



observatorio en agropecuaria y sustentabilidad

CLAES - D3E

El hambre voraz de los Acuerdos Comerciales

Derecho a la Alimentación y
Regionalismo Autónomo en Centroamérica

No 6, Agosto 2010

Carlos G. Aguilar Sánchez



Reporte publicado por
CLAES en el marco de
la Iniciativa sobre
Soberanía Alimentaria.



CLAES – Centro Latino
Americano de
Ecología Social
D3E – Desarrollo,
Economía, Ecología,
Equidad América Latina

Acceso a alimentos e importaciones de granos básicos en Centroamérica

Durante los últimos veinte años la región centroamericana ha venido sufriendo una transformación socio-productiva y económica que afecta sectores muy concretos de población, como pequeños y medianos productores agrícolas y consumidores medios. Nuevos patrones de acumulación y comercialización de carácter regional han redefinido el papel de los mercados locales y han supuesto una creciente importación de productos básicos para el consumo. Las consecuencias de un modelo de distribución profundamente desigual de la renta así como altamente contaminante y destructivo del medio ambiente, han generado un marco de exclusión y polarización social altamente concentrador de la riqueza y de la tierra.

Este nuevo patrón de acumulación, no solo ha supuesto una redinamización del mercado regional (donde después del mercado de los Estados Unidos, la mayor parte de la exportaciones son de carácter intraregional), también supuso un cambio en la estructura productiva de la mayor parte de países de la región. Desde la década de los noventa, el sector terciario (servicios y comercio) y manufacturas de maquila, vienen desplazando la importancia económica de las actividades agrícolas, lo que ha supuesto desplazamientos y migraciones del campo a la ciudad, donde nutren cinturones de miseria alrededor de las metrópolis,

con grandes conglomerados de trabajadores(as) informales que antes se dedicaban a las actividades agrícolas. Según el Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible de 2008 (PEN, 2008), para el 2005 la agricultura tenía un aporte menor que las remesas en términos de Producto Interno Bruto (PIB) y los servicios alcanzaban alrededor del 62.7% del PIB regional.

En tan solo 15 años, prosigue este informe regional, de 1990 al 2005 las tierras sembradas de arroz, frijoles, maíz y sorgo (base alimenticia de los sectores populares) se redujeron a la mitad, siendo sustituidas por productos para la exportación¹. La región que concentra dos países calificados por la FAO como países de bajo ingresos y déficit de alimentos: Nicaragua y Honduras², se volvió altamente dependiente de las importaciones y ayudas logradas a través de los acuerdos comerciales, fundamentalmente con los Estados Unidos y la Unión Europea.

La disponibilidad superavitaria de alimentos, sobre todo en granos básicos, está sobredimensionada por el tema de la importación, lo que supone un reto especial para la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación, la pobreza afecta a más del 40% de la población, mientras el empleo se ubica fundamentalmente en sectores de baja productividad e ingreso, así como actividades propias (casi todas de carácter familiar).

Como la agricultura es hoy una actividad concentrada en la ampliación de monocultivos extensivos para la exportación a terceros mercados (por ejemplo de piña, banano o productos para agrocombustibles como caña de azúcar y palma africana.), existe un incremento en el uso de fertilizantes y pesticidas que ha provocado mayores toneladas de gases contaminantes y efecto invernadero sobre todo del 2003 al 2005³.

El vínculo de comercio y alimentación esta resultando un factor crítico que lejos de promover mejores condiciones de vida, amenaza con profundizar las condiciones estructurales de hambruna y desnutrición en la región. Centroamérica representa de esta manera un buen ejemplo de como el comercio (libre comercio en realidad) puede constituir una fuente de desigualdad y exclusión a nivel internacional.

El reporte sobre el “Estado de la Región”, lo resume al sostener: “[...] la disponibilidad de alimentos no había sido un problema en Centroamérica. Sin embargo, por efecto de los estilos de inserción económica internacional se desatendió el sector agropecuario, particularmente en los rubros relacionados con la producción de alimentos para el mercado interno [...] creció la dependencia de los alimentos importados, sobre todo de los granos básicos; [...] la situación se ha tornado compleja por el acelerado incremento que han tenido estos precios recientemente (*precios internacionales de los alimentos*), entre otras cosas por el uso de productos alimenticios para la generación de biocombustibles”⁴.

