

ET

52

05348

1986

SERIE RESEARCH MEMORANDA

DOMINICAANSE REPUBLIEK
LANDHERVORMING IN DE SUIKERSECTOR

Jan de Groot

Researchmemorandum 1986-52

December 1986



VRIJE UNIVERSITEIT
FACULTEIT DER ECONOMISCHE WETENSCHAPPEN
A M S T E R D A M

5390

17

Dominicaanse Republiek
Landhervorming in de Suikersektor

Jan de Groot
April 1986

Inhoudsopgave

1. Inleiding: Landhervorming in de suikersector.	1
2. Opkomst van de suikersector.	4
3. De ontwikkeling van de sector: 1960-'82.	7
4. Kontrôle van de staat over het economisch surplus.	15
5. Verruiming van de toegang tot de grond.	19
6. Verbetering van de kwaliteit en 'dominicanisering' van de werkgelegenheid.	21
7. Konklusies.	29
Literatuur	31

1. Landhervorming in de suikersector

Na de dood van Trujillo in 1961 werden ook de door de dictator opgebouwde suikerbelangen gekonfiskeerd. Dit betrof twaalf van de zestien suikerondernemingen van het land, die in totaal ongeveer 230.000 ha landbouwgrond omvatten, als ook de betrokken transportsystemen en industriële installaties. Deze suikercomplexen zijn overgegaan in handen van de Staat en sinds 1963 wordt het beheer gevoerd door een specifiek overheidsorgaan (Latorre, 1981: 247).

Deze overname was op zich een ingrijpende beleidsmaatregel; van belang is om na te gaan of er ook sprake is van landhervorming in de zin van de hier gebruikte definitie van landhervorming. Deze formele definitie van landhervorming, ontleend aan Lipton (1974: 270), luidt:

'Land Reform (agrarian reform, reforma agraria) comprises (1) compulsory take-over of land, usually by the state, from the biggest landowners, and with partial compensation; and (2) the farming of that land in such a way as to spread the benefits of the man-land relationship more widely than before the take-over.'

De overname van de gronden van de suikerondernemingen van Trujillo valt zeker onder het eerste gedeelte van de definitie, hoewel er in dit geval geen sprake was van compensatie. Het tweede element - de grotere spreiding van de baten van de veranderde verhouding tussen mens en grond - vereist meer uitleg, zeker als deze spreiding wordt geïnterpreteerd als een vermindering van rurale ongelijkheid.

In het geval van de nieuwgevormde staatssuikersector kunnen drie aspecten worden genoemd, die op zo'n meer evenwichtige spreiding zijn gericht:

- de uitgifte van land aan 'outgrowers' ('colonos') en landhervormingsboeren;
- het verbeteren van de kwaliteit van de werkgelegenheid in de suikerrietverbouw en het 'dominicaniseren' speciaal van de oogstwerkzaamheden;
- en mogelijk het onder kontrôle van de staat brengen van het surplus van deze sector.

Het eerste aspect betreft de overdracht van gronden van de staatsector aan particuliere producenten. De directe overdracht van eigendom van land van de suikerondernemingen van de Staat aan het Landhervormingsprogramma is in de periode 1960-82 zeer beperkt van omvang gebleven. Meer nadruk heeft de uitgifte van land aan 'colonos' gekregen. 'Colonos' of 'outgrowers' zijn suikerrietproducenten, die zelf niet over

rietverwerkingsfaciliteiten beschikken, en hun riet onder kontrakt leveren aan een suikeronderneming, een 'centrale'. Het aandeel van deze 'colonos' in de produktie is vooral in de jaren zeventig sterk toegenomen. In 1960 produceerden zij 16 procent van het verwerkte suikerriet, in 1978 40 procent. (Vincens, 1982: 310). Zulke producenten kunnen over eigen grond beschikken of suikerriet produceren op land gepacht van de betrokken suikeronderneming. De hier bedoelde landuitgifte van de staatsbedrijven in de suikersektor heeft vooral betrekking op het verstrekken van land aan beginnende 'colonos' en dit heeft veelal plaats in de vorm van het verpachten van de grond. Een aantal 'colonos' echter heeft zich op illegale wijze staatsgrond toegeëigend.

Deze toegang tot suikerrietland is in het algemeen niet ten goede gekomen aan kleine boeren of landloze landarbeiders. De 'colonos' kunnen eerder worden aangemerkt als kleine rurale ondernemers (Delgado, 1980: 3), maar dat weersprekt niet de ruimere spreiding van de toegang tot de grond.

Naast deze verruiming van de toegang tot de grond, is het tweede aspekt waarin (een intentie tot) een evenwichtige spreiding van de baten tot uitdrukking komt, de bevordering van de rurale werkgelegenheid. Dit betreft niet zozeer de toename van de absolute werkgelegenheid in de rietproduktie, als wel de verbetering van de kwaliteit van de werkgelegenheid en daarmee de 'dominicanisering'.

De grondbewerking in de rietverbouw is gemechaniseerd en is in de staatssuikerbedrijven steeds meer uitbesteed aan loonwerkers (BHI, 1975: Appendix IB). De overige werkzaamheden worden voor het grootste deel op traditionele wijze uitgevoerd; dat geldt zeker voor de oogst, de rietkap, die nog geheel met de hand gebeurt. De gewas- en speciaal de oogstwerkzaamheden worden in belangrijke mate door haïtiaanse trekarbeiders verricht. In de gesegmenteerde arbeidsmarkt is dit de goedkoopste arbeidskracht die voor dit vuile en zware werk beschikbaar is. De inschakeling van buitenlandse seizoenarbeiders dateert al van het begin van deze eeuw, toen dominicaanse boeren, omdat zij nog toegang hadden tot grond - dus arbeid nog relatief schaars was - niet bereid waren tegen lage lonen in de rietoogst te werken. Na de Tweede Wereldoorlog is deze situatie veranderd en is arbeid in de rurale sektor relatief overvloedig geworden. En sindsdien doet zich de 'paradox' voor, dat elk jaar vele duizenden haïtiaanse seizoenarbeiders worden aangetrokken, terwijl de werkloosheid op het eigen platteland omvangrijk is. Sinds de overname van de suikerondernemingen door de Staat is de 'dominicanisering' van de suikerrietoogst een belangrijk beleidsvoornemen geweest. De realisering van deze doelstelling vereist echter een verbetering van de arbeidsproduktiviteit en van de arbeidsomstandigheden. Kwalitatief betere werkgelegenheid en hogere lonen zouden zeker bijdragen tot een grotere spreiding van de baten van de wijzi-

ging in de grondbezitsverhoudingen in de dominicaanse rurale sektor.

Het derde aspekt, het onder kontrôle van de Staat brengen van het surplus van de overgenomen suikersektor, is van groot belang omdat de landbouwexportsektor speciaal voor kleine perifere ontwikkelingslanden één van de belangrijkste bronnen is voor accumulatie. Zulke landen zijn niet in staat een eigen kapitaalgoederensektor op te zetten ten behoeve van de nationale industrialisatie- en ontwikkelingsstrategie. Voor de invoer van produktie-middelen zijn zij afhankelijk van een surplus in buitenlandse valuta, afkomstig óf van een rent-inkomen gegenereerd door primaire exporten (Fitzgerald, 1985:8), óf van internationale hulpverlening.

De kontrôle door de Staat van het surplus moet dus in de eerste plaats worden gezien in verband met de mogelijkheden voor economische groei. Of het benutten van die mogelijkheden ook zal leiden tot ruimere spreiding van de baten en speciaal tot vermindering van rurale ongelijkheid, hangt af van de aanwending van het surplus.

Op voorhand moet worden vastgesteld, dat op geen enkele wijze bepaald is dat het beschikbare surplus zou (moeten) worden gebruikt voor bevordering van rurale gelijkheid. Als zodanig is het onder kontrôle van de Staat brengen ervan niet direkt als een 'landhervormingsmaatregel' aan te merken. Wel vormde juist de kontrôle de basis voor het feitelijk kanaliseren van een deel van het surplus in een richting die pretendeert bij te dragen aan een ruimere spreiding van de baten, zoals in het geval van de investeringen in irrigatie. Op twee punten was er wel een direkte relatie tussen de kontrôle over het surplus en de spreiding van baten in de rurale sektor. In de eerste plaats is in de statuten van het staatssuikercomplex vastgelegd, dat een deel van de winst van de suikerondernemingen ten goede zou komen aan de werknemers van deze bedrijven. In de tweede plaats was de verbetering van de kwaliteit van de werkgelegenheid in de rietverbouw afhankelijk van de aanwending van een deel van het surplus in deze richting.

Aan de overgang in 1961 in handen van de Staat van een deel van de suikersektor zitten, naar gekonkludeerd mag worden, aspekten die de behandeling van deze overname en van de ontwikkeling van de sektor in het kader van de bestudering van het dominicaanse landhervormingsproces rechtvaardigen.

In het navolgende zullen eerst de geschiedenis van de suikersektor en de ontwikkeling van die sektor in de periode 1961-87 kort worden geschetst. Vervolgens zullen de genoemde aspekten, de kontrôle over het economisch surplus, de verruiming van de toegang tot de grond en tenslotte de verbetering van de kwaliteit van de werkgelegenheid in de suikerrietkultuur, aan de orde komen.

2. Opkomst van de suikersector

Voór 1875 vormde de produktie van suikerriet een onderdeel van de kleine-boeren-economie. De verwerking tot suiker vond plaats in lokale primitieve verwerkingsinstallaties, 'trapiches', in het merendeel van de gevallen houten werktuigen die met dierlijke trekkracht worden bewogen. De produktie van suiker, van niet al te hoge kwaliteit, was voornamelijk bestemd voor binnenlandse konsumptie, hoewel enige export plaats vond (Carreno, 1984: 110-114). In het laatste kwart van de 19e eeuw traden grote veranderingen op in de suikerproduktie, vooral onder invloed van ontwikkelingen in de industriële verwerking van de grondstof die zich eerder in Europa en de VS hadden voorgedaan en in het transport. De eerste door stoom aangedreven suikerfabriek in het land werd geïnstalleerd door Cubanen. Behalve Cubanen investeerden ook Italianen en later Noord Amerikanen in de suikerindustrie. De moderne verwerkingsinstallaties verdubbelden het rendement in de suikerextraktie uit het riet en verbeterden de kwaliteit van de suiker in vergelijking met de 'trapiches'. De grootschalige verwerking leidde tot een sterke uitbreiding van het areaal suikerriet dat kon worden bediend, terwijl de transportkapaciteit zelf enorm toenam door de introductie van moderne railsystemen (Carreno, 1984: 115-130).

Onderstaand staatje geeft een overzicht van de snelle ontwikkeling van de suikerrietkultuur gedurende de eerste vijftig jaar van modernisering:

<u>jaar</u>	<u>aantal</u> <u>suikerfabrieken</u>	<u>suikerrietareaal (ha)</u>	<u>lengte</u> <u>spoorwegnet (kms)</u>
1882	30	3.550	-
1895	19	9.500	82
1915	..	25.000	199
1925	22	58.750	909
1926	22	68.825	..

