



La ayuda alimentaria de los Estados Unidos en Honduras

Rachel Garst

NOTA DE INTRODUCCION

El trabajo que hoy publicamos - La ayuda alimentaria de los Estados Unidos en Honduras - ha sido escrito por la investigadora social y consultora en desarrollo Rachel Garst, asociada al Inter-Hemispheric Education Resource Center de Albuquerque (Nuevo Mexico), Estados Unidos. Se trata de un valioso análisis sobre el funcionamiento de la ayuda alimentaria que los Estados Unidos proporcionan a Honduras, las diversas formas que adopta esa ayuda y los complicados mecanismos que se utilizan para ponerla en práctica.

Este es un tema muy poco conocido. Con excepción de los burócratas y funcionarios involucrados en los trámites de la ayuda alimentaria, son muy pocos los que conocen el significado de siglas tales como PL 480 Título I o Título II. Sin embargo, la repercusión de estos programas de ayuda alimentaria en la estructura agrícola del país, su influencia en las variaciones de los patrones de consumo de la población y su impacto sobre la economía en general son muy grandes y producen efectos fundamentales para la vida de nuestro país. Rachel Garst nos muestra en este interesante y útil trabajo cuáles son las características y cuáles las consecuencias del problema de la ayuda alimentaria norteamericana en países como el nuestro.

Estamos seguros que la lectura y estudio de este Boletín Especial será de particular utilidad para todos los que estamos interesados en conocer mejor la realidad hondureña.

Agradecemos a Rachel Garst y al Resource Center la autorización para divulgar este documento.

CENTRO DE DOCUMENTACION DE HONDURAS

Diciembre 1990 No.51

Boletín Especial

CDH HONDURAS

CENTRO DE DOCUMENTACION DE HONDURAS
Apartado Postal 1882, Tegucigalpa, Honduras
Tel. 32-8486

La ayuda alimentaria de los Estados Unidos en Honduras

Rachel Garst

La ayuda en alimentos es una forma de asistencia internacional ampliamente conocida y aceptada. Honduras ha recibido ayuda alimentaria, proveniente más que todo de los Estados Unidos, aproximadamente durante treinta años. Tradicionalmente esta ayuda consistió en pequeñas donaciones de alimentos para los programas distributivos. Pero en 1975, luego del Huracán Fifi, EEUU empezó a otorgar a Honduras una segunda clase de ayuda alimentaria completamente distinta en sus propósitos y funciones.

Esta nueva forma de ayuda consiste en créditos suaves para la importación comercial de productos agrícolas. Con la crisis político-económico de Honduras en la última década, estos créditos se ha expandido enormemente, llegando a tener un valor anual de \$12 millones, y financiando más de una quinta parte del valor de todos los productos agrícolas estadounidenses importados por Honduras.

El objetivo principal de estos créditos en Honduras es facilitar la importación de trigo estadounidense, y en esta forma fomentar el consumo de este producto. En efecto, los EEUU utilizan este programa de crédito para desarrollar mercados para sus exportaciones agrícolas. A la vez, la ayuda alimentaria estadounidense responde al interés político de los Estados Unidos en apoyar al gobierno hondureño, ya que el programa incluye un mecanismo de reventa que genera fondos para el presupuesto del gobierno. Dado el apoyo económico ofrecido por este programa, los EEUU otorgan los créditos principalmente en base a criterios de política exterior.

Los otros efectos de esta ayuda alimentaria para Honduras dependen de los usos que se da a los recursos generados por esta ayuda, los cuales dependen en gran parte de las condiciones impuestas

por los EEUU. La Agencia de Desarrollo Internacional (AID), en particular, utiliza el programa como una forma de moldear y condicionar las políticas agrícolas hondureñas en direcciones favorecidas por los EEUU. Pero como se explica en este artículo, estas condiciones muchas veces favorecen más a los EEUU que al pueblo hondureño.

PL480: La Ley de ayuda alimentaria de EEUU.

Los Estados Unidos son la fuente de casi toda la ayuda alimentaria recibida por Honduras. El principal programa de EEUU fue establecido en 1954 por el Acta para el Desarrollo del Comercio y la Asistencia Agrícola (Agricultural Trade Development and Assistance Act), comúnmente conocida como la Ley Pública 480 o simplemente PL480. Este programa también se conoce por el nombre de "Alimentos por la Paz."

PL480 sirve a una gran variedad de intereses económicos, políticos, y comerciales. Los objetivos legales de este programa incluyen: apoyar el desarrollo económico de los países pobres, aliviar el hambre y la malnutrición, fomentar el comercio internacional, y apoyar la política exterior de los Estados Unidos.

En su versión actual, el PL480 establece dos programas principales, completamente distintos en su funcionamiento y efectos. Título I es un programa de crédito para financiar la venta comercial de productos agrícolas estadounidenses. El programa Título II, más conocido pero mucho más pequeño, contempla la distribución gratuita de alimentos a personas necesitadas.

La meta principal de los programas distributivos es aliviar la pobreza y la malnutrición, y a la vez generar imagen para los Estados Unidos y las agencias que participan en su distribución.

Aunque estos programas pueden tener importantes efectos sociales, su impacto en la economía y la agricultura hondureñas es bastante limitado. Por lo tanto, este artículo se concentra en analizar el programa más grande, pero menos conocido, del Título I.

TITULO I: APOYO ECONOMICO A GOBIERNOS AMIGOS

PL480 Título I es el principal programa de ayuda alimentaria de los Estados Unidos. Contraria a la imagen humanitaria de la ayuda alimentaria, el Títu-

lo I no es un programa de donación sino un mecanismo para financiar la importación comercial de alimentos. Los beneficiarios de este programa no son las personas pobres sino el gobierno y las agroindustrias que utilizan insumos importados.

El programa PL480 Título I es básicamente un programa de crédito concesional. Cada año, el gobierno de EEUU otorga un crédito al gobierno de Honduras para la compra de ciertos productos agrícolas estadounidenses. En Honduras, el producto principal importado con el crédito Título I es el trigo, aunque en 1986 y 1987 se importaron cantidades pequeñas de sebo y maíz amarillo (Tabla I). Pero aunque esta ayuda viene en forma de alimento, su meta principal es proveer un apoyo económico al gobierno hondureño. Título I ahorra dólares al país en la importación de alimentos y además genera ingresos presupuestarios para el gobierno importador.

**TABLA I
HONDURAS: VENTA DE PRODUCTOS AGRICOLAS DE EEUU BAJO EL PROGRAMA PL480 TITULO I, AÑOS FISCALES 1982-1988.**

Año Fiscal	Producto	Título	Valor (\$mns)	Volumen (TM)	RUM (TM) =
1979	trigo/harina	III	2.0	15,000	40,500
1980/a	trigo/harina	III	2.0	12,000	50,100
1981	trigo/harina	I	3.8/b	20,000	51,000
1982	trigo/harina	III	5.0	29,000	51,000
		I	2.0	12,000	51,000
1983	trigo/harina	III	5.0	34,000	0
	trigo/harina	I	5.0	31,000	0
1984	trigo/harina	I	15.0	90,000	0
1985	trigo/harina	III	2.5	15,000	0
	trigo/harina	I	10.0	61,000	0
1986	trigo/harina	I	13.0	86,000	0
	sebo	I	2.0	5,000	0
1987	trigo/harina	I	8.5	75,000	0
	sebo	I	2.0	6,000	0
	maíz	I	1.5	15,000	0
1988	trigo	I	12.0	90,000	0

a. Año fiscal 1980 más el período del 1o de octubre al 31 de diciembre de 1980.

b. Los Congressional Presentations de AID informan de \$5.8 millones aprobados para este año fiscal.

Fuente: Contratos de Venta Título I, 1982-1988.

