping practicado por los países asiáticos.

La industria agroalimentaria: la presión de los lobbies proliberalización

La industria internacional del arroz reúne un amplio abanico de lobbies o grupos de presión cuyo interés común consiste en abrir los mercados de los países en desarrollo. Esto no sorprende, sobre todo si tenemos en cuenta que son ellos quienes llevan todas las de ganar si aumenta el comercio internacional de arroz. Valiéndose de sus contactos con los gobiernos y los círculos académicos, invierten millones de dólares en convencer a los legisladores y a la opinión pública de que la liberalización del comercio del arroz -y de forma más general, la liberalización del comercio agrario- beneficiará claramente a los países en desarrollo.

Productores y procesadores estadounidenses

En EE.UU., los subsidios al arroz -como los pagos directos, los préstamos comerciales, y los pagos contracíclicos- sólo son concedidos a los productores. Éste es el motivo por el que las tres principales cooperativas arroceras - Riceland Foods, Farmers Rice Cooperative y Producers' Rice Mill - son las únicas receptoras de los subsidios federales. No obstante, las operaciones de procesamiento de arroz vinculadas a estas cooperativas y otras procesadoras de arroz, son las verdaderas beneficiarias de la generosidad del gobierno. Gracias a los subsidios concedidos a los agricultores, las

procesadoras pueden comprar arroz con cáscara a precios muy inferiores a su coste real de producción. Con la ayuda adicional de los programas de créditos a la exportación y los contratos de ayuda alimentaria, pueden vender arroz barato en los mercados de exportación (Ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Tiempo de cosecha: Riceland Foods

Los orígenes de Riceland Foods, en Stuttgart, Arkansas, se remontan a 1921. Se trataba entonces de una cooperativa dedicada a ayudar a los agricultores locales que debían hacer frente a los bajos precios de los mercados tras el fin de la Primera Guerra Mundial. A fecha de hoy sigue existiendo como tal y tiene 9.000 miembros en cinco estados, dedicados sobre todo al cultivo del arroz, aunque también de trigo y de soja.⁸⁸

Sin embargo, Riceland reúne hoy todas las características de una potente empresa agroalimentaria. El año pasado, vendió 1 millón de toneladas de arroz blanco, una cifra que triplica la producción total de los cinco países centroamericanos.⁸⁹ La cooperativa entró dentro de la categoría de empresas del índice Fortune 500 durante la década de los noventa; es propietaria de la mayor procesadora de arroz del mundo; y exporta uno de cada ocho sacos de arroz estadounidense, que vende a 75 países de todo el mundo.⁹⁰

El que fuera consejero delegado de Riceland durante los últimos 23 años, Richard Bell, se jubiló el año pasado, pero su legado sigue vigente. Bell, que había trabajado como Asistente al Secretario de Agricultura durante la Administración Ford, y como presidente de la Commodity Credit Corporation (destinada a conceder créditos a las materias primas), sabía cómo utilizar un sistema de subvenciones para maximizar las ayudas públicas a la cooperativa y a sus miembros. Año tras año, Riceland ha sido la mayor receptora de subsidios agrarios de EE.UU., recibiendo un total de 490 millones de dólares para el arroz entre 1995 y 2003, de los cuales 437 millones proceden de ayudas ilimitadas a certificados de materias primas.⁹¹

Gracias a estos subsidios, los agricultores asociados a Riceland siguen siendo competitivos. *'Si los agricultores dijeran que están sacando beneficios (sin ayudas públicas de por medio), la mayoría de ellos estaría mintiendo,'* afirmó David Feilke en el año 2000, agricultor asociado a Riceland y antiguo miembro del consejo directivo. *'El arroz es una de las materias primas más caras.'*⁹² Desde el año 2000, el total de ayudas directas al sector arrocero ha sido un 50 por ciento superior a las ayudas concedidas entre 1995–1999.⁹³

El mercado de exportación es fundamental para la estrategia de marketing de Riceland: las exportaciones representan alrededor del 25 por ciento de las ventas. Los destinos de dichas exportaciones incluyen países de África, Asia, Europa, Oriente Medio y las Américas. México es el principal destino de exportación de la empresa –con un total de 700.000 toneladas anuales- gracias al acuerdo de libre comercio de 1992. *'El NAFTA ha sido muy generoso con nosotros,'* dijo Bell en el año 2000. Ahora el destino ideal para ampliar las exportaciones es América Central. *'Con 30 millones de personas, se trata de una región con un enorme potencial',* añadió

Bell.⁹⁴ En el 2002, Riceland se convirtió en un importante accionista de Agricorp, el principal importador y procesador de arroz de Nicaragua.⁹⁵ Y por supuesto no sorprende que la cooperativa también participara en las negociaciones sobre el Acuerdo de Libre Comercio de América Central, conocido con las siglas DR-CAFTA.

Riceland trabaja duro para introducirse en nuevos mercados. Durante muchos años, Bell se valió de sus contactos en Capitol Hill para presionar a favor del fin de las sanciones contra Irak y Cuba. Sus esfuerzos terminaron dando sus frutos: Riceland empezó a exportar arroz a Cuba en el año 2000 y gracias en parte al creciente número de exportaciones en la isla, para el año 2003 sus ventas totales habían aumentado en 123 millones de dólares.⁹⁶ Asimismo, cuando se anunciaron ofertas públicas de empleo para enviar arroz estadounidense a Irak a finales del 2004, Riceland se aseguró un lugar privilegiado en la mesa de negociaciones.⁹⁷

Las dos principales asociaciones de la industria arrocera de EE.UU. que están ejerciendo presión para aumentar los mercados de exportación son USA Rice Federation y US Rice Producers' Association.

La USA Rice Federation – conocida como USA Rice – centra sus esfuerzos en *'llevar a cabo actividades que influyan sobre los programas del gobierno, diseñar y lanzar programas destinados a aumentar la demanda mundial de arroz estadounidense... y aumentar la rentabilidad de la industria en todos sus sectores.'*⁹⁸ Sus miembros incluyen a productores, casi todos los procesadores de arroz del país, y otros asociados de la industria arrocera. Rice Council es el lobby o grupo de presión de USA Rice y sus prioridades son claras: importantes recortes ahora y posterior eliminación de los aranceles a la importación de los países en desarrollo; mismo nivel arancelario para el arroz con cáscara y el arroz procesado en los países en desarrollo; normas más estrictas para las empresas públicas de comercio; y, como colofón, la no reducción de los subsidios estadounidenses al arroz si no se le garantiza un *'acceso significativo y sustancial'* a los mercados extranjeros.⁹⁹

US Rice Producers' Association fue fundada en 1997 para representar única y exclusivamente los intereses de los productores de arroz. Hoy en día, entre sus miembros se incluye Cargill, la empresa alimentaria más grande del mundo. Su misión es desarrollar mercados, fundamentalmente para las exportaciones. Según Penn Owen, productor de arroz de Mississippi y presidente del programa internacional, el objetivo de la asociación es *'promover todo tipo de exportaciones – arroz procesado, integral, con cáscara... lo que pida el cliente.'*¹⁰⁰

Entre el año 2003 y 2004, estas dos organizaciones de la industria arrocera recibieron un total de 6,8 millones de dólares en fondos del gobierno estadounidense para promocionar su arroz en los mercados

emergentes de exportación.¹⁰¹ Su capacidad para ejercer presión les ha llevado a tener una gran influencia en las negociaciones comerciales estadounidenses, como veremos en el siguiente apartado.

Empresas que comercializan arroz a nivel mundial

El comercio mundial de arroz está dominado por unas diez empresas comerciales. Dado que los márgenes por tonelada de arroz comercializado son bajos, estas empresas dependen del intercambio rápido de grandes volúmenes de arroz, de ahí que tengan la vista puesta en los mercados internacionales. Al utilizar imágenes por satélite para predecir la oferta mundial, disponen de mucha más información que otros países, y por supuesto que los agricultores, a la hora de encontrar el mejor precio posible para sus cultivos. Entre estas empresas se encuentran algunos de los principales actores de los mercados mundiales de cereales, que ejercen a su vez una clara influencia sobre el diseño de las políticas agrarias de EE.UU.

- **Archer Daniels Midland (ADM)**, con sede en EE.UU., es la segunda empresa mundial de grano, por detrás de Cargill, y está valorada en 16.000 millones de dólares. ADM Rice se dedica tanto al procesamiento como a la exportación de arroz desde EE.UU. y es una de las empresas que han sido adjudicadas contratos de ayuda alimentaria a países como Guatemala, Afganistán, Kirguistán, Etiopía y Camerún.¹⁰² Su vicepresidente, John Reed, Jr., es miembro del *US Agricultural Technical Advisory Committee (ATAC) for Grains, Feed and Oilseeds* (Comité Técnico Consultivo de Agricultura para Cereales, Piensos y Oleaginosas), que asesora al gobierno estadounidense sobre las políticas y negociaciones comerciales.
- **Louis Dreyfus**, con sede en Francia, es una de las principales empresas de grano y oleaginosas del mundo, y una de las diez empresas más importantes de la industria arrocera. La empresa recurre al arroz estadounidense y asiático para su exportación a Oriente Medio, África y Europa Oriental. El vicepresidente de la empresa, David Lyons, también es miembro de los comités consultivos sobre cereales, piensos y oleaginosas del gobierno de EE.UU.

La industria agroalimentaria actúa entre bambalinas

Para defender sus intereses e influir en las decisiones del gobierno de EE.UU. y de otros actores de relevancia, la industria agroalimentaria recurre a multitud de estrategias.

Participación en las negociaciones: Las empresas agroalimentarias participan en la elaboración de las políticas comerciales de EE.UU. a través de los comités técnico-consultivos sobre agricultura o ATACs.

Los miembros que fueron designados el año 2003 fueron seleccionados, según el antiguo Representante de Comercio de EE.UU. Robert Zoellick, para *'expresarse en los mismos términos que la Administración Bush y que su intensiva campaña para abrir los mercados extranjeros a los productos agrarios de EE.UU.... Estar coordinados con la comunidad agraria seguirá siendo importante a medida que se intensifiquen las negociaciones para los acuerdos comerciales mundiales, regionales y bilaterales.'*¹⁰³

El Comité ATAC para el comercio de cereales, piensos y oleaginosas tiene fuertes intereses en el comercio de arroz: ADM, Louis Dreyfus, USA Rice, y US Rice Producers' Association están todas representadas en el comité. A la hora de emitir opiniones sobre el acuerdo DR-CAFTA, el comité ATAC expresó claramente su preferencia por periodos de implantación mucho más cortos para el libre comercio del arroz, alegando que *'la fase de implantación de 18 años es excesivamente larga y no sienta un buen precedente para los acuerdos de libre comercio del futuro.'*¹⁰⁴

La puerta giratoria: En EE.UU., como en muchos otros países, hay una puerta que gira a gran velocidad y que garantiza un constante vaivén entre los puestos directivos de la industria agroalimentaria y del gobierno, como muestra el historial del antiguo consejero delegado de Riceland, Richard Bell (ver Cuadro 2). Otro caso semejante es el del antiguo presidente de Cargill, Daniel Amstutz, que fue seleccionado por el gobierno estadounidense para diseñar y liderar la *'reconstrucción agraria'* en Irak. Transcurrido un año, gracias en parte a las reuniones celebradas entre funcionarios de comercio iraquíes y representantes de USA Rice y US Rice Producers' Association, se alcanzó un contrato para retomar las exportaciones a Irak, el que fuera el destino principal de la industria antes del embargo comercial de 1989.