Derecho a la alimentación y tratados de libre comercio

El derecho a la alimentación pretende proveer un marco universal de acceso a alimentos sanos y nutritivos, en cantidades y cualidades suficientes para que cualquier ser humano pueda desarrollar una vida digna. La región Centroamericana, como señalamos anteriormente, arrastra condiciones de desnutrición y miseria históricas que se vienen agudizando con la inserción de sus economías en el mercado mundial, sobre todo a través de las políticas de liberalización comercial y financiera. El comercio que muchas veces se ha destacado como una variable fundamental para el desarrollo de los países empobrecidos, parece operar bajo este esquema como una fuente de desigualdad e inequidad a nivel regional e internacional.

¹ Véase PEN, 2008, p 64.

² Véase la lista de la FAO sobre países de bajos ingresos y déficit alimentario: <http://www.fao.org/countryprofiles/lifdc.asp?lang=es>

³ Véase PEN, 2008, p 52

⁴ *Idem*. P 63

Los instrumentos negociados sobre todo en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y en los Acuerdos Bilaterales de Comercio e Inversión, aseguran una base para las exportaciones de productos muy específicos del stock de producción agropecuaria local y una amplia gama de facilidades para las importaciones masivas de productos alimenticios controlados por grandes cadenas de distribución y comercialización mundial.

Cuando en el 2008 la FAO, publicó el Estado sobre la Inseguridad Alimentaria en el Mundo, destacó entre dos de las diversas fuentes de la elevación de precios de los alimentos que provocó a nivel mundial un aumento del hambre y la desnutrición; el incremento en la demanda de productos alimenticios para agrocombustibles (la FAO utiliza el término biocombustibles) y las políticas comerciales que favorecieron “[...] prácticas de reaprovisionamiento o de aprovisionamiento previo con fines especulativos por parte de grandes importadores [...]”⁵.

Según este informe de la FAO los factores socioeconómicos (esto incluye cambios en exportaciones e importaciones) que favorecen las crisis alimentarias representan un 27% desde el año 2000, contra un 2% en la década de los años 80⁶. Los vínculos entre comercio y alimentación han crecido en las últimas décadas, el derecho a la alimentación no puede desentenderse hoy en día de las normas que rigen los acuerdos comerciales y viceversa. La suposición de que la apertura de mercados favorece mayor competitividad y esta a su vez ofrece oportunidades de precios más bajos para el consumidor, no se muestra real en la práctica.

En el caso centroamericano, el Estado de la Región (*infra*), basado en indicadores de CEPAL calculó que un aumento del 15% del precio de los alimentos podría significar 2,5 millones de nuevas personas en pobreza extrema, sobre todo en Guatemala y Honduras. Un modelo de crecientes importaciones (por ejemplo de trigo, arroz y maíz crecieron alrededor del 30% en la disponibilidad total de alimentos en la región para el periodo 1990-2003) con precios triplicados para el trigo y duplicados para el arroz y el maíz (2000-2008), suponen solamente ganancias para las empresas importadoras y crecientes niveles de desnutrición (sobre todo concentrada en zonas rurales e indígenas) en la región.

Los acuerdos comerciales han contribuido a que la producción agrícola regional se concentre en una reducida oferta de productos para la exportación, así el aumento de la disponibilidad total de alimentos crece pero no es destinado al consumo local, o descansa sobre la base de un incremento notable de las importaciones lo que ha provocado que el aumento de los precios en los alimentos recaiga más fuertemente en los sectores donde se concentra la pobreza y la pobreza extrema. Dejamos de producir alimentos para el mercado local y los que producimos se van para el exterior vía acuerdos comerciales. La diversificación de la producción se ha realizado a costas del hambre de la población, para satisfacer la demanda de determinados productos tropicales en los “países desarrollados”, sobre todo Estados Unidos (EEUU) y la Unión Europea (UE).