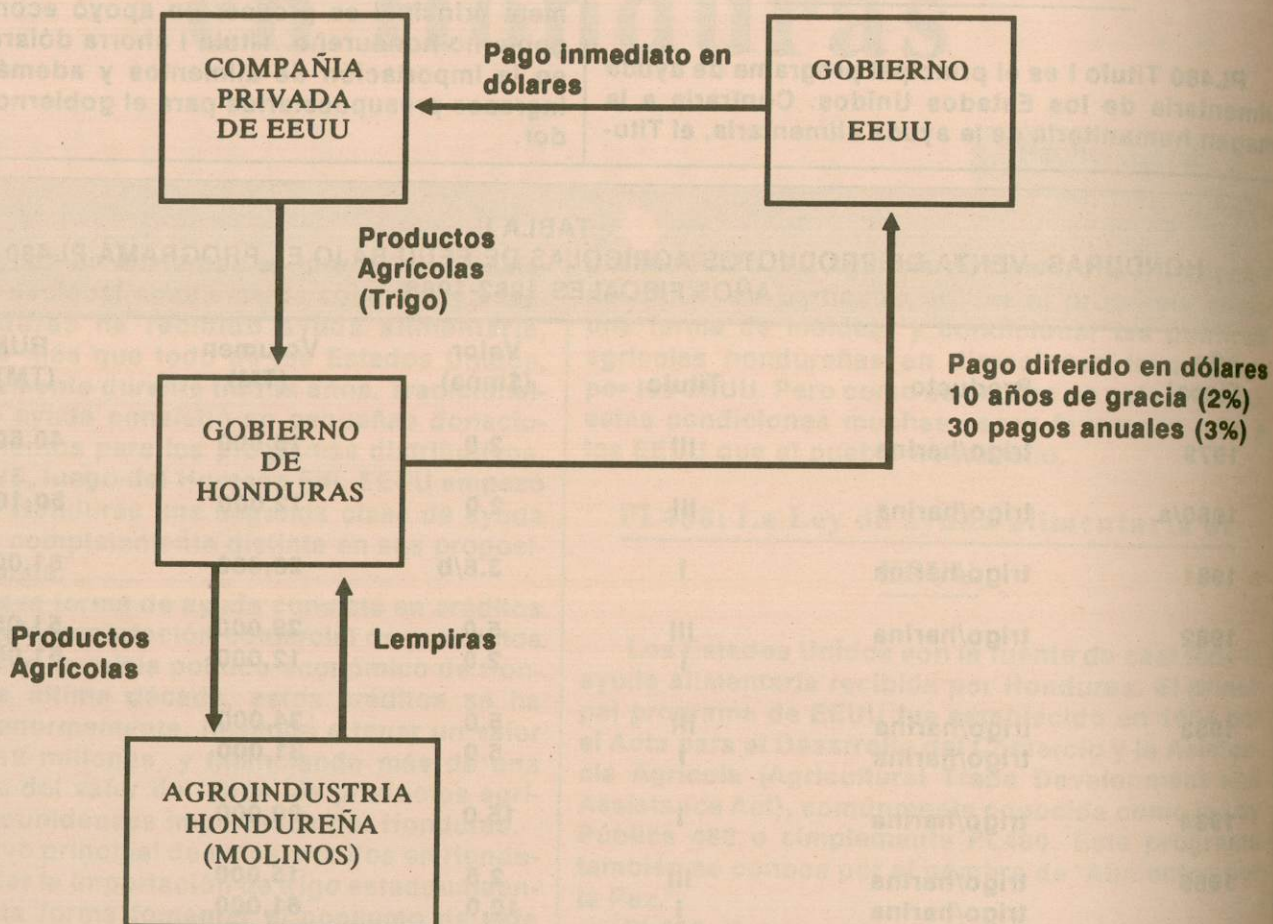
Apoyo a la balanza de pagos

El primer beneficio que Honduras recibe del programa Título I es un fuerte ahorro en divisas. Los productos que se venden bajo Título I son propiedad de compañías privadas estadounidenses, y el Gobierno de Honduras compra este alimento a precios normales de mercado. La ventaja para Honduras no

está en el precio, entonces, sino en el hecho de que el gobierno de EEUU le extienda un crédito de largo plazo para financiar la compra.

Es decir, el gobierno de EEUU paga a la compañía exportadora estadounidense en forma inmediata. Luego el Gobierno de Honduras poco a poco va pagando su deuda al Gobierno de los Estados Unidos.

Figura I
DIAGRAMA DE UNA TRANSACCION PL480 TITULO I



Los términos subsidiados de este crédito Título I a la larga resultan en un gran ahorro en dólares al país. Desde 1983, Honduras goza de los términos más favorables permitidos por la ley: un período de gracia de 10 años (a 2% anuales de interés), seguido por 30 pagos anuales (a solo 3% de interés). Como lo sabe cualquier persona que haya solicitado un préstamo bancario, estos términos son mucho más favorables que los que rigen en el mercado.

El elemento de subsidio del Título I resulta en importantes beneficios económicos para el país. El extenso período de pago, mas las bajas tasas de interés, se traducen en un ahorro sustancial (estimado para el caso de Honduras en un 65-70% de su

valor al contado).¹ Ya que los bancos generalmente no prestan dinero para una compra no-productiva como son los alimentos, en ausencia del programa Título I, Honduras probablemente estaría pagando estas importaciones con créditos comerciales de sólo 90 días.

No solamente se obtiene un ahorro económico, sino que el largo período de gracia además se constituye en un beneficio político para el gobierno de turno. El Título I permite al gobierno hondureño importar sin tener los dólares en la mano; simplemente tiene que firmar el contrato y consigue los productos. Será hasta dentro de 10 años cuando se tiene que empezar a hacer frente a los pagos de esta

deuda, pero para entonces será otra administración la encargada de encontrar las divisas que se necesitan.

Apoyo presupuestario

Además del ahorro en divisas, el Título I también ofrece al gobierno hondureño un fuerte apoyo presupuestario. Las importaciones Título I son efectuadas por el Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (IHMA), pero esta agencia inmediatamente revende los alimentos a agroindustrias privadas, tales como los molinos de trigo o los fabricantes de concentrados. El dinero pagado por estas industrias, conocido como "moneda local", entra al Banco Central para formar parte del presupuesto del gobierno.

Ya que Honduras recibe unos \$12 millones de dólares de alimentos Título I al año, el apoyo presupuestario que ofrece este programa es significativo. En 1985, por ejemplo, la moneda local Título I representó 2.3% de los ingresos domésticos del gobierno y un 1.4% de los gastos gubernamentales totales.²

Para la agroindustria hondureña, la mayor ventaja del Título I es que permite a las compañías importadoras pagar sus compras en lempiras en lugar de dólares. En ciertos períodos el gobierno hondureño también ha dado a los molinos de trigo ciertas concesiones en los precios y términos de pago por la reventa, aunque actualmente AID se esfuerza en parar esta práctica. Pero aunque la agroindustria hondureña recibe ciertos beneficios de este programa, el beneficiario principal siempre es el gobierno hondureño.

Uso político del Título I

Dado el apoyo financiero que el Título I representa para el gobierno que lo recibe, desde hace muchos años se ha visto una tendencia de otorgar esta ayuda principalmente a gobiernos de interés para la política exterior estadounidense. Desde el inicio del programa en 1954 hasta 1986, los países que recibieron mayor asistencia PL480 fueron, en orden de importancia: India, Egipto, Pakistán, República de Corea, Indonesia, Vietnam del Sur, Bangladesh y Yugoslavia, así todos países que en su momento habían sido de especial importancia política para EEUU.

Tal vez el caso más llamativo del uso político del Título I fue en 1973-74, en medio de la primera "Crisis Mundial de Alimentos". En estos años un súbito aumento en los precios internacionales de los granos básicos dejó a muchos países en la pobreza sin poder importar suficientes alimentos para su población. Pese a esta necesidad, para el año fiscal 1974 dos terceras partes de todo el valor

del Título I fueron solamente para dos países: Vietnam del Sur y Camboya. En esta forma la rama ejecutiva utilizó Título I para compensar reducciones en la asistencia económica y militar decretadas por un Congreso siempre menos dispuesto a seguir apoyando la guerra en Vietnam.

El uso político del PL480 se favorece con la organización administrativa de este programa. La dispersión de sus objetivos, que van desde atención al hambre hasta apoyo a la política exterior de EEUU, da bastante espacio de maniobra a las agencias administradoras del programa, muchas de las cuales son politizadas. El administrador principal del PL480 es la Agencia de Desarrollo Internacional (AID), dependencia del Departamento de Estado. El Departamento de Agricultura (USDA) también tiene una fuerte participación, pero principalmente en relación a los aspectos comerciales del programa.