Contribuciones políticas: la industria agroalimentaria ocupa uno de los diez primeros puestos en la lista de donantes de la industria a candidatos y partidos políticos durante las elecciones estadounidenses. Desde 1990, ha contribuido a los gastos de campaña con donaciones del orden de 340 millones de dólares. Sus contribuciones colectivas han aumentado de 21 millones de dólares en 1989-90 a 43 millones de dólares en las elecciones del 2004. Y entre los grandes donantes se encuentran también los principales actores de la industria arrocera. En las elecciones del año pasado, Farmers' Rice Cooperative y Riceland Foods — dos de los tres mayores beneficiarios de subsidios agrarios en EE.UU. — se encontraban entre los veinte primeros puestos de la lista de donantes de la industria agroalimentaria.¹⁰⁵ Paralelamente, ADM se encontraba entre los

treinta primeros contribuyentes de dinero blando en las elecciones estadounidenses del año 2002, con 1,8 millones de dólares.¹⁰⁶

Presión desde dentro: el lobby de los procesadores: Las industrias de procesamiento de arroz de muchos países en desarrollo están presionando a sus gobiernos para que recorten los aranceles a la importación para el arroz con cáscara. En Honduras, en 1999, las principales empresas de importación y de procesamiento utilizaron su influencia –como únicas compradoras del arroz con cáscara local– para obligar al gobierno a reducir el arancel sobre el arroz con cáscara estadounidense a un 1 por ciento. *‘Los precios se desplomaron con la importación de arroz, que llegó justo en el momento de la cosecha,’* afirma Eduardo Belítez, uno de los pocos agricultores de arroz que quedan en el país. *‘Los procesadores afirmaron que no les resultaba rentable comprar arroz nacional, pero sí importarlo.’* Al reducir sus costes de entrada, a la vez que se mantenían los precios de venta, los procesadores aumentaron sus márgenes. Si la industria estadounidense de arroz continúa interesándose en el procesamiento de arroz centroamericano, quien se beneficiará doblemente de este comercio será claramente la industria agroalimentaria de EE.UU.¹⁰⁷

6 Próximamente en la OMC...

Durante los últimos veinte años, los países ricos han estado presionando a los países pobres para que abrieran sus mercados agrarios, creando así nuevos destinos de exportación para los excedentes de sus industrias agroalimentarias. En la actualidad, los países ricos están tratando de utilizar las normas vinculantes de la OMC para garantizarse un acceso ilimitado y continuo a los mercados de los países en desarrollo. Si triunfan impedirán a muchos países pobres recurrir a los mecanismos de política agraria que necesitan para sacar a sus agricultores de la pobreza.

Negociando sobre agricultura

La agricultura es uno de los temas principales que van a ser renegociados en los encuentros multilaterales de comercio de la Ronda de Desarrollo de Doha. El Acuerdo sobre Agricultura de la OMC (AoA), que fue aprobado como parte de la Ronda de Uruguay en 1995, establecía los compromisos de liberalización bajo tres pilares. Estos pilares son la base sobre la que se sustentará todo nuevo acuerdo sobre agricultura.

- **Acceso al mercado**, que incluye las cuotas y los techos arancelarios para las importaciones
- **Ayudas nacionales**, que incluyen subsidios y otros programas de asistencia, como los destinados a aumentar o garantizar los precios de producción y los ingresos de los agricultores
- **Competencia en las exportaciones**, que incluye los subsidios a la exportación; créditos a la exportación, garantías y seguros; ayuda alimentaria; empresas públicas de exportación; y restricciones e impuestos a la exportación.

Cada uno de estos tres pilares incluye disposiciones para el 'tratamiento especial y diferenciado' (TED) de los países en desarrollo. Dichas disposiciones incluyen la exención de algunas obligaciones para los países en desarrollo, objetivos de reducción arancelaria inferiores y un periodo de implementación más prolongado. Los países menos adelantados (PMA), por ejemplo, están exentos de la reducción arancelaria.

A pesar de las promesas de aplicar un tratamiento especial y diferenciado, lo cierto es que la dinámica del poder en la OMC ha llevado a un grave desequilibrio entre las normas de los países ricos y las herramientas normativas de las que dependen. Se ha permitido a los países desarrollados mantener un elevado nivel de subsidios, así

como aplicar otros instrumentos de protección –como los mecanismos de salvaguardia-. Sin embargo, estos instrumentos o bien no están adaptados a la mayoría de los países en desarrollo, o bien simplemente no están disponibles. Lo que es aún peor, los países ricos no han cumplido con la obligación de reducir los aranceles, como ha quedado patente en las recientes disputas en la OMC en torno a los subsidios al azúcar de la UE y los subsidios al algodón de EE.UU..

Mientras tanto, el TED se ha convertido en una auténtica pantomima, pues los países en desarrollo han reducido sus aranceles más que los países desarrollados, a través de los programas de ajuste estructural y de acuerdos de comercio no equitativos. No sorprende, bajo estas circunstancias, que el porcentaje de exportaciones agrarias de los países en desarrollo se haya estancado en un 36 por ciento durante las últimas dos décadas.¹⁰⁸

El aumento de los bloques de negociación formados por países en desarrollo

Un hecho positivo en la actual ronda de negociaciones ha sido la creciente presencia de los países en desarrollo, cuya voz se oye con más fuerza.

En la reunión ministerial que se celebró en Cancún en septiembre del 2003, los temores de los países pobres a un claro dominio de EE.UU. y la UE en las negociaciones llevaron a la formación del G20, un grupo de países en desarrollo encabezado por Brasil. Dicho bloque fue creado para coordinar la presión sobre la UE y los EE.UU. con el fin de que redujeran sus subsidios nacionales a la exportación, poniendo así término al dumping.¹⁰⁹ Cancún también fue testigo de la formación de otro grupo, el G33, que reunió a aquellos países que estaban particularmente preocupados por las posibles consecuencias de una liberalización prematura de sus mercados.¹¹⁰

Aunque la reunión ministerial de Cancún fracasó, el G20 y el G33 se han mantenido en pie y se han dedicado a ejercer presión a favor de los países en desarrollo. Gracias a sus esfuerzos han conseguido alterar el mapa político de la OMC, dando mayor protagonismo a los intereses de los países pobres. Ambos grupos consideran que sus preocupaciones han sido recogidas, aunque sólo de forma parcial, en el ‘Acuerdo Marco de Julio’ del 2004, que ha impulsado la Ronda de Doha y ha allanado el terreno para las negociaciones previas a la reunión ministerial de Hong Kong, prevista para diciembre de 2005.

El acuerdo reconoce que: *‘La agricultura desempeña un papel crucial en el desarrollo económico de los países en desarrollo, que han de ser capaces de alcanzar políticas agrarias que apoyen los objetivos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria, y el medio*

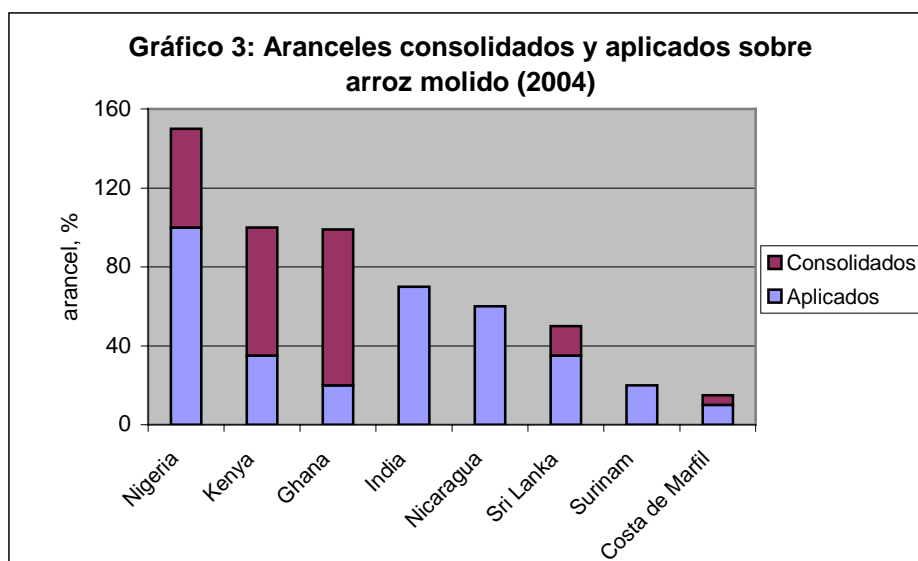
de vida de los agricultores.¹¹¹ De lo que se trata ahora es de traducir esta declaración en políticas que produzcan efectos reales y eficaces en los países en desarrollo.

Acceso a mercados: reducir los aranceles

Las negociaciones de acceso a mercados en la OMC están centradas en la reducción de los topes o límites arancelarios. Se trata del umbral máximo que pueden alcanzar los aranceles aplicados, es decir, los que se aplican directamente en las aduanas.

El AoA establecía que las barreras no arancelarias, como las cuotas o las prohibiciones, debían ser transformadas en aranceles. Asimismo, preveía una reducción de los límites arancelarios –en una media aplicable a todos los cultivos- de un 36 por ciento para los países desarrollados antes del año 2000 y de un 24 por ciento para los países en desarrollo para el año 2004. Por otra parte, obligó a algunos países a aplicar cuotas para la importación de una cantidad mínima de productos a una tasa arancelaria muy baja. Según el acuerdo, toda importación que no entre dentro de las denominadas ‘cuotas de tasas arancelarias’ tiene que hacer frente a un arancel aplicado.

En muchos países en desarrollo, los aranceles que se están aplicando en la actualidad sobre el arroz se encuentran muy por debajo del techo arancelario permitido por la OMC. Sin embargo, en otros países, los aranceles aplicados se encuentran muy próximos al tope o límite, si es que no lo han alcanzado ya, como muestra la tabla inferior (ver Gráfico 3).