De esta forma, en los últimos años las exportaciones agrícolas de la región, basadas en estos productos tropicales, han crecido exponencialmente sobre una reducción notable del área cultivada de granos básicos para la alimentación local. Por ejemplo, en Costa Rica, el país con porcentajes más elevados de exportaciones a nivel regional esto significó de 1990 al 2005 una reducción del 52% de las tierras cultivadas de arroz, frijoles, maíz y sorgo, así como una duplicación de las áreas para frutas, hortalizas, legumbres y oleaginosas destinadas al mercado externo (sobre todo EEUU y la UE)⁷.

⁵ Reporte de FAO (2008) sobre la inseguridad alimentaria en el mundo, p. 11

⁶ *Idem.* p 20.

⁷ PEN, 2008, pp 223-224.

La relación es una aparente paradoja provocada por la inserción de las economías regionales en el mercado mundial: una mayor disponibilidad de alimentos, basada en las importaciones de granos, carne y leche, que incrementan la dependencia y destruyen la soberanía alimentaria de la región. A mayor crecimiento de flujos de comercio e inversión mayores importaciones para satisfacer la demanda de alimentos. Sin embargo cuando se analiza la composición de los mercados y empresas regionales se puede constatar que la gran mayoría son pequeñas y medianas, que comercializan local y regionalmente, lo que ha provocado una estructura agraria en dos velocidades; sectores exitosos de exportadores vinculados a terceros mercados a través de los acuerdos comerciales (agricultura empresarial de exportación) y una agricultura rural, familiar, de autosubsistencia de base indígena-campesina.

Para citar algunos ejemplos directamente relacionados con el tema, podemos empezar por considerar la negociación regional con la UE (Unión Europea). En materia de acceso a mercados, Centroamérica negoció una apertura del 90% del total de las partidas arancelarias, por contraparte del 94% (es una consolidación del SGP-plus⁸ + agrocombustibles) de la UE. Esta relación de apertura perfectamente puede terminar de dañar productos centrales para los países centroamericanos como son lácteos, carne porcina y arroz. En la negociación con los EE.UU. la región centroamericana negoció reducciones paulatinas para cerca de un 40% de las partidas, con periodos de desgravación en plazos de 12 a 15 años o de 18 a 20 para productos más sensibles (pollo, carne porcina y bovino, maíz amarillo y lácteos por ejemplo)⁹.

El resultado de esta negociación fue bien expuesto por la reunión de Ministros de agricultura del área celebrada en Managua (Nicaragua) en mayo de 2009, cuando se advirtió que sobre la base de un nuevo modelo de soberanía alimentaria, la región necesitaba producir 83 millones de quintales de maíz y 9 millones de quintales de frijol, y se destacó que más de la mitad del arroz que se consume es importado de los Estados Unidos después de la firma del acuerdo comercial¹⁰.

Como lo señalan Lanuza y Argueta: “El ciclo agrícola del 2009 comenzó sin presupuesto para implementar estas medidas. El Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) anuncio que se había estimado que la región requerirá para el ciclo agrícola 2008-2009 más de US\$ 646.9 millones en financiamiento. Según sus propios datos estos, no estaban totalmente cubiertos por los presupuestos gubernamentales. Según el CAC hasta en agosto (2008) faltaban US\$ 114.5 millones para garantizar las metas de la producción granera” (Lanuza y Argueta, 2008).

Sobre la base de esta estructura dupla, desigual y excluyente, los Estados de la región centroamericana no logran cumplir con ningún criterio de alimentación adecuada (salvo excepciones muy puntuales). La disponibilidad directa de alimentos a través de recursos naturales y acceso a tierra productiva esta seriamente limitada o mal distribuida, los sistemas de distribución y mercadeo están pensados para satisfacer la demanda de mercados externos, la accesibilidad económica y física es imposible frente a un patrón de desempleo y miseria creciente, concentrada en áreas rurales y sectores indígenas, poblaciones afrodescendientes y campesinos (as), la sostenibilidad ahí donde se consigue es sobre la base de una mayor

⁸ Se trata del Sistema General de Preferencias Arancelarias que la UE ya concede a los países de la región en virtud del acatamiento y aplicación de determinados instrumentos internacionales de Derechos Humanos. El derecho a la alimentación no esta incluido en este marco de la UE, así como tampoco el Convenio 169 de la OIT que reconoce el derecho al territorio y la cultura de los pueblos indígenas.