La selección de los países beneficiarios, por su parte, está a cargo de un comité interagencial que incluye no sólo AID, sino también al Departamento de Estado y al Consejo Nacional de Seguridad. El Congreso generalmente aprueba las recomendaciones de este comité sin sujetarlas a un escrutinio detallado.

La participación del Congreso de EEUU en el programa más bien se limita a establecer los propósitos y lineamientos generales de acción. En 1975, a raíz del escándalo del uso del Título I en Vietnam, el Congreso intentó frenar este uso político--y reforzar el contenido humanitario y de desarrollo del PL480--con el requerimiento de que un 75% como mínimo del valor mundial del Título I tiene que ir al grupo de los países más pobres.³ Sin embargo, esta regla no ha sido muy efectiva: siempre deja una cuarta parte de los recursos del Título I para los aliados de EEUU relativamente ricos, a la vez que dentro del gran grupo de los países pobres, no hay nada que impida que la ayuda se dirija únicamente a los más "amigos".

El ejemplo más reciente del uso político de la ayuda alimentaria estadounidense es el caso centroamericano. Título I empezó a fluir a la región en grandes cantidades hasta en la década de los ochenta, cuando los EEUU empezaron a preocuparse por el surgimiento de movimientos revolucionarios en la región. De 1980 a 1983, la asistencia Título I enviada a los cuatro países aliados de EEUU (Honduras, Guatemala, Costa Rica y El Salvador), pasó de \$3.5 a \$78.9 millones. De este total, El Salvador absorbió un poco más de la mitad. De hecho, en 1988 El Salvador registró los niveles per cápita de Título I más altos del mundo.

EL REQUERIMIENTO USUAL DE MERCADO

Otro ejemplo que hace evidente el uso político

de la ayuda alimentaria en Centroamérica--así como las metas contradictorias del programa--es una maniobra complicada que hace AID y USDA para violar una cláusula de la ley conocida como el Requerimiento Usual del Mercado (RUM).

El RUM exige que las importaciones Título I sean adicionales a las importaciones comerciales usuales. Es decir, un país que compra un producto bajo el Título I a la vez tiene que mantener el volumen normal de sus importaciones comerciales de este mismo producto (sea que este producto provenga de los EEUU o de cualquier otro país).



El Requerimiento Usual tiene por lo menos dos razones de ser. Primero, protege a los EEUU de quejas de competencia desleal de parte de los rivales comerciales, ya que les garantiza que el crédito subsidiado Título I no les quitará sus mercados. Segundo, el RUM evita el desperdicio de los mismos recursos presupuestarios estadounidenses. Obviamente, no trae cuenta dar un crédito subsidiado a un país que ya venía pagando sus propias importaciones.

Generalmente, el cálculo del Requerimiento Usual para cada producto se basa en el promedio de las importaciones durante los cinco años anteriores. Siendo así, un apego estricto al RUM limitaría

la ayuda alimentaria sólo a casos de desastre, cuando se requiere importaciones más grandes que las normales. Sin embargo, la ley permite obviar este requerimiento en situaciones de crisis financiera, en donde un país simplemente no puede financiar sus compras usuales.

En situaciones de interés político, este poder de obviar el RUM es manipulado por AID y USDA. Desde 1983 se exceptúa a los países centroamericanos del RUM a pesar de que no existe crisis financiera suficiente para ameritar tal acción. Más bien, esta maniobra permite que el Título I sustituya las importaciones comerciales normales, ahorrando grandes cantidades de dinero para los aliados de los EEUU.

Honduras, por ejemplo, venía importando a principios de los 80 unas 70,000 toneladas métricas (TM) de trigo anuales; sin embargo, para 1980 y 1981 su RUM de trigo fue subestimado en alrededor de 50,000 TM (Tabla I). Luego, a partir del año fiscal 1983 el Requerimiento Usual de trigo para Honduras simplemente fue declarado en "cero;" mientras tanto, los envíos de trigo financiados con el Título I rápidamente alcanzaron las 90,000 TM. De esa forma, se llegó a la situación en que el Título I financiaba prácticamente todo el trigo importado por Honduras.

Tampoco Honduras mostró una crisis financiera suficiente para justificar tal medida. Es cierto que se encuentra dentro del grupo de los países más pobres, pero al mismo tiempo USDA ha calculado que la mayor parte de las importaciones Título I efectuadas por Honduras en los últimos años, las pudo haber financiado con sus propios recursos.⁴ No queda otra que concluir que la motivación del obviamiento del RUM fue más que todo política.

Título I en Honduras

Honduras, igual que los otros aliados centroamericanos, registró un fuerte incremento en los niveles de PL480 Título I en la primera mitad de los años 80. Anteriormente, Honduras había recibido algunos créditos Título I a raíz del Huracán Fifi en 1974, pero ya para los años 1977 y 1978 esta ayuda se había suspendido.

En 1979, el Título I se reanuda, y a principios de los 80, cuando la administración Reagan empieza a usar el territorio de Honduras como base para los Contras (a la vez que impulsa a Honduras a celebrar elecciones presidenciales), el valor de este programa--así como las demás formas de la asistencia estadounidense--se incrementa con creces (Tabla II). Súbitamente el Título I pasa de \$2 millones en 1980 a \$15 millones para 1984. Claramente, EEUU estaba utilizando su ayuda alimentaria, igual que sus demás programas de asistencia, para premiar al gobierno de Honduras por su colaboración con la política exterior estadounidense.

TABLA II
HONDURAS: PRINCIPALES PROGRAMAS DE AYUDA DE EEUU, AÑOS FISCALES 1980-1989
 (en millones de dólares)

	Estabil. econ.			Desarrollo			
	PL480-I	416-Azr	ESF	AD/a	PL480-II	Militar	TOTAL
1980	2.0	-	-	47.8	3.2	4.0	57.0
1981	5.8	-	-	28.1	4.6	8.9	47.4
1982	7.0	-	36.8	33.8	3.1	31.3	112.0
1983	10.0	-	56.0	34.4	5.5	48.3	154.2
1984	15.0	-	40.0	34.8	4.3	77.4	171.5
1985	15.0	-	150.2	59.4	3.4	67.4	295.4
1986	13.9	2.7	61.2	49.5	4.6	61.2	193.1
1987	12.0	5.6	131.8	46.7	3.1	61.2	260.4
1988	12.0	-	85.0	51.4	8.3b/	41.2	197.9
1989c/	12.0	-	85.0	38.0	3.3	41.1	179.4
1990d/	12.0	-	87.0	43.2	3.9	61.3	207.3
1991e/	12.0	-	80.0	36.9	7.1	n.a	n.a

- a. Asistencia para el desarrollo, básicamente proyectos productivos y sociales de AID. De 1980-1988, incluye \$2 a \$4 millones anuales para el Cuerpo de Paz.
- b. Incluye \$3.1 millones en ayuda de emergencia. También reportado como \$8.4 millones.
- c. Estimado.
- d. Pedido.
- e. Proyectado.

Fuentes: Para 1980-1987, Democratic Policy Committee. "Foreign Aid to Central América, FY1981-1987," Washington, D.C.; Pacca. "Aiding Central América. Washington, D.C. Para 1988-1990, AID, Congressional Presentations. Para 1991, misión de AID en Honduras. Para Sección 416, USDA.

Cabe notar que en Honduras el Título I se reanudó junto con el comienzo de otro programa de ayuda estadounidense, conocido como los Fondos de Apoyo Económico (Economic Support Funds-ESF). Los dos programas operan en forma similar, con la diferencia de que el apoyo ESF no consiste en alimentos sino directamente en dólares que, de nuevo, el gobierno vende al sector privado a cambio de moneda local.

AID se refiere tanto al Título I y al ESF como "ayuda de estabilización," ya que los dos programas tienen la misma función de apoyar la balanza de pagos y generar ingresos estatales. Pero mientras el Título I mantiene una imagen humanitaria, el ESF es abiertamente clasificado como un programa de "seguridad", cuya función principal es apoyar a gobiernos de interés estratégico.