Fuente: MACMAP

Los países en desarrollo necesitan ser capaces de fijar sus aranceles aplicados a niveles lo suficientemente altos como para protegerse del dumping y garantizar los ingresos de los pequeños agricultores. Pero también necesitan un margen adicional –lo que en la OMC se conoce como ‘agua’- entre el arancel aplicado y el techo arancelario para:

- **Compensar por la volatilidad de los precios.** Los precios del mercado mundial del arroz y otras materias primas son volátiles. Entre 1985 y 2002, el precio medio del arroz en el mercado fue 260 dólares, si bien fluctuó entre los 310 y 185 dólares.¹¹² Caídas de tal envergadura en el coste de las importaciones pueden desencadenar aumentos repentinos en la importación, así como el desplome de los precios en los mercados locales. Los países en desarrollo necesitan ser capaces de aumentar sus aranceles aplicados para protegerse en estas situaciones de inestabilidad. Según un estudio de la FAO basado en 18 alimentos básicos, los aranceles aplicados deberían fijarse en una franja del 40-60 por ciento para hacer frente a las fluctuaciones de los precios del mercado mundial, con un 10-15 por ciento adicional para garantizar la protección de los alimentos básicos.¹¹³
- **Garantizar nuevas opciones en el futuro.** Los cultivos que no están actualmente amenazados por las importaciones podrían necesitar protección arancelaria en el futuro, pero el coste de aumentar los límites arancelarios es alto. Antes de la Ronda de Uruguay, India había fijado límites o topes arancelarios para el arroz y otros cultivos en el nivel cero. Las crecientes presiones por parte de los productores nacionales en protesta por el aumento de las importaciones llevó al gobierno indio a renegociar los topes arancelarios, fijándolos a niveles de entre el 50 y 80 por ciento en el año 1996. Las negociaciones –celebradas por separado con EE.UU., la UE y Australia- llevaron tres años y establecieron un nivel considerable de concesiones para cada uno de estos países.¹¹⁴ Paralelamente, hicieron falta cinco años, desde 1995 hasta 2000, para que la República Dominicana renegociara un aumento de los límites arancelarios para el arroz y otros alimentos básicos. A cambio, EE.UU. exigió límites arancelarios muy bajos para un abanico de productos, negando a la República Dominicana la posibilidad de protegerse ante subidas repentinas en las importaciones de dichos productos.¹¹⁵
- **Negociar rondas futuras.** Los países ricos todavía no han realizado recortes significativos de sus altos subsidios a la agricultura y a juzgar por el limitado progreso de las negociaciones actuales es poco probable que lo hagan durante la Ronda de Doha. El dumping continúa. A cambio de eliminar dichos subsidios en las rondas futuras, todo indica a que los

países ricos exigirán recortes adicionales de los aranceles por parte de los países en desarrollo. De ahí que sea necesario que los países en desarrollo conserven en la ronda actual un margen para negociar los aranceles en futuras rondas.

Bajar el techo: una amenaza para los agricultores

El 'Acuerdo Marco de Julio' de 2004 no especifica con claridad hasta qué punto los países en desarrollo deberán reducir sus aranceles ni tampoco si tendrán que ampliar sus cuotas de tasas arancelarias. Los grandes exportadores presionaron para que se materializaran importantes recortes de los aranceles, y EE.UU. dejó bien claro que esperaba *'una mejora sustancial del acceso a los mercados tanto por parte de los países desarrollados como de los países en desarrollo'*.¹¹⁶ Los países en desarrollo, por su parte, exigieron recortes inferiores, dada su necesidad de promover la agricultura para protegerse del dumping de los países ricos. El Acuerdo Marco trata de salvar las diferencias entre sus miembros instándoles a negociar una *'fórmula escalonada que tenga en cuenta las diferencias en sus estructuras arancelarias'*.

Para arrojar luz sobre las implicaciones que dichas reducciones pueden suponer para los agricultores de arroz y valorar los posibles peligros de las negociaciones de la OMC, Oxfam ha realizado un análisis utilizando la fórmula escalonada propuesta por Stuart Harbinson, antiguo presidente del Comité de Agricultura, en marzo del 2003.¹¹⁷ Es muy posible, teniendo en cuenta las presiones de EE.UU. y Australia, que termine aplicándose una fórmula mucho más estricta que la fórmula Harbinson.

Oxfam ha calculado los recortes mínimos que los países en desarrollo de la OMC -no PMA- tendrían que realizar sobre los topes arancelarios del arroz aplicando la fórmula Harbinson. Asimismo, ha comparado dichas reducciones con los aranceles que han sido aplicados recientemente. Las conclusiones indican que si a los países en desarrollo *no* se les permite excluir los cultivos clave de la reducción arancelaria impuesta por la OMC, los gobiernos de 13 países productores de arroz — entre los que se incluyen India, China, Nicaragua y Egipto — serán obligados a reducir de manera automática los aranceles aplicados al arroz, poniendo en peligro el medio de vida de sus agricultores (ver Tabla 4). Estos 13 países producen aproximadamente la mitad del arroz mundial y representan a unos 1.500 millones de personas que viven de la agricultura.

Tabla 4: Sectores arroceros amenazados tras la reducción arancelaria basada en la fórmula Harbinson

<i>País</i>	<i>Arancel aplicado recientemente</i>	<i>Arancel consolidado actual</i>	<i>Arancel consolidado tras el recorte mínimo Harbinson</i>	<i>Diferencia entre el arancel aplicado recientemente y el nuevo arancel consolidado</i>
Panamá	90	90	68	- 22
India	70	70	53	-17
China	65	65	49	- 16
Nicaragua	60	60	48	- 12
Turquía	45	45	36	- 9
Honduras	45	45	36	- 9
Fiji	40	40	32	- 8
El Salvador	40	40	32	-8
Costa Rica	35	35	28	- 7
Surinam	20	20	17	- 3
Egipto	20	20	17	-3
Marruecos	140	195	137	-3
México	9	9	8	-1

Fuente: MACMAP

Todos los aranceles corresponden a arroz procesado, excepto en el caso de México, que se refiere al arroz con cáscara.

Entre los países que se encuentran en peligro:

- India alberga alrededor de 80 millones de productores de arroz y trabajadores en explotaciones arroceras. Dos de cada tres explotaciones del país tienen menos de una hectárea de extensión, con lo cual puede decirse que el arroz es un cultivo de minifundistas. Las importaciones actuales de arroz son bajas pero el arancel aplicado ya ha alcanzado el límite superior o techo. Reducir los aranceles podría provocar un aumento de las importaciones y la consiguiente caída de los precios para los agricultores indios.
- China tiene unos 100 millones de productores de arroz, la mayoría de los cuales depende de su cultivo para su subsistencia. El arroz es además el principal alimento básico y por lo tanto es crucial para la seguridad alimentaria del país. Si se redujera el arancel para el arroz y se ampliaran las cuotas de tasas arancelarias –que en la actualidad son de 5 millones de toneladas con un arancel del 1 por ciento–, la posible subida de las importaciones de bajo coste podría poner en peligro el medio de vida de los agricultores de arroz del país.

- En Sri Lanka alrededor de 1,8 millones de familias cultivan arroz. El 70 por ciento de estas familias cultiva arroz en terrenos de menos de una hectárea de extensión, actividad que les reporta el 50 por ciento de sus ingresos.¹¹⁸ Actualmente, los topes arancelarios y los aranceles aplicados son del orden del 50 y 35 por ciento respectivamente. El recorte de Harbinson podría reducir los topes arancelarios hasta un 40 por ciento, dejando un margen de maniobra de sólo un 5 por ciento sobre los aranceles aplicados. En otras palabras, un margen insuficiente para afrontar la alta volatilidad de los precios mundiales.

Otros países mencionados en este informe – como Ghana – no han sido incluidos en esta tabla porque sus aranceles aplicados ya han sido fijados a niveles bajos, a menudo como consecuencia de la presión del FMI o de los lobbies de las empresas agroalimentarias nacionales. Sin embargo, las reducciones en sus topes arancelarios para el arroz podrían limitar los mecanismos de protección de estos países en el futuro y, de la misma forma, su capacidad para influir en las negociaciones durante las rondas futuras en la OMC.

Además del arroz, los recortes arancelarios que establece la fórmula Harbinson podrían amenazar a muchos países en desarrollo con un aumento de las importaciones de otros productos agrarios básicos. Según los cálculos de Oxfam para siete productos de este tipo, entre 6 y 18 países en desarrollo miembros de la OMC podrían ser obligados a reducir de forma inmediata los aranceles que aplican sobre cada uno de ellos como resultado de las reducciones en los topes arancelarios, como muestra la Tabla 5.

Tabla 5: Países en desarrollo que tendrían que reducir los aranceles recientemente aplicados bajo la fórmula Harbinson

<i>Producto</i>	<i>Número de países</i>	<i>Países incluidos</i>
Aves de corral	18	Costa de Marfil, Honduras, Marruecos
Azúcar	14	Kenia, Filipinas, Congo
Leche en polvo	13	Ghana, Honduras, India
Productos de soja	13	Costa de Marfil, China y Turquía
Productos de cacahuete	13	Costa Rica, Tailandia y Turquía
Maíz	7	India, México, Congo
Trigo	6	India, México, Túnez

Fuente: MACMAP

Preocupación ante el aumento de las importaciones

A los países que acordaron convertir todas sus cuotas en aranceles en 1995 se les garantizó una red de seguridad, conocida como Salvaguardia Especial (SSG), que les permitiría aumentar de forma provisional los impuestos sobre la importación en respuesta al daño que un incremento repentino de las importaciones o una caída de los precios mundiales pudiera representar para los productores. Sin embargo, de todos los países que se acogieron a esta iniciativa y sustituyeron las cuotas por aranceles ese año, sólo 21 eran países en desarrollo, y entre 1995 y 2004, sólo seis de ellos utilizaron la Salvaguardia Especial. Costa Rica, por ejemplo, utilizó el mecanismo para aumentar los precios de las importaciones de arroz durante tres meses en 1999.¹²⁰ En total, los países en desarrollo sólo recurrieron a la Salvaguardia Especial en un 5 por ciento de los casos en los que podrían haberlo utilizado, en gran medida debido al hecho de que los criterios que hay que cumplir para utilizar dicho mecanismo son excesivamente estrictos y engorrosos.¹²¹

A primera vista, algunos países en desarrollo no parece que necesiten recurrir al mecanismo de salvaguardia: la diferencia entre sus topes arancelarios y sus aranceles aplicados parece lo suficientemente grande como para permitirles aumentar los aranceles en caso de que fuera necesario. Sin embargo, para los países que dependen de la financiación del FMI y del Banco Mundial, dicha flexibilidad suele existir más en la teoría que en la práctica, como pudieron comprobar los productores de arroz de Ghana en el año 2003 cuando el FMI paralizó los planes del gobierno de aumentar el arancel para el arroz (ver Apartado 4). Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) concluyó que la diferencia entre los topes arancelarios y los aranceles aplicados solía ser menor para los alimentos básicos, dejando poco margen de maniobra precisamente para aquellos cultivos cultivados por los agricultores más pobres.¹²²