⁹ A diferencia de la negociación con la UE. que fue regional, la negociación con los Estados Unidos fue bilateral, lo que produjo que para ciertos productos los países de la región se discutieron diferenciadamente. Por ejemplo, para el frijol rojo, todos los países de la región negociaron una salvaguardia especial y un plazo de desgravación de 15 años, mientras Guatemala eliminó el arancel de forma directa. En el caso del frijol negro se pactó una desgravación para 15 años, excepto para El Salvador, que aceptó 12 años de desgravación. Existen varios ejemplos similares.

¹⁰ Puede verse el Informe de Oxfam (2004), donde se analiza la posible afectación que el Acuerdo con los Estados Unidos (CAFTA) podría causar sobre más de 80 mil productores de arroz, sobretodo en los países más empobrecidos de la región (Nicaragua y Honduras).

dependencia de las importaciones y la adecuación de los alimentos se ve seriamente amenazada por estas condiciones anteriormente expuestas ¹¹. El Derecho a una alimentación adecuada (DHAA) en tanto que principio incorporado en los Derechos Humanos se ve impedido de posibilidades de realización gracias a acuerdos comerciales que limitan la capacidad de autonomía económica, política y productiva de los campesinos y campesinas de la región.

Una propuesta para garantizar el Derecho a la Alimentación en Centroamérica: Regionalismo Autónomo.

El Regionalismo Autónomo sintetiza una serie de propuestas para avanzar en una integración regional que no solo considere los aspectos económico-comerciales de determinados grupos empresariales. El punto de partida de una propuesta de integración alternativa para la región debe considerar que cada país por separado no puede enfrentar los múltiples retos que implica salir de la pobreza y la miseria en Centroamérica. Se necesita una estrategia coordinada de alcance regional, con políticas supra-nacionales y sobre la base de nuevos principios de organización institucional y política ¹².

En su conjunto el regionalismo autónomo parte de la necesidad de que los Estados retomen control político en la definición de sus estrategias nacionales y regionales, sobre la base de una mayor y más calificada participación y gestión democrática de los diversos actores y movimientos sociales. Supone una base de democracia radical, que no existe en la región centroamericana y que no es posible en las actuales condiciones institucionales. El tema del derecho a la alimentación no es menor en esta perspectiva, justamente el análisis desde el regionalismo autónomo considera que la tarea más urgente que debe enfrentar una integración regional es la desnutrición y el hambre creciente de seres humanos en América Latina.

Lo primero es proporcionar un acceso adecuado a alimentación en Centroamérica y para eso la actual estructura productiva y comercial tiene que cambiar. La producción nacional y regional debe atender prioritariamente mercados y necesidades locales, donde se debe producir para cubrir las necesidades de alimentación y nutrición de la población centroamericana. No solo se trata de garantizar alimentos, pues esto podría hacerse en el corto plazo a través de importaciones, se trata de crear y fortalecer encadenamientos productivos y mercados locales. También es importante redimensionar el papel del mercado común centroamericano y las responsabilidades y orientaciones comerciales de los principales capitales a nivel regional. En este sentido el empresariado regional tiene un papel muy importante dentro de esta estrategia.

No podemos perder de vista que en Centroamérica la mayor parte del comercio y la producción regional se realiza entre pequeñas y medianas estructuras de producción, comercialización y distribución, sin una política común para el fortalecimiento de estos sectores es imposible pensar en mejores condiciones de acceso a alimentos. Centroamérica es una región muy pequeña en extensión, si continuamos una forma de producción y comercialización de los mismos productos en todos los países, la base nutricional y comercial de este crecimiento desmedido de monocultivos para la exportación no solo va a engrosar las cifras de hambrientos sino que provocará en el corto y mediano plazo una catástrofe de dimensiones irreparables en ecosistemas de la región y en el medio ambiente en general.