La ayuda de estabilización es una forma de asistencia bastante fluida y por lo tanto favorable para el gobierno receptor. Al ahorrar dólares en la importación, Título I y ESF liberan divisas que pueden ser usadas para cualquier otro fin, desde la deuda pública hasta compras militares. De la misma forma

sucede con la moneda local, que muchas veces financia programas gubernamentales normales y así libera los recursos estatales para otros objetivos. Por lo tanto estos programas sirven para estabilizar no sólo la economía sino también al gobierno en sí.

TITULO I Y EL SECTOR AGRICOLA HONDUREÑO

Los altos niveles de ayuda alimentaria recibidos por Honduras en los últimos años claramente responden a motivaciones políticas de los Estados Unidos. Ya dentro del país, sin embargo, esta ayuda tiene efectos importantes sobre la economía y el sistema alimentario. En particular, el Título I fomenta la tendencia de Honduras a depender de las importaciones agrícolas de EEUU, lo cual pone en riesgo la seguridad alimentaria del país.

Estos efectos están relacionados con el objetivo original de la ayuda alimentaria estadounidense, un objetivo que ha servido para mantener en vigencia

este programa por más de 35 años, y que siempre persiste latente en todos los países donde opera. Se refiere al papel de este programa en apoyar las exportaciones comerciales de los Estados Unidos.

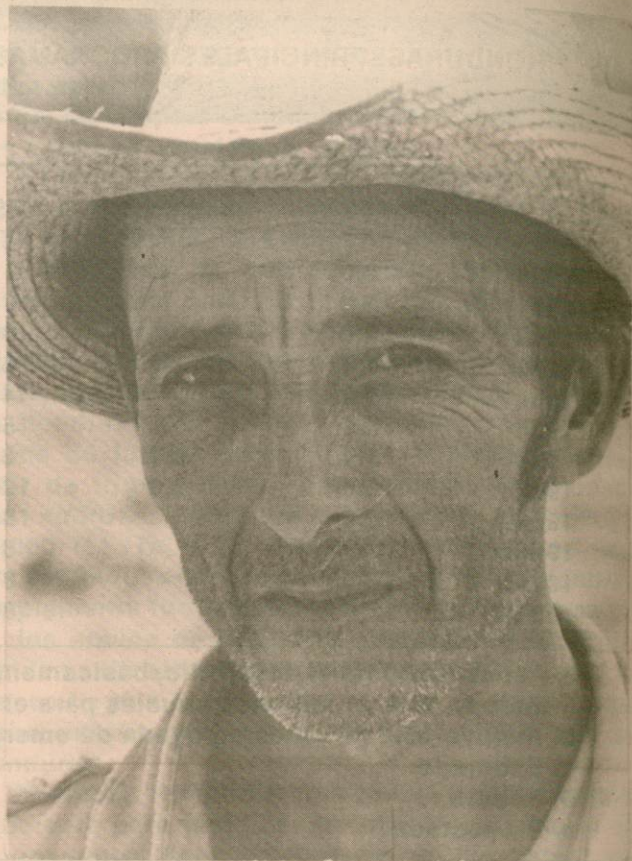
Desarrollo de mercados

PL480 surgió en 1954 básicamente como un programa de disposición de excedentes. En este entonces, todavía no se había pensado en los objetivos políticos y desarrollistas de este programa, sino que la meta principal fue simplemente la de ayudar a los EEUU a deshacerse de una sobreproducción agrícola--con su efecto reductor sobre los precios--que había plagado la agricultura de EEUU durante muchas décadas y que se agudizó al finalizar la Guerra de Corea. En sus primeros años, entonces, el Título I fue una vía importante para levantar las exportaciones agrícolas de EEUU, financiando hasta una tercera parte del total mundial de las ventas agrícolas de este país.

Posteriormente, con la tremenda expansión de las exportaciones comerciales que se registró a partir de la década de 1960, Título I perdió importancia como un canal directo para las exportaciones estadounidenses. Desde 1974 Título I nunca ha representado más de un 5% de las exportaciones agrícolas estadounidenses totales. Sin embargo, Título I sigue cumpliendo una variedad de funciones comerciales para los EEUU, especialmente la de ayudar a los exportadores privados a penetrar y desarrollar nuevos mercados. Por lo tanto, el poderoso sector agroexportador sigue dando su apoyo político a este programa.

Título I promueve las exportaciones de EEUU en varias formas. Permite a las compañías privadas vender a países pobres, ya que con esta venta cuentan con un pago seguro del gobierno de EEUU. A la vez, los términos de créditos subsidiados permiten a los EEUU ganar nuevos mercados frente a la competencia de otros proveedores. Por ejemplo, la oferta de un crédito Título I puede convencer a Honduras de importar trigo de los EEUU en lugar de Canadá.

Además, el mismo diseño operativo del Título I está planificado para enseñar a los importadores extranjeros cómo efectuar una compra a los EEUU. Generalmente los agroindustriales que finalmente compran los productos Título I viajan junto con los funcionarios del Intituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (IHMA) a los EEUU para participar, bajo el tutelaje de USDA y AID, en todos los pasos de la licitación de la compra y en la contratación del transporte. En esta forma el sector privado hondureño se familiariza con el mercado estadounidense y forma contactos personales que puedan ser influyentes al momento de hacer alguna compra futura.



Dentro de Honduras, mientras tanto, Título I ayuda a mantener más bajos los precios de los productos estadounidenses y así promover su consumo. A la vez, el programa apoya el desarrollo de industrias basadas en la elaboración del trigo y otros insumos importados. En esta forma el Título I ayuda a fomentar una dependencia en las importaciones de los Estados Unidos.

En Honduras, el producto principal importado por el Título I es el trigo, y PL480 actualmente financia casi todo el trigo consumido en el país. En 1986 y 1987 Título I también financió cantidades menores de sebo y maíz (Tabla I), destinados a los fabricantes de concentrados animales, y en el caso del sebo, usado también por los fabricantes de jabón.

Los programas de apoyo a las importaciones agrícolas de los Estados Unidos no se limitan únicamente al Título I. En Honduras otros dos programas estadounidenses también han financiado la importación de una amplia variedad de productos.

Los Estados Unidos son el principal proveedor de alimentos a Honduras; en 1987, el alimento importado de los EEUU representaba un 61% del valor de las importaciones agrícolas totales. Título I y los otros programas de financiamiento ayudan a los EEUU a mantener sus ventas a Honduras, financiando ya en 1987 un 44% de las ventas agrícolas estadounidenses a este país (Tabla III).

TABLA III
HONDURAS: VALOR DE LOS PRODUCTOS IMPORTADOS BAJO VARIOS PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO DE EXPORTACION ESTADOUNIDENSE, COMPARADA CON LAS IMPORTACIONES AGRICOLAS TOTALES DE LOS EEUU, AÑOS FISCALES 1980-1989 /a
 (en millones de dólares EEUU)

	Ayuda alimentaria			Promoción de exportaciones GSM-102	Total Progs.	Importaciones Agrícolas de EEUU
	PL480 I/III	416 Azúcar	PL480 T.II			
1980	0.6	-	2.8	-	3.4	50.2
1981	5.1	-	4.3	1.0	10.4	44.7
1982	5.0	-	2.4	-	7.4	37.1
1983	11.1	-	4.9	4.1	20.1	37.5
1984	14.4	-	4.4	-	18.8	44.7
1985	10.0	-	3.8	5.7	19.5	45.6
1986	8.5	2.7/b	3.8/c	5.0	20.0	45.2
1987	10.9	5.6/b	2.9	5.3	24.7	56.0
1988	12.0	-	n.d.	17.3	n.d.	n.d.
1989	12.0	-	n.d.	18.8	n.d.	n.d.

- a. Las cifras representan los valores de los productos enviados dentro de cada año fiscal.
- b. Valores aprobados, no los enviados. AID-Honduras informa de envíos únicamente para 1987 (56.2 TM) y 1990 (38.7 TM).
- c. Incluye \$0.6 millones en donaciones de la Sección 416-Regular, destinado a los programas distributivos.

Fuente: Para Título I y Título II, USDA. Food for Peace: Annual Report on Public Law 480, años varios. Para GSM-102, datos del Commodity Credit Corporation. Para la Sección 416, y las cifras para 1988 al 1989, informe anual del Attaché Agrícola EEUU para Honduras.