Esta falta de flexibilidad tiene sus implicaciones; la experiencia demuestra que la liberalización a menudo conduce a un aumento de las importaciones de alimentos que puede tener consecuencias devastadoras para los agricultores pobres. Como confirmó la FAO en un estudio basado en 16 países tras la adopción e implantación del Acuerdo sobre Agricultura: *'En la mayoría de los casos se registraron rápidos incrementos en la importación de alimentos... Mientras que la liberalización del comercio condujo a un aumento casi inmediato de las importaciones de alimentos, estos países no fueron capaces de aumentar sus exportaciones. Las fuertes restricciones con las que se encontraron por parte de la oferta les impidieron beneficiarse de un mayor acceso al mercado mundial.'*¹²³

El trabajo de seguimiento realizado por la FAO durante el periodo 2000-02 — que analizaba la situación de 23 países — confirmó una clara tendencia al aumento de las importaciones:¹²⁴ En Guyana, las importaciones de alimentos y animales vivos prácticamente se duplicaron entre 1994 y 1998 y surgió entonces la preocupación ante la eminente sustitución de la producción nacional por las importaciones. Los dos sectores de Guyana más vulnerables al aumento de las importaciones son las aves de corral y los productos lácteos. La liberalización del comercio y las importaciones baratas — por ejemplo, de cortes de pollo de EE.UU.— han sido en gran medida las causas de la caída de la producción local. Sin embargo, la FAO pudo comprobar que éstos no fueron los únicos sectores afectados: *'Zumos de frutas importados desde lugares tan lejanos como Francia y Tailandia han debilitado la producción nacional. Asimismo, los productores y comerciantes de alubias consideran que el aumento de las importaciones ha provocado una caída de la producción de guisantes 'minca', que han sido cultivados en Guyana desde la década de los ochenta. Lo mismo puede decirse de la col local y la zanahoria.'*

Otro caso semejante es el de Senegal, donde las medidas de liberalización —junto con una devaluación del 50 por ciento del franco CFA en 1994— no han mejorado la competitividad del sector agrario. Las importaciones de pasta de tomate se multiplicaron por 15 durante los años noventa, alejando de los mercados a los productores locales de tomate. Según la FAO, *'La liberalización de las importaciones de pasta de tomate después de 1994 se debe al dramático aumento de las importaciones y a su impacto negativo sobre la producción.'*

En el sector avícola de Senegal, las investigaciones llevadas a cabo por Oxfam detectaron un crecimiento meteórico de importaciones de pollo congelado, ya descuartizado, la mayoría de ellas procedentes de la UE. En sólo dos años, desde el 2001 al 2003, se triplicaron las importaciones y la producción local cayó en un 24 por ciento. Maïmouna Sow, una criadora de pollos de Mbaou, Senegal, ha notado el impacto. *'Mis problemas comenzaron en 1999 cuando una enfermedad de las aves diezmó mi producción. Pero esto fue sólo el principio; con la llegada de muslos de pollo importados la situación se volvió mucho peor. Los vendían en todas partes, en todos los mercados,' afirma. 'Aquí, la cría de aves de corral sigue siendo la actividad principal. Sin embargo, un número considerable de productores ha tenido que cerrar sus negocios y venderlos.'*¹²⁵

Propuestas para un tratamiento especial y diferenciado

Frente a las amenazas que representan los recortes arancelarios y la subida de las importaciones, los países en desarrollo —encabezados por el G33— presentaron dos propuestas para un tratamiento especial y diferenciado. En un primer momento fueron rechazadas por los

países ricos, si bien fueron finalmente aceptadas, aunque con un lenguaje un tanto vago, en el 'Acuerdo Marco de Julio'.

Productos especiales: Los Productos Especiales (PEs) son aquellos cultivos que son especialmente importantes para la seguridad alimentaria, el medio de subsistencia de las personas y el desarrollo rural. Su implantación constituye un importante reconocimiento por parte de la OMC de que no todos los cultivos son iguales: algunos son más importantes que otros para las personas pobres. La propuesta consiste en que se conceda a los gobiernos un mayor grado de flexibilidad sobre aquellos productos considerados 'productos especiales', como puede ser una reducción o ausencia de recortes arancelarios. Aunque el 'Acuerdo Marco de Julio' reconoce esta categoría, no explica con claridad qué productos han de incluirse en esta categoría ni tampoco cuántos productos especiales puede tener un país. En aras del desarrollo, los productos especiales deberán estar exentos del recorte arancelario y de la ampliación de las cuotas de tasas arancelarias. Asimismo, deberán incluirse en esta categoría todos los cultivos que se consideren importantes de acuerdo con los criterios de 'seguridad alimentaria, seguridad del medio de vida y desarrollo rural'.

Mecanismo Especial de Salvaguardia: El Acuerdo Marco menciona de forma muy sucinta que 'se creará un Mecanismo Especial de Salvaguardia (MES) que será aplicado por los países en desarrollo miembros de la Organización.', pero no especifica si se aplicará a todos o sólo a algunos productos. En su propuesta, el G33 establece que el MES debería estar disponible para la totalidad de los cultivos y de los países en desarrollo, incluidos los PMA, y no sólo para los 21 países que cumplen las condiciones para la aplicación de la salvaguardia actual. Asimismo, exigen una mayor facilidad e inmediatez en su uso.

La categoría de productos especiales y los mecanismos especiales de salvaguardia están concebidos para abordar distintos problemas. Por una parte, los PEs están destinados a gestionar las estrategias a largo plazo para la agricultura de los países en desarrollo, garantizando el derecho de sus gobiernos de proteger a los pequeños agricultores y aplicar políticas de promoción de las industrias agrarias a pequeña escala que han funcionado eficazmente en otros países. Los MESs, por su parte, están concebidos para contrarrestar las fluctuaciones temporales en las importaciones que puedan distorsionar la producción local.

La resistencia de los países ricos a las prioridades de los países pobres

El 'Acuerdo Marco de Julio' prevé un tratamiento especial y diferenciado (TED) para los países en desarrollo con el fin de

garantizar prioridades como la seguridad alimentaria, el medio de subsistencia de los agricultores y el desarrollo rural. Sin embargo, las negociaciones celebradas hasta la fecha se han centrado en torno a los esfuerzos realizados por los países ricos -sobre todo EE.UU. y Australia- y algunos países en desarrollo exportadores de productos agrarios para limitar la importancia de estas prioridades. Estos países están ejerciendo presión para lograr recortes adicionales en los ya bajos aranceles de los países pobres y limitar el número de productos y la flexibilidad garantizada bajo la categoría de productos especiales (PEs) y los mecanismos especiales de salvaguardia (MES).

El lobby de la industria agroalimentaria estadounidense ha mostrado abiertamente su oposición al tratamiento especial y diferenciado con los países en desarrollo. Una carta remitida a los negociadores comerciales de EE.UU. por 15 lobbies de la industria agroalimentaria -incluido un lobby del sector arrocero- expresaba sus quejas hacia la fórmula Harbinson, *'los niveles de reducción arancelaria son totalmente inapropiados, especialmente para los países en desarrollo. Asimismo, dado que los recortes de los topes arancelarios no suelen conducir a mejoras sustanciales en el acceso a los mercados, solicitamos que la fórmula sea aplicada únicamente a los aranceles aplicados, en caso de que existieran.'*

Estos lobbies también se muestran reacios a considerar las reivindicaciones de los países pobres, que defienden su derecho a garantizar su seguridad alimentaria, el medio de vida de sus agricultores y el desarrollo rural. En relación a las disposiciones sobre los PEs y MESs, se lamentan de lo siguiente: *'Teniendo en cuenta que los países en desarrollo ofrecen el mayor potencial de demanda y crecimiento de las importaciones en el futuro, estas disposiciones limitarían en gran medida los beneficios que la reducción arancelaria puede representar en términos de acceso a los mercados.'*¹²⁶

El gobierno de EE.UU., que defiende las reivindicaciones del lobby de la industria agroalimentaria, ha comunicado a todos los ministros de la OMC que EE.UU. sólo aceptará, *'un número muy limitado de productos especiales para aquellos países en desarrollo que estén seriamente preocupados por su desarrollo rural y la subsistencia de sus agricultores'*.¹²⁸

El G33, por su parte, defiende el derecho de los gobiernos de los países en desarrollo a decidir cuántos productos han de incluirse en la categoría de PEs, así como la no reducción de los aranceles sobre los PEs y el mayor grado de flexibilidad posible en la aplicación del MES. Oxfam defiende la postura del G33, al considerar que la agricultura desempeña un papel fundamental en la reducción de la pobreza en muchos países en desarrollo. Según Oxfam, los países desarrollados de la OMC deberían aprobar los PEs y MESs y garantizar su correcta aplicación en la promoción de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural.

Economistas y negociadores de los países ricos a menudo expresan su preocupación ante la posibilidad de que, en la práctica, dichas herramientas sean utilizadas de forma abusiva y negligente por los lobbies agroalimentarios de los países en desarrollo. Como ha sucedido en el Norte, por ejemplo en el sector del acero de EE.UU., es posible que las industrias recurran a sus gobiernos para garantizar sus beneficios a base de mantener altos niveles arancelarios, en detrimento de los intereses de los consumidores pobres y sin apenas beneficio alguno para los agricultores pobres. Se trata de riesgos reales, y la capacidad de los gobiernos para abordarlos y superarlos dependerá de su destreza en la negociación con los lobbies. Oxfam considera que la OMC no es el organismo más indicado para intervenir en este tipo de procesos políticos internos. En su opinión, las normas de la OMC no deberían reemplazar el buen gobierno reduciendo la flexibilidad de las políticas.

Defender el espacio político en la competencia de las exportaciones y las ayudas nacionales

Teniendo en cuenta el olvido hacia la agricultura en los países en desarrollo y la necesidad de que exista cierto grado de intervención estatal para promover el despegue de la agricultura, tal y como hemos visto en el Apartado 3, resulta más necesario que nunca que las economías rurales de los países en desarrollo reciban una cantidad mayor -y no menor- de ayudas financieras por parte de sus gobiernos.

Ayudas nacionales: Debido a las deficiencias presupuestarias, los países en desarrollo recurren en mayor medida a los aranceles que a los subsidios para promover la producción agraria y la asistencia a los agricultores pobres. Por ejemplo, los subsidios a la agricultura en Brasil sólo representan un 5 por ciento de los subsidios de EE.UU., a pesar de que la población rural brasileña es cinco veces superior a la estadounidense. Con todo, los países desarrollados ya están ejerciendo presión para que se apliquen normas más estrictas en relación al uso de subsidios en los países en desarrollo.