Bron: Boin & Serulle (1981:36)

Carreño (1984:128)

.. geen data

Deze snelle uitbreiding van het areaal ging gepaard met een sterke concentratie van het grondbezit. De moderne suikerfabrieken verwerkten in de beginperiode weliswaar suikerriet verbouwd door een toenemend aantal producenten zonder eigen verwerkingscapaciteit, colonos, maar de ondernemingen die deze fabrieken ('centrales') exploiteerden streefden naar onafhankelijke rietproduktie op eigen grond. Dat was ook wel de reden dat de industrie zich in het begin van deze eeuw verplaatste van het centrum van het land naar het oosten, waar de zeer

extensieve veehouderij in verval was geraakt en veel land van redelijke kwaliteit beschikbaar was. De toeëigening van deze grond door de voornamelijk buitenlandse ondernemingen vormde een belangrijke bron van oorspronkelijke accumulatie. De modernisering in deze periode betrof vooral het transport en de verwerking van het riet. De verbouw van suikerriet bleef extensief en berustte op traditionele landbouwmethoden, zoals het 'slash and burn' systeem; er was geen sprake van selectie van plantmateriaal en geen bemesting. Er werd vrijwel niet in het landbouwgedeelte geïnvesteerd, want daarvoor was het kapitaal te schaars en de grond werd extensief gebruikt. In 1926 bezaten de 22 toenmalige suikerondernemingen in totaal 210.500 ha landbouwgrond; 68.800 ha 33 procent stond onder suikerriet, 40.500 ha of bijna één vijfde deel was in gebruik als weide en 101.200 ha, bijna de helft van het areaal, werd in reserve gehouden of lag braak (Boin & Serulle, 1981:36).

Bij de opkomst van de moderne plantages werd de arbeid aanvankelijk verricht door dominicaanse kleine boeren, die het werk op een eigen bedrijfje combineerden met de vooral in de rietverbouw belangrijke seizoenarbeid. De relatief hoge lonen maakten deze semi-proletarische arbeidsrelatie voor de boeren aantrekkelijk. Toen echter ná de landbouwkrisis in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw de lonen werden verlaagd, bleken de boeren niet langer bereid deze seizoenarbeid te leveren. Immers er was in die periode nog vrij land beschikbaar, zodat zij het alternatief hadden hun arbeid aan te wenden op eigen bedrijfjes. Bovendien werd het kleine boerenbedrijf gestimuleerd, doordat de dominante klasse in die periode nog gevormd werd door handelaren en exporteurs, die juist steunden op de kleineboeren-productie van tabak, cacao en koffie, terwijl er nog geen kapitalistische producenten waren die de kleine boeren verdrongen uit de productie voor de binnenlandse markt.

Aan het begin van deze eeuw werd de seizoenarbeid dan ook geleverd door trekarbeiders van de engelstalige Antillen; na 1916 toen VS troepen zowel Haïti als de Dominicaanse Republiek hadden bezet, werden vooral haïtiaanse seizoenarbeiders gekontrakteerd, een situatie die onveranderd voortduurt. Geschat wordt dat aan het begin van de eeuw jaarlijks zo'n 4000 Antillianen werden aangevoerd; sinds de jaren zeventig gaat het om jaarlijks 15000 legaal gekontrakteerde Haïtianen (Del Castillo, 1981:124).

De moderne suikersector had zeker in de eerste vijftig jaar het karakter van een enclave. Er waren zeer weinig 'linkages', relaties met de nationale economie. Ruwe suiker werd geëxporteerd, produktiemiddelen en zelfs een groot deel van de konsumptiegoederen werden geïmporteerd en de winsten naar de grotendeels buitenlandse eigenaren overgemaakt.

Een belangrijk deel van de arbeiders kwam van buiten en vertrok aan het einde van de campagne. Kenmerkend was dat de seizoenarbeiders werden uitbetaald in 'tickets', toendertijd slechts inwisselbaar in winkels van de betreffende onderneming.

Trujillo moest gedurende de eerste helft van zijn bewind nog rekening houden met het noordamerikaanse kapitaal, dat de suikersektor domineerde. Hij bood de suikerondernemingen bepaalde economische voordelen (o.a. lage lonen), onder voorwaarde dat zij hun activiteiten beperkten tot die sektor. Na de Tweede Wereldoorlog nam de diktator een groot deel van deze buitenlandse belangen in de suikersektor over. Hij kocht negen suikerfabrieken en stichtte er zelf nog drie. Dit was mogelijk omdat hij in de periode van de wereldoorlog grote besparingen had gevormd. Maar zijn keuze voor de exportsektor vloede ook voort uit de uiterst beperkte binnenlandse markt, die door de zeer scheve inkomensverdeling slechts heel weinig ruimte bood voor importervangende industrialisatie (Cassá, 1982: 233-246).

Slechts één suikeronderneming, 'Centraal Romana', bleef in handen van noordamerikaans kapitaal; drie kleinere fabrieken - al in de vorige eeuw opgericht door de familie Vicini van Italiaanse afkomst, werden evenmin overgenomen.

De moderne suikersektor opgekomen in het laatste kwart van de vorige eeuw bracht zeker in de eerste vijftig jaar van zijn ontwikkeling grote veranderingen teweeg in de dominicaanse maatschappij, zowel op technisch als op economisch, sociaal, politiek én cultureel gebied. Die veranderingen hebben belangrijke konsekwenties gehad voor het dominicaanse ontwikkelingsproces en hebben met name het gedistribueerde karakter van de economie medebepaald. De sektorale disartikuleratie komt tot uiting in het enclave-karakter van de suikersektor, het ontbreken van linkages. De sociale disartikuleratie wordt gekarakteriseerd door de eenzijdige nadruk op de rol van de arbeiders als verschaffers van goedkope arbeid en het bijna volledig voorbijgaan aan de rol van de arbeidersklasse als konsument en als locus van ontwikkeling. Ook de sterke concentratie van het grondbezit als gevolg van landtoeëigening door de suikerondernemingen, in de betreffende regio's onvermijdelijk gepaard gaande met verdrijving van kleine boeren, is een belangrijke faktor geweest in het ontstaan van grondbezitsverhoudingen die mede de richting van het ontwikkelingsproces bepaalden.

De suikersektor speelt met name vanwege de deviezenopbrengsten nog een centrale rol in de economie van het land. Maar nieuwe impulsen voor het ontwikkelingsproces zijn er binnen deze sektor in de tweede vijftig jaar niet of nauwelijks geweest. De sociale frustratie is gebleven en in economisch en technisch opzicht is er sprake van stagnatie. Zoals García (1981:20) stelt: het model is uitgewerkt, is obsoleet geworden.

3. De ontwikkeling van de sektor 1960-82

De rol van de suikersektor in de dominicaanse economie is en blijft belangrijk, ook al neemt de betekenis door een zekere diversifikatie van de economie af. In de periode 1960-69 was de bijdrage van de sektor aan het BBP bijna negen procent, in de periode 1970-82 zes procent. Het aandeel in de goederen export bedroeg in deze twee perioden resp. 48 en 37 procent.

Aan het begin van de tachtiger jaren werd suikerriet verbouwd op ongeveer 250.000 ha, bijna één vijfde van het totale akkerbouwareaal. De werkgelegenheid van rond 85.000 werknemers vertegenwoordigde iets meer dan 8 procent van de totale werkgelegenheid, iets meer dan 10 procent van de werkgelegenheid in de landbouw en 50 procent van die in de industrie. En tenslotte leverde de suikersektor in de beschreven periode een aanzienlijke bijdrage aan de overheidsinkomsten.

Dit alles verklaart dat fluktuaties in de suiker-productie en -prijzen nog steeds in belangrijke mate de economie van het land bepalen.

Suikerondernemingen.

De dominicaanse suikersektor werd in de periode 1960-82 gevormd door zestien suikerondernemingen. In 1961 werden de twaalf aan Trujillo toebehorende bedrijven overgenomen door de Staat. Central Romana ging in 1967 over in handen van de noord-amerikaanse multinational Gulf & Western en drie kleinere fabrieken bleven het eigendom van de familie Vicini. Het aandeel van de drie suikerproducenten in de produktie was als volgt (percentages):

<u>periode</u>	<u>CEA</u>	<u>Central Romana</u>	<u>Vicini</u>
1960/62	64	29	7
1964/66	67	26	7
1970/72	61	32	7
1974/76	66	27	7
1980/82	61	33	6

Bron: ONAPLAN (1968), Wereld Bank (1978), INAZUCAR, Boletín Estadístico

De twaalf bedrijven die nu toebehoren aan de Staat werden in 1961 gekonfiskeerd van de erven van Trujillo. Een andere optie dan het beheer van de gronden door de Staat was niet voorhanden (Vega, 1980: 19). Massale uitgifte van de grond aan 'outgrowers' of landhervormingskoöperaties werd niet overwogen om de fabrieken de direkte controle over de rietproduktie niet te doen verliezen. De traditionele elite, die door Trujillo gedwongen was zich te beperken tot het terrein van voornamelijk de handel, beschikte over onvoldoende kapitaal om dit geheel van bedrijven over te kunnen nemen. En het alternatief, het complex aan buitenlandse investeerders aan te bieden, was niet

akseptabel. In 1963 werden de twaalf bedrijven als groep onder beheer van een specifiek overheidsorgaan gebracht dat in 1966 werd omgevormd tot de Consejo Estatal de Azucar (CEA), een raad van beheer. In 1965 was al gevormd het Instituto Nacional de Azucar (INAZUCAR), het nationale suiker instituut, dat een beleidsformulerende functie had voor de gehele suiker sektor.

Productie

Tabel 1 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de produktie in de gehele sektor.

Tabel 1 Dominicaanse Republiek: Suikerriet areaal, produktie en rendementen

jaar	geoogst areaal (000 ha)	produktie suikerriet (000 ton)	rendement suikerriet (ton/ha)	produktie suiker (000 ton)	rendement suiker (ton/ha)	suikergehalte van riet (suiker/riet)
1960	145.0	10.216	70.5	1.114	7.68	0.109
1961	119.5	7.826	65.5	874	7.31	0.112
1962	140.5	8.103	57.7	904	6.43	0.112
1963	96.6	7.417	76.8	807	8.35	0.109
1964	98.8	7.799	78.9	827	8.37	0.106
1965	72.4	5.555	76.7	584	8.07	0.105
1966	97.1	6.651	68.5	693	7.14	0.104
1967	107.0	7.069	66.1	827	7.73	0.116
1968	100.1	5.705	57.0	667	6.66	0.117
1969	134.0	8.346	62.3	886	6.61	0.106
1970	160.5	8.672	54.0	1.015	6.32	0.117
1971	179.2	10.226	57.1	1.134	6.33	0.111
1972	182.4	10.272	56.3	1.175	6.44	0.114
1973	204.1	9.920	48.6	1.183	5.80	0.119
1974	212.4	10.131	47.7	1.230	5.79	0.121
1975	214.9	9.337	43.4	1.170	5.44	0.125
1976	227.8			1.249	5.48	
1977	297.0			1.222	4.11	
1978	243.7	11.093	45.5	1.164	4.78	
1979		10.304		1.167		
1980		9.056		1.013		0.112
1981		9.629		1.114		0.116
1982		10.921		1.285		0.118

Bron: 1960-1973 BHI, App. I, p. 92
1974-1982 INAZUCAR, Boletín Estadístico

De oogst van 1960 was een uitzonderlijk grote oogst, een uitschieter. Pas in 1971 werd dit produktienivo weer behaald, maar nu op een reguliere basis. Volgens de gegevens is het areaal gestaag uitgebreid, maar de produktie is niet naar verhouding gestegen; er is sprake van afnemende rietopbrengsten per hektare. De extraktie van suiker uit het riet lijkt daarentegen in de jaren zeventig licht te zijn verbeterd. De teruggang van de rietopbrengsten wordt toegeschreven aan het in gebruik nemen van marginale gronden maar ook aan het minder resistent worden van de traditionele suikerrietvariëteiten tegen ziekten en plagen, terwijl een actief beleid van de suikerondernemingen, gericht op vervanging en de introductie van meer produktieve variëteiten, ontbrak.

