

El Salvador:

Perspectivas de los granos básicos en el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos

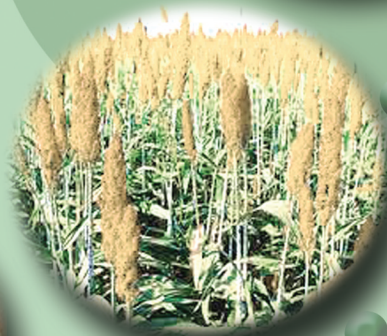
Coordinación: José Angel Tolentino

Investigación:

José Angel Tolentino

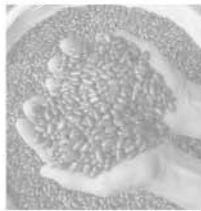
Gerson E. Martínez

Sherry Stanley



▪ **El Salvador:**

**Perspectivas de los Granos Básicos
en el Tratado de Libre Comercio entre
Centroamérica y Estados Unidos**



Coordinación: José Angel Tolentino

Investigación:

José Angel Tolentino

Gerson E. Martínez

Sherry Stanley

■ Créditos

La presente publicación se elaboró con la cooperación financiera de la **FORD FOUNDATION**

Los contenidos y conceptos no representan la opinión de la institución citada

■ Editores:

Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE

■ Primera edición:

Marzo, 2006

■ Coordinación:

José Angel Tolentino

■ Investigación:

José Angel Tolentino
Gerson E. Martínez
Sherry Stanley

■ Diseño y diagramación:

CICOP

FUNDE

Apartado Postal 1774,
San Salvador, El Salvador

Copyright © 2006, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción parcial de la publicación citando la fuente.

San Salvador, 2006

Título de publicación

El Salvador: perspectivas de los granos básicos en el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos.

ISBN 99923-819-7-3

Agradecemos a **THE FORD FOUNDATION** cuyo apoyo hizo posible esta publicación

PROYECTO 1035.1552 "Hacia el Fortalecimiento de Capacidades Legales y Técnicas de las Organizaciones Sociales frente a los Tratados Comerciales"

Índice

Siglas 7

Introducción 9

I. Panorama Global de los Granos Básicos en El Salvador: Factores Económicos y Sociales

1.1 Perfil de la Agricultura en la Economía Salvadoreña	13
1.2 Desempeño de Subsectores Relevantes	15
1.3 Perfil de la Producción de Granos Básicos	16
1.4 El Comercio de Granos Básicos	19
A. Las distorsiones en los precios internacionales	19
B. Comercialización interna	21
1.5 Análisis del Comercio Externo	27
A. Maíz blanco	27
B. Sorgo y maíz amarillo	28
C. Arroz	30
D. El frijol	31
1.6 Importancia Social de los Granos Básicos	33
A. Los granos básicos y la seguridad alimentaria	33
B. Generación de empleos	34
C. La producción de granos básicos y el medio ambiente	35
D. Condiciones de pobreza del sector	36

II. La Apertura Comercial en el Sector de Granos Básicos en un Contexto Global

2.1 La Política Agrícola y Comercial de los Estados Unidos: Posibles Implicaciones para El Salvador	43
A. La agricultura como estrategia de país	43
B. Perfil histórico de la política agrícola estadounidense	44
C. Los subsidios agrícolas en las negociaciones del CAFTA	47
D. Implicaciones de la política agrícola estadounidense	49
2.2 La Experiencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Algunas Lecciones para El Salvador	50

A. Algunos resultados del TLCAN	50
B. Factores claves que contribuyeron al impacto negativo	51
C. Lecciones para El Salvador	53

III. El Sector de Granos Básicos en el Marco del CAFTA

3.1 Las Negociaciones en CAFTA para Granos Básicos	57
A. Los productos sensibles en CAFTA	57
B. Síntesis de la posición del sector granos básicos	58
C. La posición de los pequeños productores	61
3.2 Resultados de la Negociación para Granos Básicos	61
A. Los requisitos de desempeño en CAFTA	61
B. Mecanismos de protección en CAFTA: salvaguardia agrícola especial	65
C. La temática de cooperación en las negociaciones de CAFTA	69
3.3 Posibles Implicaciones de la Apertura Comercial en Granos Básicos	70
A. Maíz blanco	70
B. Resultados para sorgo y maíz amarillo	72
C. Resultados para arroz	74
D. Resultados para frijol en las negociaciones CAFTA	76