OTROS PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO

Aparte del Título I, los EEUU también han utilizado otros programas de financiamiento de importaciones en Honduras. Estos incluyen un programa de garantía de créditos GSM-102, y un programa temporal de donación conocido como la Sección 416-Cuota Azucarera.

GSM-102: Bajo el GSM-102, el gobierno de EEUU garantiza el pago a bancos estadounidenses que dan créditos de tres años plazo para la exportación de productos agrícolas. Ya que esta garantía reduce el riesgo para los bancos, aumenta la disponibilidad del crédito bancario para estas ventas y así fomenta las exportaciones estadounidenses.

A Honduras han sido asignados recursos GSM-102 cada año desde 1982. Sin embargo, hasta el año 1988 hubo una fuerte subutilización del programa ya que constantemente Honduras fue suspendida por atrasos en sus pagos. Pero en 1988 y 1989, Honduras importó por medio del GSM-102 mas de \$36 millones de dólares de alimentos (Tabla III). Estos créditos abarcan una variedad de productos (desde

ganado de raza hasta algodón), pero lo que más predomina es la harina de soya, seguida por soya en grano, maíz, y cebo.

416-Azúcar: En los años fiscales 1986 y 1987 el gobierno hondureño también recibió \$8.3 millones en donaciones de trigo, maíz y soya, bajo el programa temporal Sección 416-Reserva de la Cuota Azucarera. Estas donaciones, compuestas por productos excedentarios de las bodegas del instituto de mercadeo agrícola de los EEUU, fueron otorgadas a unos 30 países alrededor del mundo para compensarles los recortes en sus cuotas de venta de azúcar a los Estados Unidos. Al igual que lo sucedido con el Título I, el gobierno hondureño revendió estos productos al sector privado, quedándose con la ganancia.

La seguridad alimentaria hondureña

Antes de empezar la discusión de los efectos específicos de la ayuda alimentaria de EEUU en Honduras, se resumirá brevemente la situación de seguridad alimentaria de este país.

La seguridad alimentaria de un país depende de todo un conjunto de factores: 1) una oferta, prove-

niente de la producción interna o de las importaciones, suficiente para la demanda de la población; 2) autonomía y autodeterminación, para que el país no sea demasiado vulnerable a las fluctuaciones en los mercados internacionales ni a las presiones políticas; 3) confiabilidad, para minimizar las fluctuaciones estacionales; 4) sustentabilidad ecológica, para que no se deterioren los recursos naturales del país; 5) equidad, para que todos los grupos sociales tengan acceso a una dieta biológicamente adecuada.⁵

El mayor obstáculo para la seguridad alimentaria en Honduras es la pobreza de la población, especialmente de los habitantes de las áreas rurales. Sin suficiente tierra e ingresos--ni tampoco un adecuado acceso a crédito y asistencia técnica--los campesinos hondureños no pueden ni producir ni comprar suficientes alimentos para sostener a sus familias. A la vez, la distribución actual de la tierra, por la cual muchos campesinos se ven forzados a intentar cultivar granos básicos en tierras inaptas para este uso, está llevando a una acelerada degradación del ambiente.

Los granos básicos, especialmente el maíz, son base fundamental de la economía campesina hondureña y también de la dieta nacional. En 1985 el maíz y el arroz representaban aproximadamente 34% de la disponibilidad total de calorías. El trigo (que es casi todo importado, ya que el clima hondureño no favorece su producción interna) representó otro 10%. El frijol es muy importante como fuente de proteínas, y también existe cierto consumo de sorgo, especialmente de parte de los campesinos de la zona sur.

En las últimas décadas la producción de granos en Honduras apenas ha crecido al nivel de la tasa de población, y estos aumentos se deben más bien a la expansión de la frontera agrícola que a incrementos en la productividad. Han influido en este estancamiento de la productividad tanto el abandono del sector campesino y la pobre calidad de sus tierras como los bajos precios al productor, los cuales incluso frecuentemente se encuentran por debajo del nivel de precios del mercado mundial. De seguir el patrón existente hasta ahora, en cuanto se vayan agotando las tierras disponibles, se registrarán serios faltantes en la producción interna.

A la vez que se ve cierto estancamiento en la producción interna de alimentos, en las últimas décadas se han evidenciado cambios en la estructura de consumo hacia ciertos productos--tales como trigo, leche, licores importados, o comidas preparadas--que el país no produce, o produce en cantidades insuficientes. El rápido crecimiento de la industria avícola también está llevando a una mayor demanda de granos para la alimentación animal.

Como consecuencia de estas dos tendencias--estancamiento de la oferta y cambios en la estructura misma de la demanda--Honduras depende cada

vez más de las importaciones de alimentos. En 1976 el país importó 50,100 TM de trigo y 1,950 TM de otros granos; en 1986, se importó 103,900 TM de trigo y 15,345 TM de otros granos, especialmente el maíz amarillo. En 1987, las compras agrícolas representaban un 10% del valor de las importaciones totales.

Las importaciones agrícolas incluyen tanto productos básicos como alimentos no-esenciales. En 1987 estas compras totalizaban \$90.1 millones, de las cuales un 30% eran comidas preparadas, un 14% productos lácteos (incluyendo huevos), y un 14% era trigo.⁶ También se importaba cantidades significativas de bebidas, sebo, y otros granos.

La creciente dependencia en la importación de alimentos introduce más riesgos para la seguridad alimentaria de Honduras, especialmente si se toma en cuenta los ingresos irregulares por exportaciones. La dependencia de Honduras en las importaciones del trigo de los Estados Unidos, es particularmente peligrosa. No sólo somete la seguridad alimentaria de la población a los riesgos de los fluctuantes mercados internacionales, sino también deja la puerta abierta para presiones de tipo político.

En resumen, los tres riesgos principales en la seguridad alimentaria de Honduras son: la pobreza de la población (lo cual afecta su acceso a los alimentos), la destrucción de los recursos naturales (lo cual afecta la producción a largo plazo), y una creciente dependencia en la importación de alimentos (lo cual introduce mayor riesgo e inestabilidad). La ayuda alimentaria afecta a esta situación tanto a través de los desincentivos que crea para los productores internos, como a través de los condicionamientos que acompañan a este programa, los cuales desincentivan aún más la producción interna de los granos básicos.

Título I y el efecto desincentivador

La ayuda alimentaria impacta en la producción agrícola mediante su efecto de aumentar las importaciones y la oferta interna y así deprimir los precios de los granos básicos.

Honduras, igual que los otros países centroamericanos, por muchos años ha mantenido controles cuantitativos sobre el comercio exterior en alimentos. Es decir, aunque el precio en el exterior difiere del precio interno, no se permite la importación de granos básicos a no ser que las autoridades agrícolas declaren una escasez, ni la exportación a no ser que se registre un superávit. La meta de esta medida es proteger a los productores y consumidores hondureños de la competencia externa.

En esta situación, el Título I viene a incentivar al gobierno a aprobar un mayor nivel de importaciones

de lo que posiblemente hubiera aprobado en su ausencia. Las autoridades agrícolas bien saben que el Título I no solo subsidia las importaciones sino además genera ingresos para el mismo gobierno, dineros que en su mayor parte se dirigen al sector agrícola. Por lo tanto, si limitan el Título I efectivamente estarán limitando su propio presupuesto.

Al incrementar la oferta interna, Título I ayuda a mantener precios favorables para los productos importados (trigo), y en esta forma estimula su consumo. A la vez, por supuesto, se desestimula el consumo de granos de producción local. En otras palabras, Título I fomenta cambios en la estructura de consumo en Honduras hacia el consumo de trigo, a expensas del consumo del maíz y posiblemente el arroz.