In het geval van CEA komt daar nog bij de minder efficiënte bedrijfsvoering die het gevolg is van de invloed van de politici op de gang van zaken. De bedrijfsvoering is centralistisch en bureaucratisch, waardoor de organisatie van de werkzaamheden gebrekkig is, vooral die van de oogstaktiviteiten (BHI, 1975: Appendix IA). De inkomsten van de CEA bedrijven worden bovendien door de Staat sterk afgeroomd, zodat zelfs vervangingsinvesteringen achterwege bleven. Dit gold investeringen in het machinepark voor de landbouwwerkzaamheden, de infrastructuur voor irrigatie - slechts aanwezig op drie van de twaalf plantages - de railsystemen en de fabrieken. Vooral de verwaarlozing van het machinepark en van irrigatie- en drainage-systemen speelde een rol bij de daling van de opbrengsten.

Techniek en Technologie

Techniek en technologie van de suikerrietverbouw zijn ongelijkmatig veranderd. De groundbewerking is vrijwel geheel gemechaniseerd; in het geval van CEA wordt deze uitbesteed. Het planten - eens in de vijf jaar wordt het riet opnieuw aangeplant - is gedeeltelijk gemechaniseerd en dat geldt ook voor het onderhoud van het gewas. Op 95 procent van het areaal wordt kunstmest gebruikt, chemische onkruidbestrijding toegepast en gespoten tegen ziekte en plagen. De kwaliteit van veel van deze werkzaamheden laat bij de staatsbedrijven tengevolge van de wijze van bedrijfsvoering te wensen over (BHI, 1975: App. IA).

Vrijwel ongewijzigd gebleven zijn de oogstwerkzaamheden. Al het riet in de Dominicaanse Republiek wordt nog met de hand geoogst en groten-deels ook met de hand geladen. In 1980 beschikte men over drie oogstmachines, waarmee alleen werd geëxperimenteerd. Slechts op enkele plantages waren mechanische laders aanwezig, waarmee ongeveer 10 procent van het totale riet geladen werd (GEPLACEA, 1983: 67). Vrijwel overal ter wereld waar nog met de hand geoogst wordt, is een arbeidsverdeling gangbaar tussen rietkappers en laders, maar deze ontbreekt in de Dominicaanse Republiek.

De oogstwerkzaamheden worden grotendeels uitgevoerd door haftiaanse seizoenarbeiders.

Dertien van de zestien suikerplantages beschikken over een railsysteem. De aanvoer van het riet uit het veld naar de overlaadstations gebeurt met ossenkarren waarmee ongeveer drie ton riet wordt vervoerd. Een deel van de bedrijven werkt met een door tractoren getrokken trein van trailers of met vrachtwagens. Vooral het railsysteem van de staatsbedrijven is sterk verouderd en onvoldoende onderhouden.

De fabrieken van de CEA bedrijven zijn zeer oud. Uit een studie daarover (BHI, 1975: App. III) bleek dat de verouderde installaties niet slecht werkten, vooral omdat het bedienend personeel en de staf belast met het onderhoud er zeer vertrouwd mee waren en kans zagen om de machines draaiende te houden. Wel werd het nodig geacht om meer reparaties uit te voeren, bottlenecks te verwijderen en vooral de energiebalans te verbeteren door voor warmte en krachtopwekking een groter gebruik te maken van het uitgeperste riet.

Diversifikatie

De hoofdprodukten van de dominicaanse suikersektor zijn ruwe suiker voor de export, geraffineerde suiker voor de binnenlandse konsumptie en melasse, dat wordt gebruikt in de alcoholbereiding en als veevoer. Het enige bijprodukt van betekenis is furfural, een grondstof voor de bereiding van kunsthars, dat uit het uitgeperste riet wordt gewonnen door een fabriek van de 'Central Romana'.

De verdere verwerking van suiker en van het uitgeperste riet is nog een geheel onbetreden terrein, dat echter in verband met de sterk fluktuierende en structureel zwakke internationale suikermarkt essentieel zou kunnen worden voor het voortbestaan van de suikersektor.

Werkgelegenheid

Tabel 2 geeft de omvang en het verloop van de werkgelegenheid aan in de dominicaanse suikersektor. Het gaat daarbij zowel om werknemers op de plantages, alsom degenen die in het transport werken en het personeel van de fabrieken.

Tevens wordt het gemiddelde jaarloon aangegeven en de arbeidskosten als percentage van de verkopen.

Tabel 2 Dominicaanse Republiek: werkgelegenheid en loonnivo in de suikersector, 1960-1981.

jaar	werk- nemers (000)	loon ¹ (\$)	arbeidskosten (% van verkoop) (%)	jaar	werk- nemers (000)	loon (\$)	arbeidskosten (% van verkoop) (%)
1960	64.873	325	19.7	1971	88.585	672	37.5
1961	55.073	370	26.1	1972	94.497	705	34.6
1962	61.487	740	41.5	1973	103.195	628	30.0
1963	89.156	617	52.2	1974	102.460	729	20.0
1964	77.274	918	68.4	1975	8.278	1198	16.4
1965	58.622	835	63.9	1976	66.733	1356	30.4
1966	70.945	731	54.8	1977	70.705	1236	31.6
1967	82.839	536	42.2	1978	70.959	1234	41.0
1968	75.117	611	43.0	1979	77.474	1221	40.2
1969	73.527	697	44.8	1980	82.341	1277	28.9
1970	86.786	676	45.3	1981	87.403	1369	21.1

Bron: Oficina Nacional de Estadísticas-ONE

¹ gemiddelde jaarloon per werknemer, lopenden prijzen

De omvang van de werkgelegenheid varieert gedeeltelijk met de omvang van de oogst vanwege een zekere flexibiliteit bij de duur van de oogst (4-6 maanden) en bij het inhuren van rietkappers en arbeiders in het transport. Maar bij de Staatsbedrijven is er ook sprake van politieke benoemingen, zowel wat betreft de aantallen als de personen. De toename van het aantal werknemers in 1963, in 1967 én na 1978 moet zeker voor een deel op die wijze worden verklaard.

De werkgelegenheid in de sector en die in de CEA bedrijven kan nog verder worden onderscheiden in traditionele en moderne sector werkgelegenheid:

periode	1969/71		1979/81	
	Totaal (000)	CEA (000)	Totaal (000)	CEA (000)
rietkappers	44.8	(27.3)	48.0	(30.3)
traditioneel transport ⁽¹⁾	13.9	(8.5)	14.0	(8.9)
subtotaal traditionele sector	58.7	(35.8)	62.0	(39.2)
moderne sector ⁽²⁾	24.3	(14.8)	20.4	(13.3)
totaal	83.0	(50.6)	82.4	(52.5)

Bron: berekend op basis van García (1981), WB (1978) en Cuadro V.5.

(1) ossenkarren en overladen op railsystemen

(2) transport met railers en vrachtwagens, fabriek en administratie

Zoals vermeld wordt de rietkap, het laden en het traditionele transport wordt voor het overgrote deel verricht door Haïtianen, die of voor dat doel werden gekontrakteerd in het buurland, of illegaal komen, of reeds langere tijd in de Dominicaanse Republiek wonen. De arbeids- en levensomstandigheden van deze seizoenarbeiders zijn slecht. De lonen zijn laag en het gedwongen verblijf in de barakkenkampen van de plantages die niet aan de meest elementaire normen van onderdak voldoen, verzwaart het lot van deze arbeiders.

Konsumptie en Export

Suiker en melasse worden beide zowel binnenlands afgezet als ook geëxporteerd. In beide gevallen is export de belangrijkste bestemming. De binnenlandse konsumptie van suiker is snel gestegen, vooral onder invloed van een toenemend gebruik per hoofd van de bevolking, te verklaren uit de omstandigheid dat suiker een goedkope bron van energie is. Ook het hoge groei cijfer van de bevolking draagt bij tot de snelle toename van de konsumptie. Bevolkingsgroei en konsumptie per capita worden in het volgende staatje getoond.

periode	binnenlandse konsumptie gemiddeld per jaar (000 ton)	bevolking (000)	konsumptie per capita (kilo's)
1960/62	90.0	3128.0 (1961)	28.8
1977/79	177.7	5150.0 (1978)	34.5
1980/82	205.3	5648.0 (1981)	38.1

Bron: INAZUCAR, Boletín Económico

Tabel 3 verschaft inzicht in de belangrijkste exportgegevens van ruwe suiker. Het belangrijke aandeel van de suiker in de totale goederenexport - bijna 40 procent in de periode 1960-82 - werd reeds vermeld.

Tot 1974 was er sprake van een dubbel export systeem. Enerzijds was er de export naar de preferentiële VS markt, waarvoor het land in de periode 1960-1974 elk jaar een quotum kreeg toegewezen. Anderzijds werd er geëxporteerd naar de wereldmarkt, in het algemeen naar Europa, waarbij de regels van de Internationale Suiker Overeenkomst in acht werden genomen.