Esto resulta tremendamente injusto dada la inmensa disparidad entre los subsidios de los países desarrollados y los de los países en desarrollo. La actual ronda de negociaciones debería recortar los subsidios en los países desarrollados y garantizar a los países en desarrollo una mayor flexibilidad para utilizar ayudas de este tipo en la promoción de una agricultura sostenible y la asistencia a los agricultores pobres.

Aunque las normas propuestas quizás no reduzcan de forma significativa el nivel de subsidios en muchos países en desarrollo, es

importante garantizar que dichos países conserven su derecho a mantener y, si lo consideraran necesario, aumentar el nivel de financiación de su agricultura en el futuro. Algunos gobiernos de países en desarrollo ya están cerca del umbral máximo de subvención fijado por la OMC. Por ejemplo India, con un 7,2 por ciento y Perú, con un 6,2 por ciento, están ya muy cerca del límite del 10 por ciento permitido de financiación a la agricultura.¹²⁹

Empresas Comerciales del Estado (ECE): Muchos países en desarrollo utilizan ECE para cubrir algunas de las necesidades de los pequeños agricultores. A veces, las ECE facilitan que los productores se asocien para alcanzar los niveles de producción que necesitan para negociar con los grandes compradores transnacionales. También pueden proporcionar fuentes importantes de crédito, control de calidad, información sobre el mercado y asistencia técnica.

Desafortunadamente, como sucede con las ayudas nacionales, el debate sobre las ECE en la OMC está caracterizado por las rencillas internas de los países ricos y la guerra abierta entre los exportadores de productos agrarios procedentes de países ricos con ECE –como Canadá y Nueva Zelanda- y los países que consideran que las ECE son una fuente de competencia desleal, como es el caso de EE.UU.. El peligro de esta situación es que se lleguen a descartar, quizá inconscientemente, mecanismos que pueden ser enormemente importantes para los países en desarrollo.

Durante los próximos meses, Oxfam elaborará un análisis más detallado sobre la contribución al desarrollo de las ECE y el trato que reciben en las negociaciones de la OMC.

7 Recomendaciones

Se debe permitir a los países en desarrollo regular los flujos comerciales para apoyar la agricultura y garantizar así la seguridad alimentaria, el desarrollo rural, y el crecimiento a largo plazo. Para ello es necesario reducir la presión a la que están siendo sometidos los países pobres para que liberalicen sus importaciones agrarias.

En las negociaciones sobre agricultura de la OMC, el nuevo acuerdo debe incluir:

- **Una frase en el preámbulo del nuevo Acuerdo sobre Agricultura** que especifique que: *'El presente acuerdo no impedirá en ningún caso que los países en desarrollo promuevan los objetivos de desarrollo, la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y la defensa del medio de vida de los agricultores.'* De esta forma se estaría ampliando lo mencionado en el 'Acuerdo Marco de Julio' de la OMC, que establece que, *'Los países en desarrollo deberán ser capaces de aplicar políticas agrarias que les permitan promover los objetivos de desarrollo, estrategias para la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y el medio de vida de los agricultores.'*
- **Una fórmula de reducción arancelaria en pro del desarrollo que no ejerza excesiva presión sobre los aranceles de los países en desarrollo.** Esto implica la aplicación de una fórmula flexible – semejante a la utilizada durante la última ronda de negociaciones de la OMC– que prevea niveles inferiores de reducción arancelaria para los países en desarrollo así como periodos de implementación más largos. Por supuesto, los Países Menos Adelantados (PMA) deberán estar exentos de cualquier forma de reducción arancelaria.
- **La exención total de reducciones arancelarias para los cultivos esenciales para la seguridad alimentaria en los países en desarrollo.** Los 'productos especiales' deberán ser identificados por los propios países en desarrollo, en base a los criterios recogidos en el 'Acuerdo Marco de Julio' (es decir, atendiendo a las necesidades de seguridad alimentaria, la seguridad del medio de vida de los agricultores, y el desarrollo rural). En los casos oportunos, se deberá permitir a los países en desarrollo que sigan aplicando restricciones cuantitativas o que renegocien los topes arancelarios.
- **Un Mecanismo Especial de Salvaguardia para todos los países en desarrollo, sin ningún tipo de limitación por producto**, para protegerse en caso de grandes fluctuaciones en los precios nacionales y en los volúmenes de importación.

- **Un mecanismo de autodefensa para protegerse ante posibles prácticas de dumping.** Hasta que el dumping agrario no sea estrictamente prohibido por la OMC, los países en desarrollo seguirán siendo altamente vulnerables a las subidas repentinas e imprevistas de las subvenciones en los principales países productores. Para estimular la transparencia de dichas prácticas, la secretaría de la OMC debería contabilizar cada año los costes de producción y los precios de exportación de los productos agrarios que reciban subvenciones. Basándose en dicha información, se debería permitir a los países en desarrollo añadir a su arancel consolidado un porcentaje equivalente al margen de dumping. Éste sería sin duda un recurso útil para aquellos países que, de no ser por el dumping, serían competitivos en el mercado y que no buscaran protección permanente bajo la fórmula de ‘productos especiales’.

En relación a los subsidios:

- Todo nuevo acuerdo debe frenar el dumping de las exportaciones eliminando cualquier forma de subsidios a la exportación e introduciendo estrictas normas para regular aquellos subsidios que incidan sobre la producción y el comercio.
- Se debe permitir a los países en desarrollo mantener o aumentar su nivel de subsidios, así como utilizar las empresas comerciales del Estado o los impuestos a la exportación para promover una agricultura sostenible y apoyar a los agricultores pobres.

Más allá de la OMC

La liberalización poco sistemática que impulsan los acuerdos comerciales regionales y las condiciones de las políticas comerciales vinculadas a los préstamos multilaterales está acabando con la flexibilidad de las políticas a seguir en los países en desarrollo. Piedra angular del sistema de comercio multilateral, la OMC -y no los acuerdos comerciales regionales o las IFI- debería ser la principal encargada de establecer los principios y las obligaciones comerciales para garantizar la seguridad alimentaria y el medio de subsistencia de los agricultores.

Como en el Acuerdo sobre Agricultura, el principio de que, *‘nada impedirá que los países en desarrollo promuevan los objetivos de desarrollo, la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y la defensa del medio de vida de los agricultores’* deberá respetarse también en los acuerdos comerciales regionales y las políticas de las instituciones financieras internacionales.

Acuerdos comerciales regionales

Los países desarrollados deberán dejar de negociar acuerdos comerciales regionales (ACR) con los países en desarrollo y concentrarse en establecer un sistema comercial multilateral justo en la OMC. En su forma actual, los ACR limitan el papel de los países en desarrollo en las negociaciones de la Ronda de Doha. Al insistir en adoptar compromisos recíprocos, los ACR actuales ignoran la diferencia fundamental que existe entre la agricultura de los países desarrollados y la de los países en desarrollo, amenazando la seguridad alimentaria y el medio de vida de los agricultores pobres.

Políticas coherentes en las instituciones financieras internacionales

El FMI y el Banco Mundial deben adoptar una nueva política oficial que garantice que no impondrán condiciones comerciales ni impedirán a los gobiernos de los países en desarrollo que aumenten los aranceles aplicados, adopten mecanismos de salvaguardia o utilicen las empresas comerciales del Estado en el marco de las estrategias de desarrollo rural y de seguridad alimentaria. También deberán proporcionar financiación adicional para ayudar a estos países a promover la agricultura y crear redes de seguridad y otras medidas de ajuste adecuadas.

Políticas nacionales

Los gobiernos de los países en desarrollo con un alto número de productores de renta baja deberán hacer de la agricultura una prioridad. Deberán adoptar políticas agrarias nacionales que promuevan la seguridad alimentaria y el medio de vida de los agricultores, así como la igualdad de géneros. El uso de medidas protectoras deberá ser flexible y específico para cada caso, evolucionando con el paso del tiempo a medida que los países vayan alcanzando niveles de desarrollo económico más altos.

Los colectivos que suelen ser excluidos de la elaboración de la legislación agraria y comercial, como los pequeños agricultores, trabajadores rurales y grupos de consumidores, deberán ser consultados a lo largo de todo el proceso. Antes de suscribir compromisos para la liberalización de los mercados, deberá analizarse de forma detallada el impacto que dicha liberalización puede tener sobre la seguridad alimentaria, el medio de vida de los agricultores y los consumidores urbanos. Si fuera necesario, deberán adoptarse las medidas oportunas para que los más pobres y vulnerables no sufran las consecuencias de un incremento repentino de las importaciones.

Anexo 1

Cálculo de los márgenes de dumping del arroz estadounidense

El planteamiento utilizado para calcular los márgenes de dumping está basado en la metodología desarrollada por el Institute for Agriculture and Trade Policy.¹³⁰ Se calcula el coste total de la producción de 46kg (=1 *hundredweight*) de arroz procesado, con un margen razonable de beneficios, y compara con el precio de exportación de la misma cantidad. Si tenemos en cuenta la tasa de procesamiento, vemos que se necesitan 66kg de arroz con cáscara para producir 46kg de arroz procesado. Existen datos oficiales disponibles sobre los costes de producción correspondientes a cada explotación. A estos costes hay que añadir los costes de producción cubiertos por el gobierno; de los que sólo se incluyen los pagos destinados a cubrir los costes de inversión.

Se estima el coste -y un margen razonable de beneficios- del procesamiento y transporte de arroz como la diferencia media entre el precio al productor de 66kg de arroz con cáscara y el precio nacional de 46kg de arroz procesado. El margen de dumping es la diferencia entre el coste de producción y el precio de exportación, expresada como un porcentaje del coste de producción.