AID mismo admite el efecto desincentivador que las importaciones de trigo Título I han tenido para el sector agrícola hondureño. Una evaluación del Título I de 1987 contratada por AID, encontró que las grandes cantidades del trigo importado bajo el Título I habían reducido la demanda para el maíz y en consecuencia afectado su precio. En otras palabras, al consumir el pueblo hondureño más pan y pasta, se redujo el consumo de tortillas y otros productos de maíz, disminuyendo en esta forma los ingresos de los maiceros. Según el modelo económico usado en el estudio, el efecto desincentivador provocado por las importaciones de trigo Título I habría llevado a una disminución del ritmo de crecimiento en la producción del maíz hasta por la mitad.⁷

Este efecto no solo constituye un desincentivo para la producción hondureña, además constituye una violación de la legislación vigente. La Ley Pública 480 reconoce los posibles efectos desincentivadores de la ayuda alimentaria en la Enmienda Bellmon. Aprobada en 1977, esta enmienda requiere que antes de cualquier venta de productos Título I, USDA asegure que los envíos planeados no causarán ningún efecto desincentivador para la producción nacional del país importador. Pero en el caso hondureño, esta medida carece de efectividad ya que las determinaciones de USDA ignoran la posibilidad de que el trigo sustituye a otros granos en la dieta hondureña.

El consumo de trigo en Honduras

Las cifras disponibles demuestran un rápido incremento en el consumo de trigo en Honduras durante el período de operaciones Título I, de 16.8 kg. per cápita anuales en 1976 a 26.4 kg. en 1986. En 1976 el consumo de trigo representaba un 10.6% del consumo total de los granos básicos (maíz, frijol y trigo); una década después, la participación del trigo en la canasta de granos había aumentado al

18.4%. Otra forma de notar el aumento del consumo de trigo es haciendo una relación con el maíz, principal componente de la dieta hondureña. De 1976 a 1986 la relación del trigo con el maíz pasó de 1:8 a una relación de 1:4.⁸

El aumento de consumo de trigo en Honduras se debe a un conjunto complicado de factores. El trigo es lo que los economistas llaman un "bien positivo": en cuanto las familias ganan más, dedican una mayor parte de sus gastos a los productos de trigo. (El consumo del maíz, en cambio, disminuye). El consumo del trigo está además relacionado con la urbanización; las familias urbanas comen más trigo que las rurales, aún al mismo nivel de ingreso. La alta proporción de mujeres urbanas que trabajan fuera del hogar; la facilidad de guardar y servir pan, comparado con las tortillas; y el fácil acceso de la población urbana a las panaderías son algunos de los factores que ayudan a explicar este fenómeno. Además, la población urbana está más expuesta a la propaganda y los estilos de vida extranjera y así más propensa a desarrollar gustos por productos tales como los "donuts", los "panqueques", o la "pizza".

Otro impulso al consumo de trigo en Honduras ha sido su bajo precio internacional, especialmente desde 1985 cuando EEUU redujo su precio de sustentación interna con el fin de estimular las ventas externas. Adicionalmente, está la influencia del Título I, pues hace aún más fáciles y baratas estas importaciones. Aunque el Título I no es el único responsable de los altos niveles de consumo de trigo en Honduras, sí parece actuar al margen, impulsando las importaciones más allá de lo que hubieran sido en la ausencia del programa.

Por último, habría que mencionar los programas Título II, que entre sus distribuciones gratuitas incluyen productos de trigo tales como la harina y el "bulgar" (trigo quebrado, que se prepara en forma parecida al arroz).

Hasta ahora el gobierno y el pueblo hondureño han prestado poca atención a la creciente dependencia del trigo en Honduras. Se ve la demanda de este producto--proveniente más que todo de las clases medias urbanas--como hecho dado, y se ven con beneplácito los créditos subsidiados Título I, ya que estos ayudan a mantener una oferta generosa de este producto. De hecho, al gobierno le interesa asegurar un buen suministro de trigo, ya que hay pocas cosas tan políticamente explosivas como la demanda del sector urbano por pan barato.

Pero tomando en cuenta que Honduras produce únicamente cantidades insignificantes de trigo, (la última producción de trigo reportada en Honduras fue en 1982, de solamente 700 TM), tal vez ya es hora de replantear el problema de este grano, no como una necesidad de la vida diaria, sino como un producto importado un tanto lujoso. En lugar de

siempre intentar bajar el precio de este grano, sería mejor que el gobierno estudiara como frenar su creciente consumo, por ejemplo, mediante las tarifas de importación o bien incentivos a los panaderos para que utilicen cierto porcentaje de harina de yuca o de maíz en sus productos.

La condicionalidad del Título I

PL480 Título I afecta al sector agrícola hondureño no sólo a través de su influencia en la oferta y los precios, sino también a través de las condiciones que conlleva este programa. En Honduras, se utiliza el PL480 para promover cambios en las políticas agrícolas que sustituyen el papel regulador del estado por las fuerzas libres del mercado. Específicamente, se busca reducir el papel del Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (IHMA) como agente regulador del mercado.

El uso del Título I para promover cambios en las políticas del gobierno importador empezó en 1966 con el establecimiento de las llamadas "medidas de auto-ayuda." Desde esta fecha, cada año antes de firmar el contrato Título I, el gobierno receptor tiene que prometer implementar varias medidas previamente negociadas con AID. A la vez, se compromete a gastar la moneda local en estas mismas medidas o en otras actividades aprobadas por AID.

Según la ley PL480, las actividades promovidas por Título I deben ser adicionales a los esfuerzos gubernamentales normales. En esta forma se intenta que el Título I pase de representar un apoyo económico general, a ser una forma de influenciar las políticas del gobierno receptor en direcciones favorecidas por los Estados Unidos.

El lenguaje del PL480 es claro en señalar que las condiciones y los recursos PL480 deben de orientarse preferencialmente a promover el desarrollo del sector agrícola y a aliviar el hambre y la malnutrición. Este mandato queda constatado no solo en el lenguaje general orientador, sino también en algunas de las medidas de autoayuda sugeridas en la ley, por ejemplo, la que dice que se debe dedicar una mayor proporción de las tierras a la producción de alimentos, en lugar de productos no-alimenticios.

Pero como el PL480 nunca refleja un solo interés, las medidas sugeridas en la ley también incluyen varias (tales como crear un clima favorable para la empresa privada o la implementación de programas de sanidad animal y vegetal) que benefician más a los intereses económicos estadounidenses que a los intereses del pueblo hondureño. Aún así, la idea de que la ayuda alimentaria debe de dirigirse preferencialmente a apoyar la seguridad alimentaria y la producción de alimentos, goza de un fuerte apoyo en el Congreso y el pueblo estadounidense.

A pesar de que la ley es bastante clara en este sentido, a partir de la presidencia de Ronald Reagan, AID ha descartado la meta de apoyar la producción interna de alimentos a favor de un nuevo modelo de desarrollo neoliberal. Enfocado en la necesidad de ajustes macroeconómicos, la promoción de exportaciones, y el apoyo al sector privado este nuevo enfoque vino a sustituir la preocupación por el mercado interno y las necesidades básicas que había caracterizado los esfuerzos de desarrollo de las décadas anteriores.

El nuevo modelo rápidamente se ha visto reflejado en el manejo de AID de todos los programas de asistencia económica estadounidense, incluyendo al PL480. En Honduras, las nuevas condiciones de AID se ha intentado imponerlas no sólo por medio del Título I, sino además a través de una segunda modalidad de ayuda alimentaria conocida como Título III.

Título III

Para el grupo de países más pobres, PL480 incluye un sub-programa llamado "Alimentos para el Desarrollo," o simplemente Título III. A través de este mecanismo se perdona la deuda Título I a los gobiernos que llevan a cabo ciertas medidas de auto-ayuda más estrictas que las normales. Este programa también requiere una constancia de que las medidas realmente son adicionales así como evaluaciones de los proyectos financiados con la moneda local.

En esta forma el Título III ha buscado superar algunas de las debilidades en la condicionalidad del Título I. A través de sus experiencias con el Título I, los EEUU han encontrado que hay un límite a lo que los gobiernos aceptan hacer solamente a cambio de los créditos concesionales anuales; además, asegurar que las medidas y los recursos del Título I realmente son adicionales frecuentemente requiere más recursos administrativos de los que AID quiere asignar a este programa.

En respuesta a estos problemas, en 1977 el Congreso estadounidense creó el Título III, que perdona las deudas Título I de los países que aceptan condiciones y controles más estrictos de los que prevalecen bajo el Título I. Honduras es el único país centroamericano donde se ha intentado implementar este programa.

En el período 1979 a 1987, a Honduras le fueron perdonados hasta \$16.5 millones de su deuda Título I bajo este programa (Tabla I).