Tabel 3 Dominicaanse Republiek: Export van ruwe suiker, volumina, waarden en prijzen, 1960-1982.

jaar	export van suiker			toewijzing	export-	export-	wereld-
	totaal	wereldmarkt	VS	quota VS	waarde	prijs	markt-
	(000 ton)	(000 ton)	(000 ton)	(000 ton)	RD\$ (mil- lioën)	ontvangen (c/lb)	prijs ² (c/lb)
1960	1054.8	(636.5)	(418.3)	410.8 ¹	80.1	3.7	3.1
1961	783.6	(443.2)	(340.4)	302.9 ¹	59.8	3.6	2.8
1962	837.2	(25.9)	(811.3)	782.5	88.7	5.0	2.8
1963	664.3	(135.5)	(528.8)	548.9	88.7	6.2	8.3
1964	654.8	(284.3)	(370.5)	365.4	86.1	6.0	5.8
1965	538.0	(83.4)	(454.6)	425.7	57.6	5.0	2.1
1966	571.9	(5.3)	(566.6)	550.6	70.3	5.8	1.8
1967	672.5	(22.4)	(650.1)	560.7	81.8	5.7	1.9
1968	625.0	(-)	(625.0)	641.4	82.8	6.2	1.9
1969	636.2	(-)	(636.2)	628.8	88.1	6.5	3.2
1970	792.8	(132.6)	(660.2)	615.2	103.5	6.1	3.8
1971	981.8	(336.1)	(645.7)	595.1	132.0	6.0	4.5
1972	1108.0	(435.8)	(672.2)	672.2	159.7	6.6	7.4
1973	1038.4	(380.7)	(657.7)	657.7	187.1	8.0	9.6
1974	1024.2	(303.2)	(721.0)	„ ³	324.1	14.6	29.6
1975	946.8	(265.4)	(681.4)	-	561.0	26.5	20.5
1976	969.8	()	()	-	253.9	11.9	11.6
1977	1084.1	()	()	-	218.2	9.1	8.1
1978	909.4	()	()	-	173.9	8.7	7.8
1979	1004.8	(754.3)	(250.5)	-	195.3	8.8	9.7
1980	802.0	(532.5)	(269.5)	-	290.2	16.4	29.0
1981	847.6	(686.1)	(161.5)	-	513.2	27.5	16.9
1982	827.3	(364.0)	(463.3)	-	265.5	14.5	8.4

Bronnen: Banco Central, 1960-75 geciteerd in World Bank (1978)
1976-82 geciteerd in INAZUCAR, Boletín Económico

- ¹) wel quotum toegekend, maar het prijsverschil werd door de VS vastgehouden i.v.m. sancties van O.A.S.
²) ISA, average daily price, FOB at greater Caribbean ports
³) einde van US Sugar Act; sindsdien is er een globaal quotum, geen quotum per land.

In de jaren vijftig ging meer dan negentig procent van de uitvoer naar Europa, met name Engeland. In '60 en '61, na de verdeling van het Cubaanse quotum, kreeg de Dominicaanse Republiek wel een quotumverhoging voor de preferentiële markt van de VS, maar in verband met sancties van de OAS tegen Trujillo werd het prijsverschil tussen de Amerikaanse prijs en de wereldmarktprijs niet uitbetaald. Tot het eind van de VS Sugar Act in 1974 ontving het land relatief hoge quota, waarbij een rol speelde, dat een noord-amerikaanse onderneming een belangrijk aandeel had in de produktie en dat de statuten van CEA bepaalden dat een deel van de winst van de staatsbedrijven aan de arbeiders moest

worden uitgekeerd. Beide elementen waren gunstige factoren in de discussie over de toekenning van een quotum aan de Dominicaanse Republiek. De toekenning van een quotum was in eerste instantie een politieke aangelegenheid. Na 1974 neemt het aandeel van de export naar de wereldmarkt weer toe.

Central Romana had recht op 33 procent van het dominicaanse quotum; de produktieverhoging van CEA begin jaren zeventig moest op de wereldmarkt worden afgezet.

Op de internationale suikermarkt doen zich scherpe fluctuaties van de prijzen voor. De ervaring wijst op een zekere periodieke beweging. Over een periode van ongeveer negen jaar doen zich één of twee jaren voor van hoge prijzen, twee jaren met prijsnivo's die juist de kosten dekken, en een aantal jaren waarin de volledige kosten in ieder geval niet worden gedekt. In de periode van 36 jaar tussen 1946 en 1981 waren er 10 jaren met goede prijzen, ongeveer een kwart van het totaal. De Dominicaanse Republiek is een lage-kosten-producent; een vergelijking voor het jaar 1976 met andere producenten die tegen hoge kosten produceren, levert het volgende beeld op:

Dom. Republiek kostprijs per lb	US c 9.2
Mauritius	c 9 a 10
Filippijnen	c 10 a 11

Bron: World Bank (1978:38)

Die lage kosten zijn in het geval van de Dominicaanse Republiek toe te schrijven aan zeer lage loonkosten, vooral in de rietkap en de lage fabricagekosten - enerzijds doordat de fabrieksinstallaties voor het grootste deel reeds lang zijn afgeschreven, anderzijds doordat het oogsten met de hand een zeer schoon riet oplevert.

Dit kostennivo maakt het mogelijk een periode van lage opbrengstprijzen door te komen. De periodiek hoge winsten zijn essentieel voor het voortbestaan van de suikerondernemingen.

Onderstaande gegevens geven enig inzicht in het verloop en de samenstelling van de kosten van de CEA-bedrijven per 100 lb ruwe suiker in RD \$:

jaar	1965	1966	1967	1974	1979
kosten van suikerriet	3.046	3.688	2.768	4.225	6.130
fabricage	1.085	1.510	0.919	1.300	1.254
andere kosten ¹	2.453	2.902	1.802	..	2.837
	6.584	8.100	5.489	..	10.221

exportprijs per 100 lb 5.00 5.80 5.70 14.60 8.80

¹) kosten van verpakking, opslag, financiering, overhead en afschrijving

Bron: ONAPLAN (1968), BHI (1975), GEAPLACEA (1983)

.. geen vergelijkbare data

Melasse

Tabel 4 geeft de binnenlandse consumptie en export van melasse aan.

Het binnenlandse gebruik, als veevoer en voor de bereiding van alcoholische dranken, vond plaats tegen prijzen onder die van de exportmarkten. Dit binnenlands gebruik is gegroeid van 15.4 miljoen VS gallons in de periode 1970-75 tot 28.3 miljoen in 1976-82. Evenals bij de voorziening van de binnenlandse suikermarkt is CEA ook in het geval van melasse de grootste leverancier. De suikerfabriek van Gulf & Western 'Central Romana' levert het grootste deel van de melasse aan een tot dit concern behorend veevoetbedrijf en aan een rumfabriek.

Tabel 4 Dominicaanse Republiek: Melasse: produktie, export, binnenlandse consumptie 1970-82 (000 VS gallon)

jaar	produktie	export	consumptie binnenland	
			totaal (alcohol)	(veevoeder)
1970	63.604	53.002	7.096 (3299)	(3797)
1971	60.131	51.081	9.497 (4148)	(5349)
1972	58.969	53.033	11.366 (5070)	(6296)
1973	59.881	52.447	11.882 (3942)	(7940)
1974	61.235	38.633	16.337 (5497)	(10840)
1975	68.583	52.997	20.860 (5304)	(1556)
1976	70.080	45.217	24.104	
1977	80.063	44.172	30.427	
1978	72.377	45.708	25.468	
1979	74.250	43.353	31.302	
1980	56.958	30.286	31.608	
1981	63.153	32.002	27.712	
1982	77.978	53.160	27.185	

Bron: INAZUCAR, Boletín Económico

4. Kontrolle van de Staat over het economisch surplus

Kenmerkend voor het belang dat de Staat aan het surplus hecht is, dat het complex van staatssuikerondernemingen valt onder het Ministerie van Financiën.

In de Inleiding is reeds opgemerkt, dat het onder controle brengen van het economisch surplus een wezenlijk element is van een ontwikkelingsstrategie voor een kleine perifere economie als die van de Dominicaanse Republiek, omdat dit surplus in deviezen zo moet worden aangewend dat het een eigen kapitaalgoederen-industrie vervangt. Het gaat bij deze controle slechts ten dele om direkt herverdelende aspecten voor de rurale sektor. Gesteld is, dat dat het geval is bij de gestipuleerde winstdeling voor de arbeiders van de suikerondernemingen en bij investeringen gericht op verbetering van de kwaliteit van de werkelegenheden.

Na de overgang van de twaalf suikerondernemingen in handen van de Staat is het surplus afgenomen. De val van de diktator betekende een vermindering van de repressie van de arbeiders, afschaffing van dwangarbeid op de plantages en het einde van allerlei kunstmatige elementen als het vervoer van suikerriet met legertrucks. Ook politieke benoemingen van personeel, zowel wat betreft aantallen als kwalificaties, beïnvloedden de kosten van de staatsbedrijven.

Onderstaande gegevens illustreren de loonexplosie die volgde op de beëindiging van de diktatuur en de introductie van politieke werkgelegenheidsverschaffing in het jaar 1963:

<u>jaar</u>	<u>suikerproduktie</u> (000 ton)	<u>werknemers</u>	<u>lonen</u> (jaarbasis)
1961	874	55.073	370
1962	904	61.478	740
1963	807	89.156	617
1964	827	77.274	918

Politieke benoemingen in de CEA bedrijven leidden er dikwijls toe dat de ondernemingen niet over goede managers beschikten. De politici hielden vast aan dit systeem omdat het hen in staat stelde gunsten te verlenen en fondsen te onttrekken. Niet alleen de politici verdedigden hun gevestigde belangen, ook het boventallig benoemde personeel, leveranciers en loonwerkers hielden vaak vast aan hun privileges. Eén van de oorzaken voor de daling van het surplus, die in paragraaf 5 aan de orde komt, is verder de relatief hoge prijs die betaald wordt voor het suikerriet van de 'outgrowers', de 'colonos'. Deze 'outgrowers' die een toenemend deel van de produktie van suikerriet voor hun rekening nemen, dragen een deel van het risico en eisen daarvoor een beloning.

De afhankelijkheid van de suikersektor van buitenlandse markten betekent ook dat de resultaten van de ondernemingen sterk worden beïnvloed door de opbrengstprijzen die een cyclische beweging vertonen. De prijzen zijn vele jaren laag en maar een paar jaar hoog. De suikersektor moet het hebben van de winsten in de jaren met hoge prijzen. Als die winsten te sterk worden afgeroomd, dan leidt dat tot dekapitalisatie. Dit is het geval bij CEA. In Tabel 5 wordt dat duidelijk gemaakt.

Tabel 5 Dominikaanse Republiek: Belasting van de Suikersektor en Overdrachten van CEA aan de Staat 1965-82

jaar	SUIKERONDERNEMINGEN VAN DE STAAT - CEA					SUIKERSEKTOR	
	verlies of winst na export- belasting	inkom- sten- belas- ting	winst- aandeel Staat	winst- aandeel perso- neel	reserve voor rehabi- litatie	export- belasting	belasting binnen- landse konsumptie
	(million RD \$)					(million RD \$)	
1965	-12.8	-	-	-	-	..	-
1966	-19.0	-	-	-	-	2.3	-
1967	1.5	0.6	0.4	0.2	0.3	5.3	-
1968	6.5	2.6	1.6	1.0	1.3	8.6	-
1969	12.2	4.9	2.9	1.9	2.4	8.7	-
1970	4.9	2.0	1.2	0.8	1.0	9.8	-
1971	8.6	3.4	2.2	1.5	1.5	12.4	-
1972	13.3	5.3	3.6	2.4	2.0	19.2	-
1973	11.8	4.7	2.8	1.9	2.4	29.8	-
1974	52.8	21.1	11.1	7.4	13.2	63.8	1.4
1975	120.6	48.2	18.1	12.1	42.2	119.0	17.9
1976	16.0	6.4	3.8	2.6	3.2	83.3	18.4
1977	4.2	1.7	1.0	0.7	0.8	19.7	18.1
1978	..	-	-	-	-	10.7	18.2
1979	..	-	-	-	-	12.2	19.0
1980	..	..	..	..	..	40.5	6.8
1981	..	..	..	..	..	83.0	-
1982	..	..	..	..	..	2.1	-

Bron: Secretaria de Finanzas, Boletín Estadístico
Lucas Vicens (1982: 128)

De suikersektor als zodanig betaalt een redelijke hoge exportbelasting: twintig procent in 1974 en 1975 en drieëndertig procent in 1976 bijvoorbeeld, hoewel de tarieven nogal eens zijn gewijzigd. Het principe van de exportbelasting is, dat de tarieven hoger zijn naarmate de prijzen en het geëxporteerde volume hoger zijn. CEA is steeds de grootste van de drie suiker-exporterende ondernemingen.