Coste o precio, \$	2000	2001	2002	2003	Media 2000–03
Precio al productor en Arkansas de 66kg de arroz con cáscara (1)	8,0	5,62	5,95	9,87*	7,36
Precio nacional de 46kg de arroz procesado, FOB Houston (2)	14,83	14,55	11,80	13,68	13,72
Coste derivado del transporte y procesamiento de 46kg de arroz procesado	6,83	8,93	5,85	3,81	6,36
Coste medio del procesamiento, transporte y beneficio de 46kg de arroz procesado	6,36	6,36	6,36	6,36	—
Precio al productor de la producción de 66kg de arroz con cáscara (3)	12,17	12,31	11,81	12,40	12,17
Coste público de la producción de 66kg de arroz con cáscara (4)	0,29	0,22	0,24	0,40	0,29
Coste total de producción de 46kg de arroz procesado (precio al productor + precio público + precio medio de procesamiento)	18,53	18,67	18,17	18,76	18,54
Precio de exportación de 46kg de arroz procesado (5)	12,79	12,56	10,43	13,93	12,43
Margen de dumping, %	32,0	33,5	43,3	27,3	34,0

* Datos provisionales para 2003. 46kg = 1 cwt (hundredweight)

Fuentes:

(1) www.usda.gov/nass/pubs/agstats.htm;

(2) FOB Houston, \$/tonelada, www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/aotables

(3) www.ers.usda.gov/data/costsandreturns/testpick.htm

(4) *Producer Support Estimate (Cálculo Aproximado de las Ayudas al Productor)*, ayudas basadas en el uso de productos necesarios para la producción www.oecd.org/dataoecd/33/45/323611.XLS

(5) Precio de exportación ARAG más 15 dólares por tonelada de coste de transporte. www.ers.usda.gov/publications/so/view.asp?f=field/rcs-bb

Glosario

Arancel aplicado: Es la tasa arancelaria que se aplica a un producto importado cuando entra en un país. Los países tienen libertad para elegir el nivel de sus aranceles aplicados, siempre y cuando sean inferiores a los topes arancelarios que se han comprometido a respetar en la OMC. La liberalización unilateral que impulsan los programas del FMI y el Banco Mundial ha conducido con frecuencia a bajos niveles de aranceles aplicados.

Arancel consolidado: Conforme a las reglas de la OMC, se ha de fijar un umbral máximo para los aranceles. El arancel consolidado, también llamado arancel consolidado, es el nivel máximo que han de respetar los miembros de la OMC como parte de sus compromisos. En la práctica, los países pueden optar por aplicar aranceles inferiores si lo consideran oportuno en función de sus necesidades económicas.

Barreras no arancelarias: Las barreras no arancelarias son todos los obstáculos al comercio con la excepción de los aranceles cuantitativos (cuotas, y prohibiciones a la importación o exportación) o técnicos (como las barreras sanitarias).

Cuotas de tasas arancelarias: El Acuerdo sobre Agricultura de la OMC obligó a algunos países a ampliar la cuota mínima para la importación de productos a una tasa arancelaria muy baja, conocida como cuota de tasa arancelaria. China, por ejemplo, tiene una cuota de tasa arancelaria que le permite importar hasta 5 millones de toneladas de arroz con un arancel del 1 por ciento; para importar más de 5 millones de toneladas sería necesario pagar el arancel que se aplica habitualmente en China, que es del 65 por ciento.

Decisión de Marrakech: Durante las negociaciones de la Ronda de Uruguay, los miembros de la OMC adoptaron la 'Decisión Ministerial de Marrakech sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.' La Decisión de Marrakech fue concebida para proteger a los países importadores netos de alimentos de la subida de los precios mundiales derivada de la liberalización. A día de hoy, la decisión no ha sido puesta en práctica.

Dumping de las exportaciones: Se considera que se está realizando dumping de un producto cuando se exporta a un precio inferior a su precio normal en el mercado nacional. Si los precios en el mercado nacional no permiten hacer una comparación adecuada, el margen de dumping puede ser calculado comparando el precio de exportación con el coste de producción y venta más un margen razonable de beneficios.

Fórmula Harbinson: Stuart Harbinson, antiguo presidente del Comité de Agricultura de la OMC, propuso una fórmula escalonada para las reducciones arancelarias, diferenciando entre los países desarrollados y en desarrollo. Para los países en desarrollo, la fórmula propone una serie de recortes mínimos que habría que realizar sobre los topes arancelarios: para

aranceles consolidados del 120 por ciento, un recorte del 30 por ciento; para aranceles consolidados de entre un 60 y 120 por ciento, recortes del 25 por ciento; para aranceles consolidados de entre un 20 y 60 por ciento, un recorte del 20 por ciento, y para aranceles consolidados inferiores al 20 por ciento, un recorte del 15 por ciento.

Salvaguardias Especiales: Las salvaguardias son restricciones impuestas sobre las importaciones de forma provisional para afrontar circunstancias especiales, como un incremento repentino de las importaciones. Las salvaguardias especiales para la agricultura permiten a algunos países miembros aumentar sus aranceles cuando los volúmenes de importación superan un nivel determinado, o cuando los precios caen por debajo de cierto nivel. Sólo pueden ser utilizadas sobre productos sujetos a aranceles, o cuando se ha reconocido el derecho de los gobiernos a utilizarlas. El resultado es que el número de países en desarrollo que tienen acceso a este tipo de mecanismo es muy reducido. En las negociaciones actuales en la OMC, los países en desarrollo están solicitando un Mecanismo Especial de Salvaguardia que esté a la disposición de todos los países pobres y que resulte mucho más sencillo de aplicar.

Seguridad alimentaria: Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y llevar una vida activa y saludable.

Tarifificación: Uno de los objetivos de la Ronda de Uruguay de la OMC era convertir todas las barreras no arancelarias, como las cuotas, en aranceles. Hasta la fecha, se han establecido aranceles para el 20 por ciento de los productos agrarios.

Tratamiento Especial y Diferenciado (TED): El preámbulo del Acuerdo Constitutivo de la Organización Mundial de Comercio establece que el desarrollo económico sostenible es uno de los objetivos de la organización. También establece que el comercio internacional debe promover el desarrollo económico de los países en desarrollo y los países menos adelantados. Se incluyen a continuación una serie de disposiciones para un tratamiento especial y diferenciado, cuya finalidad es adaptar las reglas de la OMC de manera que se puedan abordar las necesidades específicas de los países en desarrollo.

Notas

- ¹ Banco Mundial (2005), 'Global Agricultural Trade and Developing Countries', Washington DC: Banco Mundial.
- ² El total de ayudas destinadas al sector arrocero en el año 2003 ascendió a 1.734 millones de dólares. Se cultivó arroz en un total de 1,2 millones de hectáreas.
- ³ Entrevistas realizadas por Oxfam, Tamale, Ghana, noviembre de 2004
- ⁴ FAO (2004), 'State of Food Insecurity in the World', y M. Houssain (2004) 'Long-Term Prospects for the Global Rice Economy', Conferencia Internacional sobre el Arroz de la FAO, Roma, 12-13 de febrero de 2004
- ⁵ FAO (2004), 'State of Food Insecurity in the World', Roma
- ⁶ *ibid.*
- ⁷ *ibid.*
- ⁸ El arroz con cáscara o arroz paddy es el que se cultiva en el campo. Una vez descascarillado, se convierte en arroz integral. Posteriormente el arroz es procesado para retirar el salvado. El resultado es el arroz blanco o procesado.
- ⁹ Datos basados en una tasa de conversión del 65 por ciento: 1 tonelada de arroz con cáscara produce aproximadamente 650 kg de arroz blanco.
- ¹⁰ Dawe, D. (2004), 'Changing Structure, Conduct and Performance of the World Rice Market', informe presentado en la Conferencia Internacional sobre el Arroz de la FAO, Roma, 12-13 de febrero de 2004
- ¹¹ FAOSTAT (2001) citado en Nielsen, C. (2002), 'Viet Nam in the international rice market', Food and Resource Economics Institute, No. 132, Copenhagen.
- ¹² Hill, H. (1996), *The Indonesian Economy Since 1966*, Cambridge University Press: Cambridge.
- ¹³ Citado en DFID Plant Sciences Research Programme Annual Report 1997 (www.dfid-psp.org/publications/AnnualRpt/poverty.html)
- ¹⁴ Delgado C., J. Hopkins y V. Kelly (1998), 'Agricultural Growth Linkages in sub-Saharan Africa', IFPRI Research Report, IFPRI Washington DC
- ¹⁵ Ravallion, M. (2002), 'Externalities in Rural Development: Evidence for China', World Bank Policy Research Working Paper No. 2879, Washington DC: World Bank. (http://econ.worldbank.org/files/17880_wps2879.pdf)
- ¹⁶ Dorward, A. et al (2004), 'Institutions and Economic Policies for Pro-Poor Agricultural Growth', IFPRI and Imperial College, Londres
- ¹⁷ Dorward, A. y J.A. Morrison (2000), 'The Agricultural Development Experience of the Past 30 years: Lessons for LDCs', informe de investigación para la FAO; Green, D. y J.A. Morrison (2004), 'Fostering Pro-Sustainable Development Agriculture Trade Reform: Strategic Options

Facing Developing Countries', julio de 2004, Ginebra: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD)

¹⁸ FAO (2003), 'The State of Food Insecurity in the World', Roma; entrevista de Oxfam, noviembre de 2004; y Oxfam (2001), 'Rice for the Poor and Trade Liberalisation in Viet Nam', Oxfam GB y Oxfam Hong Kong

¹⁹ FAO (2003), 'Review of Basic Food Policies', Commodities and Trade Division: Roma

²⁰ *ibid*

²¹ FAO Special Plan for Food Security (www.fao.org/spfs)

²² FAO (2004), 'State of Food Insecurity in the World', Roma

²³ Del Ninno, C. y P.A. Dorosh (2001), 'Averting a food crisis: private imports and public targeted distribution in Bangladesh after the 1998 flood', *Agricultural Economics* 25: 337-346

²⁴ FAO (2004), 'The State of Agricultural Commodity Markets 2004', FAO: Roma

²⁵ Véase, por ejemplo, Nyangito *et al.* (2004), 'Impact of Agricultural Trade and Related Policy Reforms on Food Security in Kenya', KIPPRA: Nairobi

²⁶ FAO (2004), 'The State of Agricultural Commodity Markets 2004', FAO: Roma

²⁷ FAO (2003), 'State of Food Insecurity in the World 2003', Roma

²⁸ *ibid.*

²⁹ FAO (2004), 'The State of Agricultural Commodity Markets 2004', FAO: Roma

³⁰ Oxfam International (2004), 'A Raw Deal for rice under DR-CAFTA', Oxford

³¹ NANTS (2003), 'Nigeria Rice Industry: A Status Report', Lagos

³² Disponible en www.wto.org/english/docs_e/legal_e/35-dag_e.htm

³³ Oxfam International (2004), 'A Raw Deal for Rice under DR-CAFTA', Oxford

³⁴ Consumers International (2003), 'Consumer Charter for Trade', Londres

³⁵ Entrevista realizada por Oxfam, noviembre de 2004

³⁶ FAO (2003), 'Gender, Key to Sustainability and Food Security. Plan of Action, Gender and Development', Roma

³⁷ UNCTAD (2004), 'Trade and Gender: Opportunities and Challenges for Developing Countries' UNCTAD, Nueva York y Ginebra

³⁸ Baden, S. (1998), 'Gender Issues in Agricultural Trade Liberalisation', Bridge Report No. 41, Institute of Development Studies, Sussex