Las condiciones del Título III son más estrictas que las del Título I, y deben ser encaminadas directamente hacia el apoyo a la seguridad alimentaria. La legislación ordena que el programa sea orientado

a "incrementar el acceso de los pobres...a una creciente oferta alimentaria a través de actividades diseñadas para mejorar la producción, protección y la utilización de los alimentos, y mejorar el bienestar de los pobres del sector rural del país receptor".⁹

Para permitir que el Título III persiga mejor sus metas de desarrollo, este programa permite una asistencia multi-anual (en contraste con el Título I, que solo opera en forma anual). En 1979 Honduras firmó un convenio de dos años por un valor de \$4 millones, y en 1982 firmó otro de cinco años por un valor de \$15 millones. El primer convenio, de acuerdo con el mandato del programa de aumentar la oferta alimentaria, sirvió para financiar la compra de granos básicos por parte del Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (IHMA).

Con el segundo convenio de 1982, sin embargo, ya se nota el viraje en las políticas de AID, ya que esta ayuda fue encaminada principalmente a la promoción de nuevos cultivos de exportación (Tabla IV). Dentro de este mismo marco está el apoyo al riego y a la Fondo Hondureño de Investigación Agrícola (FHIA), anteriormente el instituto de investigación de la bananera United Fruit, el cual continúa sus investigaciones sobre bananos, cítricos y otras exportaciones no-tradicionales con dinero de AID. Otros de los proyectos de exportación involucran al cacao, el cardamomo y las verduras.

Este programa encontró, sin embargo, varios problemas en su implementación. El programa de diversificación de las exportaciones, en particular, tuvo varios atrasos y recortes, por lo cual en 1985 el convenio Título III fue renegociado por un nivel menor de \$12.5 millones.

Tanto el gobierno hondureño, como AID, sintieron oneroso cumplir con los múltiples requerimientos administrativos del Título III. Es más, a partir de 1983 el interés principal de AID no fue reformar las políticas agrícolas hondureñas, sino canalizar un máximo nivel de recursos al país como premio por su participación en la guerra de la Contra. Por lo tanto, al par del Título III siguió el programa más sencillo de Título I, y al terminar el convenio Título III para el período 1982-1985 (que en realidad abarcó el período 1983-1987) se decidió abandonar el uso de este programa en Honduras. Simplemente, se encontró que los resultados de este programa no valían los esfuerzos que hubo que invertir en los múltiples requerimientos administrativos.

PL480 y el ajuste estructural

Cabe notar que en Honduras hasta recientemente el interés de AID en condicionar su ayuda a reformas en las políticas económicas del gobierno, se vió suavizado por el interés de la Administración del Presidente Reagan en usar Honduras en su es-

TABLA IV
HONDURAS: PROGRAMACION DE LA MONEDA LOCAL PL480 Y SECCION 416, HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1989
(en millones de lempiras)

TITULO III	25.23
Riego a pequeña escala	6.98
Desarrollo de cooperativas a/	6.80
Fondo Hondureño de Inves. Agrícola	5.00
Diversificación de las exportaciones	4.98
Otro	1.41
TITULO I	150.02
Fondos de reserva	13.96
Censo de población y vivienda	10.03
BANADESA b/	10.00
Escuela Nacional Agrícola	9.90
Reforma agraria (INA)	9.50
Crédito a cooperativas c/	8.40
MNR-Investigación agrícola	8.36
Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola	7.30
MNR-Extensión agrícola	7.19
Des. Rural Integrado: Marcala/Goascoran	5.63
MNR- Desarrollo del Valle Guayape	3.24
Prog. de emergencia, Zona Sur (INA)	3.17
Producción bovina y salud animal	2.94
MNR-PRODESBA (Sta. Bárbara)	2.81
Encuesta agropecuaria	2.70
44.89	Otro
SECTION 416	16.63
Reserva	8.63
BANADESA	3.00
Asistencia a plataneros	4.00
PROCAS/SECPLAN: Asistencia al sur	1.00
TOTAL MONEDA LOCAL	191.88
a/ Cooperativas modelos, ANACH, DIFOCOOP, UNIOCOOP, FACACH, FECORAH, CONACI.	
b/ Cooperativa Fruta del Sol, CREHSUL Ltd., Cooperativa 20 de Mayo, Cooperativa Maya Occidental Ltd, COHORSIL, COCOPLAINH.	
c/ UNIOCOOP, BANDESA-Fondo de Reforma Agraria, CARNOL, CARCOMAL, CARCOL, CAROL.	

Fuente: AID-Honduras. Office of the Controller. Local Currency Accounting Report for the Period Ending June 30, 1989

trategia regional de hostigamiento a Nicaragua. De-seosa de proveerle a Honduras el máximo apoyo económico, la AID generalmente se abstuvo de imponer condiciones muy onerosas ni tampoco veló por el cumplimiento estricto de los convenios firma-

dos.

Por ejemplo, aunque se supone que los usos de la moneda local (tanto del Título I como del Título III) deben ser adicionales a los esfuerzos gubernamentales normales, AID ha accedido a que el gobierno hondureño utilice este dinero para gastos presupuestarios corrientes, especialmente para programas agrícolas. Entre 1982 y 1987, un 37% de la moneda local fue destinado a los diversos programas del Ministerio de Recursos Naturales (MRN)--donde financió casi una tercera parte de su presupuesto--y cerca de una cuarta parte fue otorgado al Banco de Desarrollo Agrícola.¹⁰

En 1985, un informe de la Contraloría General de los Estados Unidos (GAO) encontró que la ayuda ESF y Título I a Honduras y El Salvador siempre continuaba a pesar de que estos gobiernos no habían implementado las reformas económicas estipuladas por AID. La GAO explica la falta de control de AID como "debido a objetivos políticos y de seguridad".¹¹

Es importante aclarar que los EEUU nunca abandonaron su interés en promover el ajuste estructural en Honduras; solo que en algunos años este interés fue suavizado por intereses políticos. Aún así, hay una clara tendencia en las condiciones del PL480, tanto del Título I como el Título III: dejar de lado la producción de granos básicos y concentrar los esfuerzos en la promoción de exportaciones no-tradicionales.¹²

Luego del apoyo que el primer convenio Título III dió a los programas de compras internas del IHMA, los recursos y las condiciones del PL480 han dejado de apoyar la producción de granos básicos en Honduras, para concentrarse en los cultivos de exportación. Este viraje fue evidente desde que en 1983 se puso como medida de autoayuda para el Título III que el gobierno hondureño "provea mas apoyo a la explotación, particularmente de parte del sector privado, de las exportaciones potenciales de cultivos no-tradicionales".

En Honduras, a pesar del lenguaje legislativo que dirige el PL480 a apoyar la producción interna de alimentos y las condiciones de vida de la población más pobre del área rural, muy poco de la moneda local se ha utilizado en apoyar la producción de alimentos. En el período 1982-1987, los proyectos orientados específicamente hacia la producción de los granos básicos representaban únicamente el 0.5% del total de la moneda local. Tampoco los gastos Título I han resultado en ninguna mejora cuantitativa de los rendimientos de los cultivos básicos.¹³

Ahora se pasa de marginar a los granos básicos a buscar activamente reestructurar el sistema de comercialización y apoyo para estos productos. El IHMA, en particular, está siendo fuertemente presionado; desde 1985 se ha pedido una revisión del

programa de precios de garantía al productor, la venta de varias instalaciones del IHMA al sector privado, y una mayor participación del sector privado en el mercadeo de granos. A partir de 1987 se nota en las medidas para Honduras un interés en promover programas de sanidad vegetal y animal (medida que no solo favorece a la exportación, sino también protege a los productores estadounidenses).

Con las recientes elecciones en Nicaragua y el fin de la guerra de la Contra, ahora en 1990 las presiones para el ajuste estructural en Honduras están aumentando rápidamente. El país ya no puede esperar los mismos niveles de ayuda estadounidense que antes, y las presiones para reformas económicas, siempre presentes, se intensifican.