In de periode van 1974 tot 1980 werd er op de binnenlandse konsumptie van suiker een belasting geheven om de tekorten te dekken van het nationale energiebedrijf, met het doel tariefsverhogingen te beperken. De voorziening voor binnenlandse konsumptie, die in toenemende mate uit geraffineerde witte suiker bestaat, wordt voor meer dan zeventig procent door CEA verzorgd. Deze activiteit is niet kostendekkend. De distributie van suiker voor de binnenlandse markt verloopt volledig via INESPREE, de staatsinstelling voor de stabilisatie van de prijzen. Ook de binnenlandse afzet van melasse impliceert een subsidie van de suikerproducenten aan de binnenlandse konsumenten en gebruikers. Deze impliciete subsidie alleen al voor melasse werd voor het jaar 1981 geschat op 15 miljoen dominicaanse pesos (RD \$) (Morales, 1981:45). Ook in dit geval is CEA de grootste leverancier.

In het geval van CEA wordt van de winst na betaling van de exportbelasting ongeveer 40 procent inkomstenbelasting geheven. Vervolgens wordt de resterende winst verdeeld over de Staat en de werknemers in het bedrijf. Het gedeelte van de winst dat in het bedrijf werd gelaten varieerde; in de jaren met hoge prijzen 1974 en 1975 was dat 25 respectievelijk 35 procent. Maar in de meeste jaren lag dit tussen de 15 en 20 procent, van de toch al zeer lage winstnivo's.

Het gevolg van dit beleid van forse afroming door de Staat was een sterke dekapitalisatie van CEA, zozeer zelfs dat begin jaren tachtig de suikerkampagne voor het grootste deel met kortlopend buitenlands krediet moest worden gefinancierd (Banco Central, 1983-4:123).

Een in 1974 uitgevoerde studie van CEA konstateert bovendien, dat het staatssuikercomplex een verkeerde afschrijvingsmethode hanteert, waardoor de winsten systematisch worden overschat, met als gevolg dat de afvloeiing naar de schatkist nog wordt versterkt.

Door gebrek aan investeringsfondsen zijn de CEA bedrijven, zoals opgemerkt, ernstig achterop geraakt. Veel noodzakelijke vervangingsinvesteringen bleven uit. De irrigatiesystemen zijn verwaarloosd, waardoor de rietopbrengsten zijn gedaald. Het spoorwegnet van CEA is obsoleet geworden en moet volledig worden gerehabiliteerd terwijl ook de fabrieken sterk zijn verouderd. In 1980 werd geschat dat volledige rehabilitatie van de CEA bedrijven 250 miljoen dollar zou vergen (Morales, 1981:45). Naast de exportbelasting werd in de periode 1965-79 ongeveer RD\$ 150 miljoen uit CEA naar de schatkist overgeheveld. De exportbelasting, geheven over de uitvoer van de gehele suikersector, bracht in de periode 1966-82 in totaal RD \$ 530 miljoen op.

Deze afroming van CEA heeft tot gevolg dat de kostenontwikkeling van de staatsbedrijven ongunstig is gaan afsteken bij die van de Central Romana. Stijgende transportkosten, toenemende stilstand en hogere reparatiekosten zijn belangrijke factoren bij deze stijging van de produktiekosten. Speciaal voor de fabrieken geldt dat het uitzonderlijk schone riet dat door het oogsten met de hand wordt verkregen de technische problemen heeft beperkt.

Uit de winsten zouden juist de investeringen moeten komen voor de verbetering van de produktiviteit van de CEA bedrijven, inclusief de 'upgrading' van de werkgelegenheid (zie par.6), terwijl - gegeven de structurele verzwakking van de internationale suikermarkt - diversificatie van de suikersector is vereist. Technisch én economisch gezien zijn er zeer goede mogelijkheden om op basis van suiker, melasse en het uitgeperste riet nieuwe produktieactiviteiten te entameren om de toekomst van de suikersector te verbeteren.

Het aandeel van de werknemers in de winst betekent geen belangrijke aanvulling op de lonen. Over de periode 1965-79 bedroeg het winstaandeel per werknemer gemiddeld 43 pesos, ofwel 5 procent van het jaarloon; 1975 was een hoogtepunt met 240 pesos en 20 procent. Maar dat

was voor CEA aanleiding om een groot deel van dit aandeel te bestemmen voor kollektieve uitgaven, zoals een programma voor woningbouw voor werknemers. De participatie van de landarbeiders en vooral van de seizoenarbeiders in de winstdeling is steeds weer problematisch, want hoewel zij volgens de statuten in aanmerking komen voor winstdeling maakt hun afwezigheid op het moment van uitbetaling effectuering lastig.

5. Verruiming van de toegang tot de grond

Van de gronden die door de Staat zijn gekonfiskeerd van de nabestaanden van Trujillo is slechts een klein deel, iets meer dan 1600 ha, ter beschikking gesteld van het officiële landhervormingsprogramma (IAD, 1969:13).

Verschillende malen is ook voorgesteld om de toegang tot de CEA gronden te verruimen door boeren uit het landhervormingsprogramma kollektief suikerriet te laten verbouwen, zoals ook elders, bijv. in Jamaica, gebeurt. Delgado (1980:4) merkt op dat het zelfs niet nodig zou zijn om de grond in eigendom te geven aan deze boeren. De Staat zou de eigendom van de grond kunnen behouden en CEA zou kunnen stipuleren dat de boeren suikerriet verbouwen. Een punt is dat dominicaanse boeren en landarbeiders, vanwege de lage status die dit werk heeft gekregen, niet of nauwelijks in de suikerrietcultuur werken.

Wel heeft CEA een deel van de plantagegronden verpacht aan zgn. 'out-growers' of 'colonos'. Deze gronden worden onder een kontrakt voor de levering van suikerriet verhuurd aan particulieren aan wie het bedrijf bovendien inputs verschaft. De produktie wordt gekocht tegen prijzen die variëren overeenkomstig de suikerprijsfluctuaties op de exportmarkten.

Regels voor de betaling van het riet en andere bepalingen die (Roques Roman, 1981: 95-136) verband houden met de positie van deze 'out-growers' zijn vastgelegd in de Wet op het 'Colonato' (1969). De colonos krijgen voor 2000 lb riet het equivalent van 130 lb suiker uitbetaald tegen de prijs waartegen de suikeronderneming de oogst exporteert. In tijden van hoge prijzen is de prijs die voor het riet betaald wordt hoog. In 1974 bijvoorbeeld ontvingen de colonos RD \$ 15.90 voor een ton riet, terwijl de produktiekosten van CEA zelf op RD \$ 8.10 per ton geschat werden (World Bank, 1978:33). Als de exportprijzen laag zijn is de rietprijs ook laag. Er wordt geen rekening gehouden met de kwaliteit van het riet van de colonos; het suikergehalte wordt niet bepaald (Latorre, 1981:259).

Voor de suikersektor als geheel is het aandeel van de colonos in de rietproduktie aanmerkelijk toegenomen, in 1960 was dat ongeveer 16 procent en in 1980 was dat opgelopen tot boven de 40 procent. De relevante gegevens voor die twee jaren zijn:

jaar	aantal colonos	rietareaal (ha)	rietproduktie (million ton)	rendement (ton per ha)
1960	1283	25.600	1.7	65.4
1980	7000	94.300	4.0	42.4

Bron: voor 1960: bewerking van de Landbouwtelling 1960
voor 1980: García (1981:25)

García (1981:25) schat het aandeel van de colono-produktie bij CEA op 45 procent en bij Central Romana op 30 procent.

Bij deze colonos gaat het niet om kleine boeren. Delgado (1980:3) spreekt van middelgrote ondernemers, velen van hen gevestigd in urbane gebieden, die gebruik maken van half-taanse landarbeiders. Tabel 6 geeft de bedrijfsgrootte verdeling weer voor het jaar 1960.

Tabel 6 Dominicaanse Republiek: 'Outgrowers' ('Colonos') - 1960

bedrijfsgrootte klasse	aantal	gemiddeld rietareaal (ha)	areaal suiker- riet (ha)	produktie (000 ton)	rendement suikerriet ton/ha
2.0 - 6.3 ha	532	3.1	1628.9	104	63.9
6.3 - 18.9 ha	442	9.1	4024.0	256	63.6
18.9 - 31.4 ha	129	21.5	2770.4	220	79.4
31.4 - 62.9 ha	105	35.8	3760.7	236	62.8
> 62.9 ha	75	179.4	13.451.3	860	63.9
	<u>1283</u>		<u>25.635.3</u>	<u>1676</u>	<u>65.4</u>

Bron: berekend op basis van Landbouwtelling 1960

Voor 1980 wordt geschat dat de 20 procent grootste colonos een bedrijfsgrootte heeft van gemiddeld 34 ha, terwijl de 30 procent kleinste gemiddeld 8 ha bezat. De colonos zijn verenigd in een nationale organisatie, de Federación Dominicana de Colonos Azucareros, FEDOCA, die in staat is de nodige druk uit te oefenen, met name op de CEA.

Veel colonos, zowel die op eigen grond als die op gronden van de suikerondernemingen, verbouwen riet op voor de suikerrietverbouw tamelijk marginale gronden en dat heeft bijgedragen tot de daling van de rietopbrengsten per ha. De colonos gebruiken geen wezenlijk andere tech-

niek en technologie in de suikerrietteelt dan de suikerondernemingen. Haïtiaanse seizoenarbeiders verrichten ook op de colonobedrijven het grootste deel van de werkzaamheden, vooral van de oogst.

Voor wat betreft de CEA bedrijven is de participatie van de colonos in de produktie vooral vanaf 1970 snel toegenomen. Op negen van de twaalf bedrijven van CEA wordt gewerkt met colonos.

In 1960 werd op wat nu de CEA bedrijven zijn riet verwerkt van 821 colonos op 16.400 ha. De uitbreiding van het areaal van colonos met kontrakten met CEA verliep in de periode 1968-1976 als volgt:

1968	14.996 ha.	1972	32.770 ha.
1969	16.655 ha.	1973	31.029 ha.
1970	19.524 ha.	1974	33.522 ha.
1971	26.341 ha.	1975	41.196 ha.
		1976	52.920 ha.