³⁹ Entrevistas de Oxfam en Ghana y Crabtree, J. (2001), 'Peru: Agricultural Trade Liberalisation in Peru', Oxfam: Oxford

-
- ⁴⁰ Clay, J. (2004), *World Agriculture and the Environment*, Island Press: Washington DC, and Papademetriou, M.K. (1999), 'Rice Production in the Asia-Pacific Region: Issues and Perspectives', FAO
- ⁴¹ Action Aid (2001), 'Crops and Robbers', Action Aid: Londres (www.actionaid.org.uk/wps/content/documents/crops_robbers_2432004_194542.pdf)
- ⁴² Pesticide Action Network UK (2003), 'The Dependency Syndrome: Pesticide Use by African Smallholders' (www.pan-uk.org/press/DepSynPR.htm)
- ⁴³ Janmanch (2003), 'Farmers' Suicides, Hunger Deaths and Globalisation', www.janmanch.org/press_release/getdetails.asp?id=175 and Navas, L. (2002), 'Mitad de población expuesta a venenos', www.latinoamerica-online.it/archiviopaesi/nicaragua2.html
- ⁴⁴ Economic Commission for Africa (2004), 'Economic Report on Africa: Unlocking Africa's Trade Potential', Addis Ababa
- ⁴⁵ Economic Commission for Africa (2004), 'Fiscal implications of Trade Liberalisation on African Countries', African Trade Policy Centre paper no. 5, Addis Ababa
- ⁴⁶ Keen, M. y T. Baunsgaard (2003), 'Tax Revenue and Trade Liberalisation', IMF Fiscal Affairs Department. Washington DC
- ⁴⁷ FAOSTAT, disponible en <http://apps.fao.org>
- ⁴⁸ Organización Mundial del Comercio (2004), Informe del Comercio Mundial, 2004
- ⁴⁹ 'Confusing signals to farmers', *The Hindu*, editorial, 15 de noviembre de 2004. (www.hinduonnet.com/2004/11/15/stories/2004111501271000.htm)
- ⁵⁰ Rodrik, D. (1999), 'The New Global economy and Developing Countries: Making Openness Work', Policy Essay no. 24, Overseas Development Council, Washington DC
- ⁵¹ Banco Mundial (2005), 'Global Agricultural Trade and Developing Countries', Washington DC: Banco Mundial
- ⁵² Martin y Ng (2004), citados en World Bank (2004), 'Global Economic Prospects', Washington DC
- ⁵³ Banco Mundial (1992), 'Adjustment lending and mobilization of private and public resources for growth', cited in Stewart, F. (1995), *Adjustment and Poverty*, Routledge: Londres
- ⁵⁴ Commander, S. (1989), 'Structural Adjustment and Agriculture, Theory and Practice in Africa and Latin America', ODI, Londres
- ⁵⁵ Jones, S. (1995), 'Food markets reform: the changing role of the state', *Food Policy*, Vol 20, No. 6
- ⁵⁶ FMI (1997), 'Trade Liberalisation in Fund-supported Programmes', Policy Development and Review Department, Washington DC and IMF (2001), 'Trade Policy Conditionality in Fund-supported Programmes', Policy Development and Review Department, Washington DC

-
- ⁵⁷ PNUD (2004), 'Human Development Report', UNDP: Nueva York
- ⁵⁸ FMI (1999), 'Haiti Staff Report', Washington DC
- ⁵⁹ Oxfam International (2002), 'Rigged Rules and Double Standards', Oxfam: Oxford
- ⁶⁰ Entrevista realizadas por Oxfam en los Distritos de Karawang y Subang, Java Occidental, diciembre de 2004
- ⁶¹ Michael Bell, Chief, Policy Communication Division, FMI. Mensaje de email del 8 de febrero de 2005
- ⁶² Oxfam International (2004), 'From Donorship to Ownership?', Briefing Paper no. 51, Oxfam: Oxford
- ⁶³ Intervención escrita del Banco Mundial en el comité sobre agricultura de la OMC, 18 de noviembre de 2004
- ⁶⁴ Representante de Comercio de Estados Unidos (2004), 'CAFTA FTA Quotes of Support', www.ustr.gov/Trade_Agreements/Bilateral/CAFTA-DR/CAFTA_FTA_Quotes_of_Support.html
- ⁶⁵ En 2002, el presupuesto del gobierno nicaragüense era de 908 millones de dólares, de los cuales el 2,7 por ciento, o 24,5 millones de dólares, fue destinado a la agricultura. Ese mismo año, el gobierno estadounidense destinó 1.150 millones de dólares al sector arrocero en concepto de subsidios.
- ⁶⁶ De 28,32 Ksh por kilo en el año 2000 a 16 Ksh por kilo en el 2002.
- ⁶⁷ En la actualidad se están negociando el grado de liberalización y su calendario de implementación. En el Artículo 24 del GATT sobre Acuerdos Comerciales Regionales se prevé la eliminación de las barreras sobre 'prácticamente la totalidad del comercio' en 'un plazo lo más breve posible'. Esto se ha interpretado generalmente como el 90 por ciento de toda la actividad comercial en un plazo de diez años. Recientemente, la UE ha estado debatiendo niveles más altos de flexibilidad, posiblemente estableciendo un requisito de liberalización de entre el 75 y 80 por ciento para los países ACP y un período de aplicación más amplio. La UE alega que la liberalización se realizará de forma gradual y secuenciada y que existirá cierto grado de flexibilidad para proteger a los sectores sensibles. Sin embargo, los juristas consultados por Oxfam afirman que independientemente del porcentaje de comercio que los países ACP convengan en liberalizar (por lo general el 90 por ciento bajo los ACRs), tendrán que eliminar –no ya reducir- las barreras sobre la mayoría de sus productos.
- ⁶⁸ Mbwika, J., A. Macharia, S. Katei y Fibec Ltd (2004), 'Implications of Increased Imports of Agricultural Products on Local Kenyan Production', background paper for Oxfam GB, Nairobi
- ⁶⁹ OCDE (2001), 'Aid to Agriculture', December 2001. www.oecd.org/dataoecd/40/43/2094403.pdf
- ⁷⁰ USDA (2005), 'Rice Outlook', 13 January 2005. <http://www.oryza.com/usa/supplydemand/index.shtml>

-
- ⁷¹ USDA (2003), 'Rice Situation and Outlook Yearbook'. Conversiones métricas realizadas por Oxfam.
- ⁷² USDA (2001), 'Food and Agricultural Policy: Taking Stock for the New Century', www.usda.gov/news/pubs/farmpolicy01/fpindex.htm
- ⁷³ FAOSTAT y la Tabla 34 del Censo Agrícola de Estados Unidos de 2002. www.nass.usda.gov/census/census02/volume1/us/st99_1_034_034.pdf
- ⁷⁴ FAOSTAT. Los datos han sido expresados como el equivalente en arroz procesado, aunque las exportaciones incluyen arroz con cáscara, especialmente a América Central.
- ⁷⁵ USDA, www.ers.usda.gov/data/costsandreturns/testpick.htm, y base de datos del IRRI World Rice Statistics, citado en Hossain, M. (2004), 'Long-Term prospects for the Global Rice Economy', Conferencia Internacional sobre el Arroz de la FAO, 12-13 de febrero de 2004, FAO: Roma
- ⁷⁶ Commodity Credit Corporation (2004), 'Rice (Rough and Milled) Net Budgetary Expenditure.'
- ⁷⁷ Livesey, J. y L. Foreman (2004), 'Characteristics and Production Costs of U.S. Rice Farms', USDA, Washington DC
- ⁷⁸ Laws, F. (2003), 'Riceland's Bell talks commodity certs', Delta Farm Press, 24 de junio de 2003
- ⁷⁹ USDA, Summary of Export Credit Guarantee Programs, disponible en www.fas.usda.gov/excredits/Monthly/2003/03_09_30.pdf and www.fas.usda.gov/excredits/Monthly/2004/04_09_30.pdf
- ⁸⁰ Commodity Credit Corporation (2004), 'Rice (Rough and Milled) Net Budgetary Expenditure.'
- ⁸¹ USAID (2004), 'US International Food Assistance Report 2002', Washington DC
- ⁸² Este cálculo incluye un grado justo de beneficios para los procesadores pero excluye los beneficios para el agricultor, de ahí que el margen de dúpning estimado sea un margen de tipo conservador.
- ⁸³ Entrevista realizada por Oxfam, Boyolali Regency, Provincia de Java Central, junio de 2001
- ⁸⁴ FAOSTAT, disponible en <http://apps.fao.org/>
- ⁸⁵ Fried, M. (2001), 'Guyana's Rice Farmers and the Myth of the Free Market,' Informe de Oxfam International
- ⁸⁶ Entrevista realizada por Oxfam, noviembre de 2004
- ⁸⁷ Gulati, A. y S. Narayanan (2002), 'Rice trade liberalisation and poverty', *Economic and Political Weekly*, 28 de diciembre de 2002
- ⁸⁸ Riceland Foods (2004), 'Riceland Today', www.riceland.com/about
- ⁸⁹ 1,1 millones de toneladas de arroz procesado de Riceland equivale a 1,57 millones de toneladas de arroz con cáscara. Según FAOSTAT, en el año 2004 la producción total de arroz con cáscara de Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala, y Costa Rica ascendió a 552.500 toneladas.
- ⁹⁰ Riceland Foods (2004), 'Riceland Today', www.riceland.com/about