¹¹ El Observatorio Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, a junio del 2008, señalaba que en Centroamérica solamente dos países (Costa Rica y Panamá), lograban un salario mínimo agrícola capaz de cubrir más del 80% del valor de la canasta básica alimenticia. Los casos más dramáticos se dan en Nicaragua y Honduras. Citado en II Informe Regional sobre Impactos del DR-CAFTA en Centroamérica y República Dominicana. Red Regional de Monitoreo DR-CAFTA. Octubre 2008. p 16

¹² Pueden verse varios trabajos sobre el tema de regionalismo autónomo, sobre todo de Eduardo Gudynas, en los ensayos en Gudynas (2002) y en www.integracionsur.com/regionalismo

La producción debe reorganizarse sobre la base de políticas agrícolas coordinadas con estimaciones de impactos y alternativas en materia de ambiente. De esa manera, se deben identificar las aptitudes de producción agropecuaria que generen los menores impactos ambientales, y coordinarlas entre los diferentes países. En lugar de competir con ofertas exportables similares y de alto impacto ambiental, aprovechar las “ventajas ecológicas” de cada área. Esto supone que además de las fronteras clásicas y la gestión conjunta de estas áreas, necesitamos una nueva forma de geopolítica basada en bioregiones. Es así que la complementación ecológica permite una articulación productiva entre esas regiones ecológicas.

La región tiene contrastes considerables de desarrollo, protección y recuperación de áreas boscosas a la largo de las costas. El Corredor Biológico Mesoamericano, amenazado por una serie de iniciativas de interconexión física e informática, representa una zona de alta diversidad sobre todo en la Reserva de la Biosfera Maya en Guatemala y Bosawas en la costa Atlántica de Nicaragua ¹³.

En general, predomina una fragmentación de hábitats y una concentración de actividades económicas y productivas a lo largo de la costa pacífica centroamericana. Las grandes cadenas turísticas y extractivas de minerales como el oro están causando, junto con el incremento de la actividad agrícola para monocultivos una presión sobre los ecosistemas que destruye no solo los bosques, sino cualquier pretensión de soberanía alimentaria. Centroamérica precisa una reorganización urgente de sus capacidades físicas e infraestructurales, que considere el marco de derecho a la alimentación, la protección y recuperación de ecosistemas fundamentales, políticas coordinadas de complementariedad y competitividad productiva con fines colectivos¹⁴, una reforma agraria integral y mayor control de la población en la definición y ejecución de políticas públicas sobre territorios.

El regionalismo autónomo establece metas precisas de protección de la biodiversidad, y por lo tanto algunas áreas deben ser totalmente protegidas, otras pueden ser parcialmente aprovechadas por determinadas actividades productivas o extractivas, algunas presentan mayores condiciones para determinados productos alimenticios y otras para productos de exportación, lo que no resulta posible es continuar con un esquema comercial que concentra ganancias, distribuye efectos ambientales y determina las decisiones en pequeños espacios antidemocráticos de cúpulas empresariales. Centroamérica necesita un esquema de integración alternativo sobre la base de una nueva arquitectura institucional, con una amplia participación de movimientos sociales y una aplicación radical del Derecho a la Alimentación que libere del hambre a miles de seres humanos que hoy producen para que otros tengan postres sobre sus mesas.

¹³ Se considera que Centroamérica presenta cuatro biomas terrestres, siendo el más representativo los bosques húmedos tropicales y subtropicales de hoja ancha en la costa Caribe, y seis ecoregiones marinas, destacándose la importancia en el Caribe occidental del arrecife mesoamericano. El concepto de bioregión, al contrario de ecoregión que se refiere exclusivamente a las especies de flora y fauna, incluye la dimensión cultural y poblacional de los grupos humanos localizados en estas áreas.

¹⁴ Contrario a la competitividad espuria del mercado que se basa en la destrucción económica y por ende física del otro, la competitividad con fines colectivos asume la posibilidad que un país o región sea mas competente para la producción de determinados bienes y productos, donde la repartición de las ganancias no se traduce en una concentración exclusiva de quien posee la ventaja sino que se reparte en un esquema colectivo según necesidades.