Bron: BHI (1975 App. I:11)

Niet alle colonos produceren op gronden die toebehoren aan de suikerondernemingen. Een groot deel brengt eigen grond in. In het geval van CEA zijn er ook partikulieren die gronden bezet hebben zonder enige rechtsgeldige titel. Hiernaar is in het verleden door een staatscommissie belast met de toepassing van de landhervormingswetten een speciaal onderzoek ingesteld, waarover verder weinig bekend is geworden.

Dertig procent van de colonos die kontrakten hebben met CEA bedrijven werken op CEA gronden (Wereldbank, 1978: 37). Derhalve wordt aangenomen dat CEA van de gekonfiskeerde gronden tot 1976 ruim 15.900 ha. heeft verpacht aan ongeveer 1200 boeren. Op zich een niet onaanzienlijk areaal, maar gegeven de omvang van de uitgegeven bedrijven van gemiddeld 13.5 ha is er sprake van slechts een beperkt aantal begunstigten. Mogelijk zijn deze aantallen ná 1976 nog enigszins toegenomen, maar duidelijk is dat de verruiming van de toegang tot de grond beperkt van omvang is gebleven. Werkgelegenheid voor Dominicaanse arbeiders is in deze 'colono' bedrijven niet of nauwelijks tot stand gekomen.

6. Verbetering van de kwaliteit en het dominicaniseren van de werkgelegenheid

In par.1 is reeds gesteld dat van landhervorming in de suikersector van de Staat gesproken kan worden, omdat niet alleen de grond van Trujillo is gekonfiskeerd, maar ook omdat er een zekere spreiding beoogd werd en tot stand kwam van de baten van de nieuwe grondbezitsverhoudingen.

Hier is aan de orde de spreiding die beoogd werd met de voorgenomen verbetering en dominicanisering van de werkgelegenheid.

Het grootste deel van de werkzaamheden in het landbouwgedeelte wordt uitgevoerd door haïtiaanse arbeiders. Vooral in de oogst die met de hand gebeurt wordt 80 procent van het werk door Haïtianen gedaan. Dit houdt direkt verband met de lage lonen die aan deze arbeiders worden betaald en die tot stand komen op grond van een segmentering van de arbeidsmarkt. De haïtiaanse arbeiders zijn niet alleen afkomstig uit een economie met één van de laagste nivo's ter wereld van het inkomen per hoofd van de bevolking, maar ook uit een land waar een grote repressie heerst. Duidelijke ras- en kultuurkenmerken (taal) maken segmentatie mogelijk.

In de Dominicaanse Republiek verbleven in 1980 ongeveer 200 à 300.000 Haïtianen en zgn. Dominico-Haïtianen, kinderen in het land uit haïtiaanse ouders geboren. Daarvan waren er een 40.000 op de plantages van de drie suikerondernemingen. CEA kontrakteert elk jaar een 15.000 seizoenarbeiders speciaal voor de oogstwerkzaamheden. Central Romana en Vicini maken gebruik van haïtiaanse arbeiders die al in het land verblijven. Een deel van deze groep verblijft illegaal in het land. Murphy (1983), die in 1981 onderzoek verrichtte onder de suikerarbeiders trof de volgende loonverschillen aan:

dagloon haïtiaanse kontraktarbeiders rietkappers	RD \$ 2.12
in het land wonende haïtiaanse rietkappers	\$ 3.03
dominicaanse rietkappers	\$ 3.14
landarbeiders	\$ 6.04
fabrieksarbeiders	\$ 8.34
technici en kantoorpersoneel	\$ 16.35

De loonverschillen tussen de rietkappers uit de onderscheiden categorieën houden verband met de toewijzing van rietvelden van verschillende kwaliteit en met de situatie dat met name de haïtiaanse arbeiders systematisch worden bedrogen bij het wegen en afrekenen. De rietkappers worden bovendien uitbetaald in tickets die bij omwisseling nog weer een aanzienlijke korting op hun inkomen inhouden (Murphy, 1983: 343).

Het nivo van kosten van levensonderhoud was in 1981 zodanig, dat een gezin zich met 6 pesos per dag kon voeden. Murphy duidt dat inkomensnivo aan met de term relatieve armoede. Een inkomen van 2 à 3 pesos per dag dekte zelfs de voeding niet, zodat gesproken moet worden van absolute armoede. (Murphy 1983: 344).

Kenmerkend voor het grote probleem van de suikerrietkultuur is, dat er zeer veel seizoenarbeid wordt gevraagd. Voor de permanent of semi-permanent op de plantage verblijvende arbeiders is de werkgelegenheid

buiten het oogstseizoen zeer beperkt. De haïtiaanse arbeiders, die in het land zijn blijven wonen, zijn dan ook bereid buiten het oogstseizoen tegen zeer lage beloning in de aanplant of de verzorging van het riet te werken.

De levensomstandigheden voor al deze arbeiders, nog afgezien van de lage lonen, zijn zeer slecht:

- de woonomstandigheden in de barakkenkampen ('bateyes') zijn misera-
bel;
- er is geen enkele andere of aanvullende vorm van werkgelegenheid,
ook niet voor vrouwen van arbeiders die met hun gezin in de barak-
kenkampen wonen;
- het wordt niet toegestaan kostgrondjes te bewerken;
- de behandeling is slecht en de repressie door bewakers, veldwach-
ters, politie en leger is een permanent verschijnsel.

Er wordt dikwijls gesproken van een 'paradox', omdat terwijl de rurale werkeloosheid in het land groot is buitenlandse seizoenarbeiders worden gekontrakteerd om de suikeroogst binnen te halen (Latorre 1984: 141). Daaraan wordt dan de beleidsaanbeveling verbonden om de suiker-
oogst te 'dominicaniseren', dwz. de voorwaarden te scheppen om de
rietkap te laten verrichten door dominicaanse arbeiders, die thans,
vanwege de lage status en beloning aan deze arbeid verbonden, niet
bereid zijn aan de suikerrietoogst deel te nemen.

Een van de redenen voor het 'dominicaniseren' van de suikerrietoogst is het verschaffen van werkgelegenheid voor dominicaanse landarbeiders of boeren. Daarnaast speelt een rol, dat er door het kontrakteren van haïtiaanse trekarbeiders een afhankelijkheid van het buurland bestaat die niet geheel zonder politieke risico's wordt geacht. Ook is er de laatste jaren in internationaal verband steeds meer kritiek op de kontraktering en behandeling van de seizoenarbeiders gekomen, bijv. in de ILO, waarbij gesproken wordt van 'moderne slavernij'. Deze politieke aspecten maken de seizoenmigratie uit het buurland tot een steeds meer delikate aangelegenheid (Murphy 1983: 337).

De kosten van het kontrakteren van een 15.000 trekarbeiders worden door Latorre (1984: 149) berekend op US \$ 4.2 miljoen, \$ 280 per hoofd, waaronder begrepen een vergoeding aan de regering van het buurland en de kosten van transport.

Sinds 1964 zijn er minstens vijf studies van buitenlandse deskundigen geweest die zich direkt of indirekt bezighouden met de dominicanisering van de suikeroogst (Latorre 1984: 141) en binnenlands is het een permanent thema van discussie. Maar voor dominicanisering zijn ingrijp-

pende veranderingen nodig.

De bezwaren van de dominicaanse arbeiders tegen de suikeroogst zijn met name, dat het beloningsnivo te laag is en dat het gaat om zeer zwaar werk. Verder wordt gewezen op het bedrog en de slechte behandeling waaraan de arbeiders onderworpen zijn (ONAPLAN, 1981: 32).

Voorwaarden voor de deelname van dominicaanse arbeiders in de suikeroogst zijn dan ook:

- het verhogen van de arbeidsproduktiviteit en het tot uitdrukking komen daarvan in de lonen;
- het verbeteren van de werkomstandigheden, omvattend de behandeling van de arbeiders tot en met het verschaffen van schoeisel en kleding;
- het verbeteren van de levensomstandigheden in de barakken van de plantages, de werkverschaffing buiten het seizoen, inclusief het toestaan van kostgrondjes.

De produktiviteitsstijging kan op verschillende wijzen worden bereikt. In de loop van de tijd zijn twee welomschreven voorstellen telkens weer ter sprake gekomen. Het eerste voorstel wordt aangeduid als Modificatie van de Traditionele Oogstwijze en het tweede voorstel omvat de Mechanisatie van de Suikeroogst.

De Modificatie van de Traditionele Oogst bevat twee elementen. In de eerste plaats dient het traditionele kapmes vervangen te worden door een langer in Australië ontwikkeld kapmes, waardoor de rietkapper minder hoeft te bukken en waarmee meerdere rietstengels tegelijk worden gekapt. In de tweede plaats wordt gewerkt in brigades, waarbij een arbeidsverdeling tot stand komt tussen kapper en lader, maar waarbij de arbeiders rouleren in de verschillende taken. Een team zou kunnen bestaan uit ongeveer 10 mensen: 6 kappers, 3 of 4 laders en één ossekardrijver. In 1974-75 is er met deze methode geëxperimenteerd op een aantal plantages van CEA. De rietkappers verdubbelden hun produktiviteit bij het kappen, deels omdat het laden door anderen werd gedaan, terwijl de arbeidsproduktiviteit in totaal met 33 procent steeg, mede omdat de organisatie van de rietafvoer verbeterde (Latorre et al. 1984: 144).

Uiteraard zijn er meerdere varianten voorgesteld waaronder die van het branden van het riet voor de oogst waardoor de arbeidsproduktiviteit toeneemt, omdat de toppen en bladeren van de rietstengel niet door de rietkapper hoeven te worden verwijderd. Daar staat tegenover dat het suikergehalte van het afgebrande riet iets sneller daalt, waardoor de suikerextraktie in het algemeen iets afneemt.

Bij stukloon, zoals hier het geval is, wordt de produktiviteitswinst voor de rietkapper gekompenseerd door een ongeveer equivalente daling in het suikerrendement, een verliespost die voor rekening van het bedrijf komt.

Een andere variant is de combinatie van de gemodificeerde handkap met mechanisch laden. Een mechanische laadmachine vervangt ongeveer 10 arbeiders, maar het riet dient vóór de verwerking te worden schoongemaakt, omdat deze vorm van laden een minder schoon riet oplevert.

Mechanisatie van de suikerrietkultuur is een proces waarbij de mechanisatie van de oogst het sluitstuk is. Eerst dienen grondbewerking en aanplant te worden gemechaniseerd: de vorm en de topografie van de velden moet worden aangepast en voor mechanisatie geschikte variëteiten dienen te worden geïntroduceerd. Pas als deze stadia zijn doorlopen kan de suikerrietskombine worden ingevoerd. De bijbehorende technische vaardigheden moeten tegelijkertijd worden getraind. De investeringskosten zijn omvangrijk. Mechanisatie van de suikeroogst vereist een langere-termijn-strategie en een langdurige voorbereiding.

Aan het al of niet invoeren van een nieuwe techniek zijn meer aspecten verbonden dan de bedrijfseconomische vergelijking van faktorproductiviteiten en faktorprijzen. Sociaal-economische omstandigheden en factoren spelen een belangrijke rol.