PL480 forma parte importante de este esfuerzo. Un documento de 1990 sobre la estrategia de la Misión de AID en Honduras para el sector agrícola, dice que esta "implica un alto nivel de énfasis en las reformas de las políticas, con el apoyo de los programas ESF y PL480 Título I condicionados a estas políticas".¹⁴

Actualmente, casi todas las medidas de autoayuda promueven ajustes neo-liberales en la agricultura. Para 1990, se condiciona la ayuda PL480 a que el gobierno de Honduras efectúe las medidas siguientes:

1. levantar los controles sobre los precios agrícolas;
2. modificar las leyes que rigen el IHMA sobre importación y exportación de granos básicos, para que la empresa privada no tenga que consultar al IHMA;
3. reestructurar al IHMA, incluyendo la institución de un sistema de precios banda, y la privatización de parte de sus instalaciones de almacenamiento;
4. reemplazar la política general de subsidios en materia alimentaria por la ejecución de un programa de ayuda económica orientado a los grupos más pobres;
5. continuar con la privatización de la Industria Nacional de la Semilla, Productos Lácteos Sula, y de los ingenios azucareros estatales;
6. apoyar los convenios Anti-Aftosa y Erradicación del Gusano Berrendor entre el MRN y la Comisión EEUU-México.

En su documento de estrategia para el sector privado, AID argumenta que una liberalización de los precios de los granos básicos en Honduras redundará en mejores precios para los productores de granos básicos, donde el país aparentemente tiene cierta ventaja comparativa. Pero a la vez, habla de impulsar al sector agrícola hondureño hacia la producción de cultivos de más alto valor, en lugar de

los granos. Notando que la pobreza y la malnutrición en Honduras se concentran en las áreas rurales, AID propone aliviar esta pobreza no a través de apoyo para los campesinos productores de granos básicos, sino impulsando al sector campesino a producir nuevos cultivos para exportación.

AID argumenta que estos nuevos cultivos son más intensivos en su uso de mano de obra y resultan en más ingreso. Los campesinos de los otros países centroamericanos, sin embargo, han encontrado en estos nuevos cultivos--con sus fuertes requerimientos de inversión y sus mercados inestables--grandes problemas y riesgos. Además se quejan de que el procesamiento y la exportación de los nuevos cultivos, la fase en donde más se gana, no está en manos de los campesinos sino en manos de la élite nacional o las empresas extranjeras.

En lugar de los programas de apoyo de precio del IHMA, y los controles cuantitativos sobre el comercio con el exterior, AID propone una devaluación (lo cual hace más caras las importaciones de granos) como la forma más efectiva de apoyar el ingreso de los pequeños productores, y protegerlos de la competencia de las importaciones de trigo y otros granos externos. En cuanto al IHMA, "la Misión buscará promover una redefinición de las funciones de IHMA, eliminando su monopolio sobre la importación de granos y restringiendo sus operaciones domésticas a un papel de reserva reguladora".¹⁵

Conclusión

El programa de ayuda alimentaria mas grande en Honduras es el programa de crédito PL480 Título I. Igual que los fondos ESF, Título I apoya la balanza de pagos y también el presupuesto estatal, aumentando la capacidad financiera del gobierno y así su margen de maniobra. Los dos programas crecieron juntos en la década de los 80 como muestra del interés político-militar de los Estados Unidos en Honduras.

Título I representa un importante apoyo para el gobierno hondureño así como para los exportadores estadounidenses; los beneficios de este programa para el pueblo hondureño, en contraste, son dudosos. Después del gobierno hondureño, Título I beneficia más que todo a las agroindustrias importadoras y a las clases medias urbanas, principales consumidores del trigo que se importa con estos créditos subsidiados.

El sector campesino, el grupo poblacional más pobre y malnutrido, recibe muy pocos beneficios del Título I; más bien sufre de la competencia que los granos importados ofrecen a sus propios cultivos. Título I además hace peligrar la seguridad alimentaria del país, al fomentar el consumo del trigo, un



grano que el país ya no produce.

El Congreso estadounidense, influenciado por la imagen humanitaria de la ayuda alimentaria, ha decidido que la asistencia Título I sea condicionada a que el gobierno recipiente haga mayores esfuerzos para aliviar la pobreza rural y promover la producción interna de alimentos. A la vez, USDA está encargado de velar para que este programa no constituya un desincentivo para la producción interna de alimentos. Pero en los dos casos, los administradores del programa no cumplen a cabalidad con la ley.

USDA hace caso omiso del efecto desincentivador de las importaciones del trigo sobre el maíz, y el hecho de que este programa promueve cambios en la estructura de consumo en Honduras hacia este grano importado. AID, por su parte, en lugar de dirigir los recursos y condiciones Título I hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población mas pobre, utiliza el programa para promover su modelo de desarrollo neo-liberal, enfocado en el ajuste económico y las exportaciones.

En la década de los 90, es de esperar que continúen los esfuerzos de ajuste estructural. Los niveles globales de ayuda estadounidense van en descenso, pero por el momento el PL480 Título I continúa en un nivel estable de \$12 millones anuales. Este programa se seguirá utilizando para condicionar ajustes y reformas en el sector agrícola. AID habla ahora de empezar a presionar para reformas en el sistema crediticio.

PL480 Título I es ventajoso para el gobierno de Honduras, pero no para el sector campesino ni para la seguridad alimentaria del país. Si continúa el programa, debe ser reorientado a apoyar una redistribución de recursos hacia los sectores rurales pobres, apoyando en particular la producción interna de alimentos. A la vez, se debe buscar mecanismos para frenar la creciente dependencia en la importación de trigo.

NOTAS

- 1) Huddleston, Barbara. "Closing the Cereals Gap with Trade and Food Aid", **International Food Policy Research Institute, Research Report, No.43** (January 1984), p. 71.
- 2) Calculado en base a L.29.88 millones en moneda local (reportado por AID), comparado con las cifras de ingresos y gastos gubernamentales del Fondo Monetario Internacional.
- 3) La pobreza, en este caso, se define como el grupo de los países con el GNP per cápita por debajo de cierto nivel fijado anualmente por IDA (International Development Administration) del Banco Mundial. Para 1988, este nivel fue de \$791 per cápita.
- 4) USDA. **World Food Needs and Availabilities**, años varios.
- 5) Solon Barradough and Michael F. Scott (1987) **The Rich Have Already Eaten**, Amsterdam. The Transnational Institute, p.19.
- 6) Informe HO-9002 del Attaché Agrícola de los EEUU en Guatemala, p. 26.
- 7) Norton, Roger and Carlos A. Benito (1987) **Evaluación de los programas realizados bajo el Título I de la Ley Pública 480 en Honduras**. (Informe preparado por el Winrock International Institute for Agricultural Development, para USAID-Honduras, Oficina de Desarrollo Rural), Capítulo 2, página 15.
- 8) Revisión de la planificación de la ayuda alimentaria (borrador). Sin autor. 1989, pp. 32-33. Para 1986, Norton y Benito (op. cit., p. 2-4) calculan el consumo aparente per cápita, en libras, en 0.31 para el maíz, 0.10 para el trigo y 0.05 para el arroz.
- 9) USDA. FAS. **Food for Peace: 1984 Annual Report on Public Law 480.**, p. 39. Traducción propia.
- 10) Norton and Benito (1987) Capítulo III, pp. 1-5.
- 11) GAO (1985) **Providing Effective Economic Assistance to El Salvador and Honduras: A Formidable Task**. Washington, D.C. (GAO/NSAID-85-82).
- 12) Norton and Benito (1987) op. cit, capítulo IV, p. 1, y Tabla 17. AID argumenta sin embargo, que la cantidad gastada en la producción de los productos básicos es significativa, ya que en 1988 casi la mitad de los gastos del MRN se utilizaron en investigación, extensión, multiplicación de semilla y formación de recursos humanos, programas donde el enfoque principal fueron los granos básicos. AID (1990) **Agricultural Sector Strategy Paper**. Tegucigalpa, p. 18.
- 14) AID-Honduras. Office of Agricultural and Rural Development (1990) **Agricultural Sector Strategy Paper**, p. v, traducción de la autora.
- 15) AID (1990), op cit, p. 19, traducción de la autora.



**Centro de documentación
de Honduras**

Apertado Postal 1882
Tegucigalpa, Honduras
Centro América

**VIA AIR MAIL
CORREO AEREO
PAR AVION**