-
- ⁹¹ Environmental Working Group (2004), 'Rice Subsidies in the US, 1995–2003', www.ewg.org/farm, and Oxfam calculation of Riceland's net gain from commodity certificates.
- ⁹² Citado en Liberto, J. (2000), 'Stuttgart, Ark.-based rice cooperative seeks new markets for product', *Arkansas Democrat-Gazette*, 6 de octubre de 2000
- ⁹³ Environmental Working Group Farm Subsidy Database (www.ewg.org/farm)
- ⁹⁴ Citado en Henry, J. (2000), 'Low-key Riceland high on future', *Arkansas Business*, 26 de junio de 2000
- ⁹⁵ Trinchera Online, 'Launch of a modern rice mill', www.trinchera.com.ni/cronologico/septiembre/septiembre_01/cortas_3.html
- ⁹⁶ Bennett, D. (2003), 'Riceland sees record sales, exports', Delta Farm Press, 12 de diciembre de 2003
- ⁹⁷ Tribune Business News (2004), 'Iraq set to import 100,000 metric tons of rice from United States', 2 de diciembre de 2004
- ⁹⁸ USA Rice Federation, www.usarice.com
- ⁹⁹ USA Rice Federation Agricultural Trade Priorities, www.usarice.com/industry/gov/TradePriorities0204.pdf
- ¹⁰⁰ Robinson, E. (2004), Farm Press Editorial Staff, Delta Farm Press, 20 Feb 2004, available at http://deltafarmpress.com/mag/farming_cafta_sets_nice
- ¹⁰¹ Foreign Agricultural Service Online, www.fas.usda.gov/export.html
- ¹⁰² USDA, datos disponibles en: <ftp://ftp.fsa.usda.gov/public/export/default.htm>
- ¹⁰³ Foreign Agriculture Service (2003), 'Advisors named to key agricultural trade commodities', FAS Press Release, 12 de mayo de 2003. www.fas.usda.gov/scripts/PressRelease/pressrel_dout.asp?Entry=valid&rNum=0063-03
- ¹⁰⁴ The Agricultural Technical Advisory Committee for Grains, Feed and Oilseeds (2004), 'The US-Central America Free Trade Agreement', 19 March 2004. www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Bilateral/CAFTA-DR/CAFTA_Reports/asset_upload_file212_5941.pdf
- ¹⁰⁵ Centre for Responsive Politics, www.opensecrets.org
- ¹⁰⁶ *ibid.*
- ¹⁰⁷ Oxfam International (2004), 'A Raw Deal for Rice under DR-CAFTA', Oxfam: Oxford
- ¹⁰⁸ El porcentaje de exportación de los países en desarrollo con respecto a la exportación agrícola mundial fue de un 38 por ciento en 1980-81 y un 36 por ciento en 2000-01. Aksoy, A y J. Beghin (2004),,, 'Global Agricultural Trade and Developing Countries', Washington DC: Banco Mundial

¹⁰⁹ El G20 incluye a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egipto, India, Indonesia, México, Nigeria, Paquistán, Paraguay, Filipinas, Suráfrica, Tailandia, Tanzania, Venezuela, y Zimbabwe.

¹¹⁰ En la actualidad, el G33 incluye un total de 42 países: Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Benin, Botswana, China, Congo, Costa de Marfil, Cuba, República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Honduras, India, Indonesia, Jamaica, Kenia, República de Corea, Madagascar, Mauricio, Mongolia, Mozambique, Nicaragua, Nigeria, Paquistán, Panamá, Perú, Filipinas, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Saint Vincent y Grenadines, Senegal, Sri Lanka, Surinam, Tanzania, Trinidad y Tobago, Turquía, Uganda, Venezuela, Zambia y Zimbabwe.

¹¹¹ OMC (2004), Texto del 'July Package', www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm

¹¹² Basado en cotizaciones semanales del Departamento de Agricultura de EE.UU. Thai 5 por ciento FOB Bangkok, convertido a los precios constantes de 1990.

¹¹³ Sharma, R. (2004), 'Quantifying Appropriate Levels of the WTO Bound Tariffs on Basic Food Products in the Context of the Development Box Proposals', FAO Commodity and Trade Research Working Paper No. 3, Commodities and Trade Division, FAO: Roma

¹¹⁴ Gobierno de India, Ministerio de Comercio e Industria, 'Negotiations under Article XXVIII of the GATT 1994', <http://commerce.nic.in/wtomar2k2.htm>

¹¹⁵ Calpe, C. (2004), 'Status of the World Rice Market in 2002', www.fao.org/DOCREP/006/Y4751E/y4751e03.htm

¹¹⁶ Conferencia de prensa, Allen F. Johnson, Representante de Comercio de EE.UU., 4 de junio de 2004 www.ustr.gov/assets/Document_Library/Transcripts/2004/June/asset_upload_file296_5376.pdf

¹¹⁷ La fórmula Harbinson propone distintos recortes para diferentes rangos de topes arancelarios. En línea con el principio de proporcionalidad, los recortes para los países desarrollados deben ser superiores a los de los países en desarrollo. La fórmula Harbinson propone los siguientes recortes de los topes arancelarios para los países en desarrollo: una reducción del 30 por ciento para aranceles consolidados superiores al 120 por ciento; del 25 por ciento para aranceles consolidados de entre el 60-120 por ciento; del 20 por ciento para aranceles consolidados de entre el 20-60 por ciento; y, por último, del 15 por ciento para aranceles consolidados inferiores al 20 por ciento.

¹¹⁸ Weerahewa, J. (2004), 'Impacts of Trade Liberalization and Market Reforms on the Paddy/Rice Sector in Sri Lanka', MDIT Discussion Paper No. 70, International Food Policy Research Institute: Washington DC; y Riceweb, www.riceweb.org/countries/srilanka.htm

¹¹⁹ Calpe, C. (2004), 'Status of the World Rice Market in 2002', www.fao.org/DOCREP/006/Y4751E/y4751e03.htm

¹²⁰ Calpe, C. (2004), 'Status of the World Rice Market in 2002', www.fao.org/DOCREP/006/Y4751E/y4751e03.htm

¹²¹ FAO (2004), Consultas sobre el Mecanismo Especial de Salvaguardia, Roma, 9-10 de diciembre de 2004

¹²² Sharma, R. (2002), 'Developing Country Experience with the WTO Agreement on Agriculture and Negotiating and Policy Issues', paper presented at the IATRC Summer Symposium, Vancouver, Canadá, junio de 2002

¹²³ FAO (2000), 'Synthesis of the country case studies, in 'Agriculture, Trade and Food Security: Issues and Options in the WTO Negotiations from the Perspective of Developing Countries', Vol II, Country Case Studies, FAO: Roma. (www.fao.org/trade)

¹²⁴ FAO (2003), 'Some Trade Policy Issues Relating to Trends in Agricultural Imports in the Context of Food Security', FAO Committee on Commodity Problems CCP 03/10, Rome, 18-21 de marzo de 2003

¹²⁵ Diagne, B. M. (2004), 'Study on the Economic Impact of Whole and Pre-Cut Poultry Imports on the Development of the Poultry Sector in Senegal', background report for Oxfam International: Oxford

¹²⁶ Ibid.

¹²⁸ Carta de Robert Zoellick, Representante de Comercio de EE.UU., remitida a todos los ministros de comercio de la OMC, 11 de enero de 2004

¹²⁹ Sharma, R. (2002), op. cit.

¹³⁰ IATP (2005), 'WTO Agreement on Agriculture: A Decade of Dumping', Minnesota: IATP. www.tradeobservatory.org/library.cfm?refid=48532

© Oxfam International, Abril 2005

Este documento ha sido elaborado por Kate Raworth y Duncan Green. Oxfam agradece la colaboración de Jeff Atkinson, Luisa Bernal, Concepcion Calpe, Teresa Cavero, Celine Charveriat, Sumi Dhanarajan, Gonzalo Fanjul, Penny Fowler, Carlos Galian, Jamie Morrison, Francesca Nicchia, Bernadette Orr, Francis Perez, Sophie Powell y Ramesh Sharma en su elaboración. Forma parte de una serie de documentos escritos destinados a aportar información a la opinión pública sobre las políticas humanitarias y de desarrollo. El texto puede ser utilizado libremente en campañas, así como en el ámbito educativo y de la investigación siempre que se indique la fuente de forma completa.

Para más información, envíe un email a la siguiente dirección:
advocacy@oxfaminternational.org

Oxfam Internacional es una confederación de 12 agencias de desarrollo que trabaja en 120 países de todo el mundo en desarrollo: Oxfam América, Oxfam Bélgica, Oxfam Canadá, Oxfam Community Aid Abroad (Australia), Oxfam Gran Bretaña, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (España), Oxfam Irlanda, Novib Oxfam Holanda, Oxfam Nueva Zelanda, Oxfam Quebec y Oxfam Alemania.

Para más información, póngase en contacto con cualquiera de las agencias siguientes:

OI Advocacy Office, 1112 16th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20036 Tel:

1.202.496.1170, E-mail: advocacy@oxfaminternational.org, www.oxfam.org

OI Office in Brussels, 60 rue des Quatre Vents, Brussels, B1080 Tel: 322.501.6761

OI Office in Geneva, 15 rue des Savoises, 1205 Geneva, Tel: 41.22.321.2371

OI Office in New York, 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017 Tel:

1.212.687.2091 **Oxfam International Office in Tokyo**, Maruko-Bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokyo 110-0015, Japan. Tel/fax: 81.3.3834.1556

Oxfam Alemania

Greifswalder Str. 33a
10405 Berlin, Germany
Tel: 49.30.428.50621
E-mail: info@oxfam.de
www.oxfam.de

Oxfam en Bélgica

Rue des Quatre Vents 60
1080 Burxelles, Belgium
Tel: 32.2.501.6700
E-mail: oxfamsol@oxfamsol.be
www.oxfamsol.be

Oxfam Community Aid Abroad

National & Victorian Offices
156 George St. (Corner Webb Street)
Fitzroy, Victoria, Australia 3065
Tel: 61.3.9289.9444
E-mail: enquire@caa.org.au
www.caa.org.au

Oxfam GB

274 Banbury Road, Oxford
England OX2 7DZ
Tel: 44.1865.311.311
E-mail: oxfam@oxfam.org.uk
www.oxfam.org.uk

Oxfam Nueva Zelanda

Level 1, 62 Aitken Terrace
Kingsland, Auckland
New Zealand
PO Box for all Mail: PO Box 68 357
Auckland 1032
New Zealand
Tel: 64.9.355.6500
E-mail: oxfam@oxfam.org.nz www.oxfam.org.nz

Intermón Oxfam

Roger de Lluria 15
08010, Barcelona, Spain
Tel: 34.93.482.0700
E-mail: intermon@intermon.org
www.intermon.org

Oxfam América

26 West St.
Boston, MA 02111-1206
Tel: 1.617.482.1211
E-mail: info@oxfamamerica.org
www.oxfamamerica.org

Oxfam Canadá

Suite 300-294 Albert St.
Ottawa, Ontario, Canada K1P 6E6
Tel: 1.613.237.5236
E-mail: enquire@oxfam.ca
www.oxfam.ca

Oxfam Hong Kong

17/F, China United Centre
28 Marble Road, North Point
Hong Kong
Tel: 852.2520.2525
E-Mail: info@oxfam.org.hk
www.oxfam.org.hk

Oxfam Quebec

2330 rue Notre-Dame Quest
Bureau 200, Montreal, Quebec
Canada H3J 2Y2
Tel: 1.514.937.1614 www.oxfam.qc.ca
E-mail: info@oxfam.qc.ca

Oxfam Irlanda

9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland
353.1.672.7662 (ph)
E-mail: oxireland@oxfam.ie
52-54 Dublin Road,
Belfast BT2 7HN
Tel: 44.289.0023.0220
E-mail: oxfam@oxfamni.org.uk
www.oxfamireland.org

Novib

Mauritskade 9
2514 HD. The Hague, The Netherlands
Tel: 31.70.342.1621
E-mail: info@novib.nl
www.novib.nl