Het nog niet invoeren van mechanisatie van de suikeroogst in de Dominicaanse Republiek lijkt een eenvoudige strategie van technische keuze (Scott, 1985: 26). De arbeidskosten van de haïtiaanse trekarbeiders zijn vooralsnog zo laag, dat mechanisatie niet rendabel is. Tegelijkertijd echter vereist mechanisatie een zo lange voorbereiding, dat het zaak is tijdig de nodige aanpassingen tot stand te brengen. Dat is dan ook de strategie van Central Romana. De president van deze onderneming verklaarde in 1980, dat zijn bedrijf bezig was zich voor te bereiden op de mechanisatie die in drie fasen zou verlopen: mechanisatie van de teelt van het gewas, van het laden en tenslotte van de oogst. Velden en waterlopen werden geleidelijk aangepast om in de toekomst gereed te zijn voor een relatief snelle invoering van een volledige mechanisatie (Morales, 1981: 43).

Veel minder eenvoudig te begrijpen is, waarom het eerstgenoemde alternatief, een relatief simpele verbetering van de traditionele oogstwijze, geen ingang heeft gevonden. Deze innovatie vereist minder voorbereiding en relatief zeer geringe investeringen, terwijl niet alleen de proeven die zijn verricht, maar ook het gebruik van de methode elders in de wereld wijst op zeer reële mogelijkheden om de arbeidsproductiviteit aanmerkelijk te verhogen.

De vraag is wie deze techniek moet introduceren, of in de termen van Edquist (1985): wie is de "social carrier of techniques" in dit geval, de maatschappelijke entiteit die de techniek kiest en implementeert?

Edquist geeft aan dat voor de selectie en implementatie van een bestaande techniek, één die zich 'on the shelf' bevindt, de volgende kondities gelden (1985:77):

- er moet een maatschappelijke entiteit zijn die een subjectief belang heeft bij keuze en invoering van de techniek,
- deze entiteit moet zo georganiseerd zijn, dat een beslissing kan worden genomen en dat de techniek op de juiste wijze kan worden gebruikt,
- zij moet de nodige sociale, economische en politieke macht bezitten om de gekozen techniek in te voeren,
- zij moet informatie hebben over het bestaan van de techniek en over functioneel daarmee overeenkomende technieken,
- zij moet toegang hebben tot de techniek in kwestie,
- zij moet beschikken over de nodige kennis hoe de techniek uit te voeren, evt. te bedienen, onderhouden, repareren.

Als aan deze zes voorwaarden simultaan is voldaan dan is de maatschappelijke entiteit een 'social carrier of techniques' en dan zal de techniek worden ingevoerd of gebruikt (1985:77).

'Social carriers of techniques' zijn een specifiek soort actoren. In het geval van de suikersector zijn actoren: de suikerondernemingen, die van de staat en de partikuliere, de 'colonos', de haïtiaanse en de dominicaanse suikerarbeiders en de vakbonden van deze laatste groep, de Staat en verschillende overheidsinstanties.

De belangen en de macht van de verschillende actoren worden bepaald door hun plaats in de structuur van de maatschappij, die structuur bepaalt dan ook in hoge mate welke actoren 'social carriers of techniques' zijn of kunnen zijn en wie niet. Strukturele veranderingen kunnen leiden tot het verdwijnen van bepaalde actoren en de opkomst van nieuwe. Eén van de factoren die grote invloed heeft op het gedrag van actoren, d.w.z. op hun mogelijkheden om als 'social carriers of techniques' op te treden is de werkgelegenheidssituatie (1985:78).

In de volgende bespreking van de kondities voor de keuze en implementatie van de gemodificeerde traditionele oogstwijzen zullen structurele factoren impliciet en expliciet aan de orde komen.

De volgende figuur geeft schematisch de positie weer van de aktoren in de suiker sektor ten opzichte van de zes genoemde kondities:

aktoren	kondities belang	macht	organi- satie	infor- matie	toegang	kennis
suikerondernemers	±	+	+	+	+	+
colonos	±	+	+	+	+	+
haft. arbeiders	-	-	-	-	-	-
dom. arbeiders	+	-	-	-	-	-
staat	+	±	±	+	+	+

Suikerondernemingen: Deze bezitten voldoende macht om de techniek in te voeren, hun organisatie is daarvoor geschikt en zij hebben na de experimenten voldoende informatie over, toegang tot en kennis van de techniek om die te gebruiken. Nadere analyse leert echter dat zij niet voldoende subjektief belang hebben bij de invoering; de mogelijke voordelen wegen in de verwachting van de ondernemers niet op tegen de nadelen:

- als wat de experimenten uitwezen geldigheid bezit, nl. dat met de gemodificeerde methode de arbeidsproduktiviteit met vijftig procent kan toenemen, d.w.z. de arbeidsbehoefte met één derde kan dalen, dan is er een evident belang voor de suikerondernemingen. Die klagen voortdurend over de moeilijkheid rietkappers te werven, en de verminderde vraag zal deze problematiek verlichten. CEA, die jaarlijks 15000 haftiaanse trekarbeiders aantrekt, zou dit aantal sterk kunnen verminderen, de politieke afhankelijkheid van het buurland zou daardoor afnemen en er zouden besparingen optreden op de kosten van het kontrakteren van de trekarbeiders - hoewel een deel van deze kosten, bijv. de betalingen aan de regering en funktionarissen van het buurland, wellicht niet als variabel beschouwd kunnen worden. Een aantal voordelen van organisatorische, politieke en financiële aard zijn dus aanwijsbaar;
- het is niet waarschijnlijk, dat de arbeidskosten voor de suikerondernemingen aanzienlijk zouden dalen als gevolg van de invoering van de nieuwe rietkapmethode. Behalve enige, minimale, kosten voor het onderhoud van de barakkenkampen voor de arbeiders en een deel van de bovengenoemde kontrakteringskosten voor een kwart van het personeel, zijn de stuklonen praktisch de enige komponent van de arbeidskosten. Immers, er is geen transport voor de arbeiders naar de rietvelden, er wordt geen gereedschap, geen werkkleding, geen voeding verstrekt, er zijn geen sociale voorzieningen van welke aard dan ook; de supervisie van de arbeid is gerelateerd aan de velden en het volume van het riet en niet aan het aantal arbeiders

en het repressieapparaat is van de Staat en niet van de onderneming. De arbeidskosten zijn dus in zeer sterke mate variabel, wat inhoudt dat de ondernemingen praktisch alleen van de produktiviteitswinst met de nieuwe kapmethode kan profiteren via verlaging van stukloon-tarieven. Dit lijkt zelfs ten opzichte van de haïtiaanse seizoenarbeiders nauwelijks een haalbaar beleid;

- in de publieke opinie, in de discussie in de media en in regeringskringen komt voortdurend de opvatting naar voren, dat de invoering van een nieuwe kapmethode zou moeten worden gekoppeld aan het inschakelen van nationale arbeiders, aan 'dominicanisering' van een rietkap dus (Latorre 1984: 148). De stukloontarieven zouden in dat verband niet verlaagd, maar zelfs verhoogd moeten worden.

- niet alleen zou bij 'dominicanisering' de produktiviteitsstijging geheel worden gebruikt voor het verhogen van de lonen, maar het gevolg zou zijn, dat de suiker-ondernemingen te maken krijgen met een geheel andere klasse van werknemers. De nationaliteit en raskenmerken van de haïtiaanse seizoenarbeiders maken het mogelijk deze arbeiders te onderdrukken, waardoor zeer lage lonen kunnen worden betaald en het verzet tegen de belonings-, arbeids- en leef-omstandigheden wordt beperkt. Het is aan te nemen dat een dergelijke repressie ten opzichte van dominicaanse arbeiders niet is vol te houden.

- dat geldt ook voor de fraude bij wegen, voorschieten, uitbetaling en verkoop van eerste levensbehoeften aan deze buitenlandse arbeiders, bedrog waarvan velen binnen de bedrijven profiteren. De 'dominicanisering' dreigt deze praktijken minder makkelijk te maken, zodat verzwicht mag worden dat het personeel van de suikerondernemingen weinig medewerking zal verlenen aan deze 'dominicanisering';

- bovendien organiseert het nieuwe systeem de arbeiders in werkteams die zeer wel de basis kunnen vormen voor verdergaande organisatie van de arbeiders, iets waartegen de bedrijven zich steeds fel verzetten.

Het ontbreekt de suikerondernemingen per saldo aan een subjectief belang bij de nieuwe maatregelen en deze niet vervulde konditie wordt daarmee al snel tot een obstakel (Edquist, 1985:169).

Colonos: de positie van deze groep producenten verschilt niet wezenlijk van die van de suikerondernemingen. Daar komt nog bij, dat deze vrij machtige groep van producenten zich ook in het verleden heeft verzet tegen veranderingen, met name voor wat betreft de rationalisatie van de organisatie van de oogst, die op zich een wezenlijk element van het nieuwe systeem vormt.

Haïtiaanse seizoenarbeiders: deze arbeiders zijn niet georganiseerd,

wat inhoudt dat zij weinig of geen macht bezitten, noch ook op georganiseerde wijze over informatie, toegang of kennis kunnen beschikken. Hun belang bij de verandering ontbreekt, als de maatregel gericht is op hun vervanging door dominicaanse arbeiders. Als de gemodificeerde oogstmethode henzelf ten goede zou komen, zou hun belang evident zijn. Hier en daar ziet men ook pogingen om in kleine groepjes te werken en een zekere arbeidsverdeling door te voeren, zoals ook gebeurt als kinderen en soms vrouwen worden ingeschakeld. Maar deze geïsoleerde pogingen zijn dan niet ingekaderd in een hele reorganisatie van het oogststelsel.

Dominicaanse arbeiders: Op dit moment is dit een kleine groep, 10 tot 15 procent van de rietkappers. Evenals het geval is met de haïtiaanse seizoenarbeiders wordt hun organisatie belemmerd, in dit geval door systematisch onafhankelijke vakbonden te vernietigen. Juist die vakbonden zouden de belangen van dominicaanse arbeiders moeten behartigen, zowel van hen die nu op de plantages werken, als van degenen die bij dominicanisering daar zouden willen werken. Beide groepen zouden gebaat zijn bij een meer produktieve en beter betaalde werkgelegenheid op de suikerplantages. De dominicaanse arbeiders hebben dus wel belang bij modificatie van de traditionele werkwijze, maar dat is de enige voorwaarde waaraan in dit geval wordt voldaan.

De Staat: heeft wel degelijk belang bij de betreffende innovatie vanwege de daaruit voortvloeiende reductie van de kontraktering van haïtiaanse trekarbeiders en vanwege de mogelijkheid arbeidsplaatsen ter beschikking te stellen van dominicaanse arbeiders en boeren. Formeel heeft de staat voldoende macht om de techniek in de staatsbedrijven te doen invoeren. CEA valt, zoals vermeld, onder het Ministerie van Financiën. Maar het ontbreken van een belang van de staatssuikerbedrijven bij de maatregel en het verzet van het personeel dat profiteert van de huidige situatie, beperkt de effectieve invloed van de Staat om de invoering van de modificatie te realiseren, omdat de organisatorische veranderingen de volledige medewerking van bedrijven en personeel vereisen.