Bibliografía

- Emanuelli, M.S. , S. Monsalve y J. Jonsen (eds) 2009. Azúcar roja, desiertos verdes. Informe Latinoamericano sobre monocultivos y violaciones al derecho a la alimentación y a la vivienda adecuadas, al agua, a la tierra y al territorio. FIAN, Habitat International Coalition América Latina y Solidaridad Suecia América Latina, México.
- FAO. 2008. Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2008. Los precios elevados de los alimentos y la inseguridad alimentaria: amenazas y oportunidades. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura (FAO), Roma.
- Gudynas, E. (coord.) 2002. Sustentabilidad y regionalismo en el Cono Sur. Coscoroba, Montevideo. Disponible en www.integracionsur.com
- Hurtado, Laura. 2008. Las plantaciones para agrocombustibles y la pérdida de tierras para la producción de alimentos en Guatemala. Action Aid, Guatemala.
- Iniciativa CID. 2003 Alimentos para Pensar. Iniciativa CID (Comercio, integración y desarrollo), Nicaragua. Disponible en www.iniciativacid.org
- Lanuz, M. y O. Argueta, 2008. La región centroamericana frente a la crisis alimentaria. Grito de los Excluidos/as Mesoamericano. Disponible en www.gritomesoamerica.org
- Oxfam. 2004. El arroz se quemó en el DR-CAFTA: Cómo el Tratado amenaza los medios de vida de los campesinos centroamericanos. Oxfam Internacional, Informe No 68.
- PEN (Programa Estado de la Nación). 2008. Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, un informe desde Centroamérica y para Centroamérica. Programa Estado de la Nación. San José, Costa Rica.
- Red Regional de Monitoreo DR-CAFTA. 2008. II Informe Regional sobre Impactos del DR-CAFTA en Centroamérica y República Dominicana.
- Suárez-Franco, A-M. y S. Ratjen. 2007. Vigilando la acción estatal contra el hambre. FIAN Internacional y Welthungerhilfe, Heidelberg.
- Villanueva, C. y M. Antunes (coord) 2007. Haití y Nicaragua. Evaluaciones sobre el Derecho a la alimentación. ActionAid, Food Security Network, Ayuda en Acción y otros, Rio do Janeiro.

Versión revisada de un artículo para un Informe de FIAN Internacional sobre Monocultivos y Acuerdos Comerciales.

C. Aguilar es investigador del Instituto Brasileño de Análisis Social y Económico (IBASE-Rio do Janeiro), de la Secretaría Mesoamericana del Grito de los Excluidos. San José, Costa Rica, e investigador asociado en CLAES.


Correo-e:
carlosa (a)
integracionsur.com

OTRAS PUBLICACIONES

Números anteriores de la serie Observatorio en Agropecuaria y Sustentabilidad, disponibles en nuestra web, en www.agropecuaria.org

- Contradicciones históricas ante la crisis del paradigma agroalimentario postmoderno. Reflexiones desde Guatemala, por Alberto Alonso Fradejas. No 5, Agosto 2008.
- La agropecuaria y la situación alimentaria en Bolivia. Pasado, presente y futuro, por Jorge Albarracín. No 4, Julio 2008.
- La soja en el 2008. Perspectivas bajo nuevos contextos productivos, sociales y ambientales, por E. Gudynas. No 3, Noviembre, 2007.
- Perspectivas de la producción sojera 2006 / 07, por Eduardo Gudynas. No 2, Abril 2007.
- La agricultura familiar en tiempos de monocultivo, por Martín Pardo. No 1, Marzo 2007.

Otros artículos y reportes se pueden descargar de nuestro sitio www.agropecuaria.org



**SOBERANIA
ALIMENTARIA**

La *Iniciativa Latinoamericana en Información y Análisis sobre Soberanía Alimentaria* es promovida por un grupo de organizaciones ciudadanas y centros académicos para promover la reflexión sobre soberanía alimentaria y temas relacionados. Más informaciones en www.SoberaniaAlimentaria.com

El *Observatorio en Agropecuaria y Sustentabilidad* es publicado por el Programa en Desarrollo Rural y Sustentabilidad de CLAES D3E. El centro además edita libros, reportes y boletines electrónicos.



CLAES
Centro Latino Americano en Ecología Social
D3E

Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad América Latina

CLAE D3E es una organización no gubernamental dedicada a la investigación, difusión, capacitación y promoción del desarrollo sostenible en América Latina.



Magallanes 1334, Montevideo.
Teléf. 598 2 403 0854
Casilla de Correo 13125, Montevideo 11700, Uruguay.

Nuestro sitio web en temas de desarrollo rural y sustentabilidad es:
www.agropecuaria.org