De dominicaanse arbeiders en de Staat zijn dus actoren die belang hebben bij modificatie van de traditionele oogstmethode. Zo'n maatregel zou vanwege het effect op de werkgelegenheid van dominicaanse landarbeiders en boeren kunnen worden gezien als een spreiding van de baten van de konfiskatie van de suikerondernemingen, dus als onderdeel van landhervorming in de suikersector. De arbeiders bezitten, juist omdat hun organisatie wordt verhinderd, niet over enige macht om dit subjectief belang te kunnen behartigen. Kenmerkend is in dat verband dat de arbeidsvertegenwoordiging in CEA, dus de raad van beheer van

dat de arbeidsvertegenwoordiging in CEA, dus de raad van beheer van het staatssuikercomplex, die in de statuten wordt voorgeschreven, nooit is gerealiseerd. Het meer algemene belang van de Staat wordt ondergeschikt gemaakt aan dat van de suikerondernemingen. Daarbij speelt de surplusonttrekking door de Staat aan de suiker sektor in het algemeen en aan CEA in het bijzonder een cruciale rol. De prioriteit van de Staat ligt bij de surplusafroaming en niet bij dominicanisering van de werkgelegenheid.

7. Konklusies

De overname na de dood van Trujillo in 1961 van diens twaalf suikerondernemingen met ongeveer 230.000 ha. land, door de Staat, kan ten dele worden gezien als een onderdeel van de dominicaanse landhervorming. Niet alleen was er sprake van overname van land van de grootste landeigenaar, maar ook kan worden gezegd, dat deze grond daarna op zodanige wijze is gebruikt of volgens de beleidsintenties op zodanige wijze gebruikt zou worden, dat de voordelen van de veranderde grondbezitsverhoudingen ruimer werden gespreid dan vóór die overname. Deze spreiding van de baten in de rurale sektor zou gestalte krijgen in het toegang verlenen tot een deel van deze gronden aan 'outgrowers' en landhervormingsboeren, in de voorgenomen kwaliteitsverbetering en 'dominicanisering' van de werkgelegenheid in de verbouw van suikerriet en tenslotte in het onder controle van de Staat brengen van het surplus van de overgenomen suikersektor en het ten dele aanwenden daarvan voor beleid gericht op grotere rurale gelijkheid.

Het surplus van de overgenomen sektor is inderdaad onder controle van de Staat gekomen. Niet verwonderlijk is, dat na beëindiging van de diktatuur het surplus als zodanig verminderde, omdat het voordien ten dele gevormd was op basis van repressie van met name de arbeiders, zowel op het veld als in de fabriek. De Staat heeft met betrekking tot de overgenomen suikersektor een sterke afroaming toegepast, zo zelfs dat er sprake is van ernstige dekapitalisatie van CEA. De cyclische beweging van de suikerprijzen op de wereldmarkt leidt ertoe, dat in deze van export afhankelijke bedrijfstak een klein aantal jaren met hoge winsten gevolgd wordt door een veel groter aantal jaren waarin de suikerproduktie net kostendekkend of verliesgevend is. De afroaming van de winst in het beperkte aantal goede jaren, zonder voldoende financiële ruimte te laten voor vervanging en vernieuwing, leidt tot dekapitalisatie en stagnatie. Dat was het geval met CEA. Begin van de jaren tachtig was de staatssuikersektor toe aan grondige rehabilitatie en diversifikatie, maar het complex was zo sterk afgeroomd dat de nodige middelen daarvoor ontbraken. Op deze wijze wordt de toekomstige omvang van het surplus van de staatssuikersektor aangetast.

Een klein gedeelte van het surplus is als winstdeling uitgekeerd aan de suikerarbeiders, het grootste gedeelte echter is overgeheveld naar de algemene middelen van de staat.

Er is, zoals uiteengezet, sprake geweest van een zekere verruiming van de toegang tot de grond van de staatssuikerondernemingen. Maar slechts op beperkte schaal. Van het totaal van ongeveer 230.000 ha is slechts een klein 8 procent verpacht of in eigendom overgedragen. De nadruk heeft daarbij vooral gelegen op het verpachten van grond aan zgn. 'outgrowers', commerciële producenten die onder kontrakt riet produceren op grond van en ten behoeve van de staatssuikerbedrijven.

Van de verbetering van de kwaliteit van de werkgelegenheid en van de 'dominicanisering' die daarop gebaseerd moest worden, is weinig terechtgekomen. De gehele suikersector, zowel staatsbedrijven als particuliere ondernemingen, beschikken over zeer goedkope arbeid van haïtiaanse seizoenarbeiders, die op grond van nationaliteit en raskenmerken een duidelijk marginaal segment van de arbeidsmarkt vormen.

Mechanisatie van de suikeroogst is het sluitstuk van de mechanisatie van de suikerrietteelt. Zolang over de goedkope haïtiaanse arbeid kan worden beschikt is deze slotfase naar verwachting niet rendabel. Wel zijn tijdige voorbereidingen noodzakelijk omdat mechanisatie een langdurig proces is, maar met de invoering zelf wordt gewacht tot een verandering in de prijs van de arbeid intreedt.

Dit was de - aangekondigde - strategie van Central Romana, de suikeronderneming die toebehoorde aan het Gulf en Western concern. Het staatssuikercomplex beschikte niet over de middelen om de mechanisatie voor te bereiden, en was daar ook nauwelijks mee bezig.

Een belangrijke vraag is, waarom de zgn. 'gemodificeerde traditionele oogstwijze' niet is ingevoerd, een arbeidsproduktiviteitsverhogende innovatie die weinig investeringen vraagt en met succes is uitgetoetst. Het antwoord lijkt te zijn, dat de staatssuikerondernemingen geen subjectief belang hebben bij verhoging van de arbeidsproductiviteit, omdat de winst ervan zou moeten worden doorgegeven aan dominicaanse arbeiders en men bovendien te maken zou krijgen met een klasse van arbeiders die alleen al door de organisatie van het werk in teamverband niet dezelfde behandeling zou verdragen als die de haïtiaanse trekarbeiders krijgen. Een deel van het personeel van de suikerondernemingen, gewend extra inkomsten te verwerven uit het bedrog bij wegen, afrekening en uitbetaling van de haïtiaanse arbeiders, mag verwacht worden weinig geneigd te zijn tot medewerking aan de 'dominicanisering'.

De staat die de 'dominicanisering' steeds opnieuw aan de orde stelt,

blijkt in laatste instantie meer belang te hechten aan de surplusonttrekking dan aan het scheppen van produktieve werkgelegenheid voor dominicaanse landarbeiders en boeren.

Het herverdelend karakter van de hervorming van de suikersector sinds 1961 is dan ook zeer bescheiden gebleven.

Overigens heeft de bevordering van het 'outgrowers' - of 'colono'-systeem in de rietverbouw duidelijk bijgedragen tot het versterken van de kapitalistische produktiewijze in de landbouwsector.

LITERATUURLIJST

- Bookers, HVA, ILACO-BHI (1975), Study on the Rehabilitation and Expansion of the Sugar Industry: Consejo Estatal del Azúcar, London.
- Boin, J., en J. Serulle Ramia (1981), El Proceso de Desarrollo del Capitalismo en la República Dominicana (1844-1930), Tomo Segundo, El Desarrollo del Capitalismo en la Agricultura (1875-1930), Santo Domingo, Ediciones Gramil.
- Cassá, R. (1982), Capitalismo y Dictadura, Santo Domingo, Editora de la Universidad Autonoma de Santo Domingo.
- Del Castillo, J. (1981), 'Problemas Sociales y Culturales en el Sector Azucarero', pp. 123-38, in La Industria Azucarera y el Desarrollo Dominicano, San Pedro de Macorís, Universidad Central del Este.
- Carreño, N. (1984), 'El sistema de explotación agrícola: La organización técnico-económica de la producción canera en la República Dominicana 1887-1925', Revista Estudios Dominicanos 1 (1), pp. 109-35.
- Delgado Sanchez, O. (1980), Informe del Consultor TCP/DOM/8903, Santo Domingo.
- Edquist, Ch. (1985), Capitalism, Socialism and Technology, a comparative study of Cuba and Jamaica, London, Zed Books Ltd.
- FitzGerald, E.V.K. (1985), 'The Problem of Balance in the Small Peripheral Economy', pp., in K. Martin (ed.), Readings in Capitalist and Non-Capitalist Development Strategies, London, Heinemann.
- García, C. (1981), 'Evaluación de la Industria Azucarera Dominicana', pp. 19-34, in La Industria Azucarera y el Desarrollo Dominicano, San Pedro de Macorís, Universidad Central del Este.
- GEAPLACEA (1983), Foro sobre Desarrollo y Perspectivo de la Agroindustria Azucarera, Mexico DF, Mexico.
- INAZUCAR, Boletín Estadístico, verschillende jaargangen, Santo Domingo.
- Latorre, E. (1981), 'Política Azucarera', pp. 245-59, in La Industria Azucarera y el Desarrollo Dominicano, San Pedro de Macorís, Universidad Central del Este.
- Latorre, E. et al. (1984), 'Propuesta para la dominicanización de la zafra azucarera', Ciencia y Sociedad, 9 (1), pp. 138-54.

- Lipton, M. (1974), 'Towards a Theory of Land Reform', pp. 269-315, in David Lehmann (ed.), Agrarian Reform & Agrarian Reformism, London, Faber and Faber.
- Morales Troncoso, C.A. (1981), 'Comentario', pp. 40-48, in La Industria Azucarera y el Desarrollo Dominicano, San Pedro de Macorís, Universidad Central del Este.
- Murphy, M.F. (1983), 'Significación de la Industria Azucarera Dominicana en Terminos Socio-Antropologicos', pp. 331-56, in Problematika Rural en República Dominicana, Santo Domingo, Editora Alfa y Omega.
- ONAPLAN (1968), Plataforma para el desarrollo económico y social de la República Dominicana, 1968-1985, Santo Domingo.
- ONAPLAN (1981), Participación de la Mano de Obra Haitiana en el Mercado Laboral: Los Casos de la Cana y el Café, Santo Domingo, Editorama.
- ONE, Censo Agropecuario 1960, Santo Domingo.
- ONE (1984), República Dominicana en Cifras 1984, Vol. XI, Santo Domingo.
- Roques Roman, E.R. (1981), Derecho Agrario Dominicano, Tomo I, Santo Domingo, ONAP.
- Secretaría del Estado de Finanzas, Boletín Estadístico, verschillende jaargangen, Santo Domingo.
- Vega, B. (1980), Evaluación de la Administración de las Empresas de CORDE 1962-1977, Santo Domingo, Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales.
- Vicens, L. (1982), Crisis Economica 1978-1982, Santo Domingo, Editora Alfa y Omega.
- World Bank (1978), Dominican Republic, Its Main Economic Development Problems, Washington.