IV. Líneas de Propuestas para el Sector Granos Básicos

4.1 Iniciativas Innovadoras a Nivel Internacional	81
A. Estados Unidos	81
B. México	83
4.2 Líneas de Cambios Institucionales y Políticas para el Sector Granos Básicos en el Marco de la Apertura	98
A. Cambios en el marco institucional	89
B. Políticas para el fomento de las capacidades productivas y de comercialización de granos básicos	96
C. Propuestas en el marco de la apertura comercial en CAFTA	103

V. Reflexiones Finales

Bibliografía Consultada	113
Anexos	119

Índice de cuadros

Cuadro 1	Contribución porcentual al PIB por sectores	14
Cuadro 2	Contribución sectorial al PIBA y tasas de crecimiento anual por subsector (en porcentajes)	15
Cuadro 3	Producción (millones de QQ) y áreas cultivadas (miles Mz) granos básicos	17
Cuadro 4	Rendimiento en la producción de granos básicos (millones de QQ) y áreas cosechadas (Mz)	18
Cuadro 5	Precios de granos básicos al 31 de enero 2005 (en US\$/TM)	22
Cuadro 6	El Salvador: el mercado de maíz blanco (en TM)	27
Cuadro 7	Utilización de sorgo y maíz amarillo en El Salvador (en proporciones aproximadas) período agrícola 2002-2003	28
Cuadro 8	El Salvador: el mercado de sorgo y maíz amarillo (en TM)	29
Cuadro 9	El mercado de arroz en El Salvador (en TM)	30
Cuadro 10	Comportamiento del mercado de frijol en El Salvador (en TM)	31
Cuadro 11	El Salvador: niveles de dependencia de granos básicos	32
Cuadro 12	El Salvador: hogares en condición de pobreza	38
Cuadro 13	Indicadores del sector de maíz de los Estados Unidos 1975-2001	46
Cuadro 14	Programas y presupuestos para el fomento de las exportaciones de productos agrícolas, 2002- 2004 (en millones de dólares)	48
Cuadro 15	Sensibilidades en granos básicos frente al CAFTA	58
Cuadro 16	Propuesta de acceso a mercados	59
Cuadro 17	Posición de acceso a mercado de arroz	60
Cuadro 18	Resumen de los resultados CAFTA para granos básicos	61

Cuadro 19	Niveles de activación de la salvaguardia agrícola especial (SAE) para granos básicos	66
Cuadro 20	Estructura de aplicación de la SAE	67
Cuadro 21	Activación anual de la SAE en CAFTA para el frijol	68
Cuadro 22	Contingente de importación de maíz blanco en CAFTA (en TM)	70
Cuadro 23	Proyección de impacto de la cuota de maíz amarillo en CAFTA (en TM)	73
Cuadro 24	Proyección del comportamiento del mercado de arroz en CAFTA (en TM)	75
Cuadro 25	Resultados del CAFTA para frijol	76

Índice de gráficos

Gráfico 1	Rendimiento en granos básicos	19
Gráfico 2	Precios internacionales anuales	20
Gráfico 3	El mercado de arroz en El Salvador	31
Gráfico 4	Administración de contingentes para granos básicos en CAFTA	64

Siglas

AREZA	Asociación de Regantes de Zapotitán
BCR	Banco Central de Reserva
BOLPROES	Bolsa de Productos Agropecuarios de El Salvador
CAFTA	Central America Free Trade Agreement
CAMAGRO	Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador
CBI	Caribbean Bassin Initiative
CCA	Comité de Comercio Agropecuario
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COEN	Comité de Emergencia Nacional
CORECA	Consejo Regional de Cooperación Agrícola
CRA	Comisión de Revisión Agrícola
CSA	Community Supported Agriculture
DFID	Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
EE.UU.	Estados Unidos
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
ENA	Escuela Nacional de Agricultura
ERS	Economic Research Service
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FECAGRAB	Federación Centroamericana de Granos Básicos
FECAGRO	Federación Centroamericana de Cámaras Agropecuarias
FECARROZ	Federación Centroamericana del Arroz
FUCAD	Fundación Centroamericana para el Desarrollo Humano Sostenible
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
IATP	Institute for Agriculture and Trade Policy
ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe

IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFPRI	International Food Policy Research Institute
IICA	Inter. American Institute for Cooperation on Agriculture
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador
MINEC	Ministerio de Economía de El Salvador
MINED	Ministerio de Educación de El Salvador
MITRAB	Ministerio de Trabajos y Previsión Social de El Salvador
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
PIB	Producto Interno Bruto
PIBA	Producto Interno Bruto Agrícola
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
RMALC	Red Mexicana de Acción ante el Libre Comercio
RUTA	Regional Unit of Technical Assistance
SAA	Sector Agropecuario Ampliado
SGA	Salvaguardia General Agrícola
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
TM	Toneladas Métricas
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TRQ	Tariff Rate Quota
USDA	United States Department for Agriculture
USITC	United States International Trade Commission
ZLC	Zona de Libre Comercio

■ Introducción

La inclusión de los granos básicos al programa de liberalización comercial acordado en el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos¹ (CAFTA, pos sus siglas en inglés) ha provocado serias preocupaciones en El Salvador, y no es para menos. La producción de estos bienes, cuyos orígenes se remontan a épocas ancestrales, constituye una actividad económica y social profundamente arraigada en la sociedad salvadoreña. Aún hoy día estos productos siguen jugando un papel estratégico en la economía, siendo el subsector con mayor participación en el Producto Interno Bruto Agropecuario, superando incluso rubros como café y azúcar que tradicionalmente lideraron el crecimiento de la economía. No obstante, su mayor importancia radica en el ámbito social y cultural: estos productos son esenciales en la seguridad alimentaria de los salvadoreños, constituyendo una crucial fuente de ingresos y alimentos particularmente para las familias rurales. De hecho, para la gran mayoría de campesinos de la región, *el maíz, el frijol y sorgo y en menor medida el arroz* son símbolo de sobrevivencia y por ello las políticas que adopte el gobierno sobre estos productos trascienden los estrechos criterios de aporte al PIB y de su competitividad en las cadenas agrocomerciales cada vez más globalizadas.

Lamentablemente, las negociaciones sobre agricultura en CAFTA concluyeron en un tratado comercial profundamente desfavorable para El Salvador y Centroamérica. Si bien en ciertas áreas del comercio agrícola bilateral pueden identificarse algunas oportunidades, el convenio no refleja las desigualdades niveles de desarrollo de los sistemas agroindustriales, ni las disparidades tecnológicas y competitivas entre las Partes, mucho menos incorpora un trato asimétrico a favor de la región. Contrario a las expectativas de importantes sectores productivos, políticos y sociales que exigían la exclusión de estos productos del programa de liberalización comercial a negociarse, el país tendrá que abrir a la competencia todos sus mercados y sectores productivos incluyendo el sensible sector de granos básicos. La incorporación de estos productos a la lógica del *libre mercado* podría desembocar en la desestructuración de las frágiles cadenas productivas, desplazando fuerza laboral en el campo, con las consecuencias que de ello se derivan.

Es importante aclarar que la entrada en vigor del CAFTA es por ahora todavía incierta. No obstante que los gobiernos de Honduras, El Salvador y Guatemala ya lo han ratificado, su aprobación en los Estados Unidos, tendrá que superar importantes escollos, atendiendo las presiones políticas de poderosos grupos de interés dentro y fuera del Congreso que se oponen vehementemente al tratado. Desde nuestra perspectiva, aun si el CAFTA no llegara a concretarse, el sector agropecuario en general y los granos básicos en particular, debería ser objeto de políticas públicas especiales, superando las carencias en inversión pública, financiamiento y tecnología, acentuadas durante el período de reformas estructurales.

1 En agosto de 2004, República Dominicana negoció su incorporación al Tratado, adhiriéndose a la futura Zona de Libre Comercio a conformarse.

Como resultado de dichas reformas y de múltiples factores, la agricultura en general y el sector de granos básicos en particular, atraviesa por una situación crítica y su sostenibilidad parece incierta en el largo plazo, requiriéndose de cambios fundamentales en términos de estrategia y políticas, a fin de preservar una actividad que por ahora, juega un rol económico y social determinante. La creciente dependencia de las importaciones de alimentos, la caída en la rentabilidad y la extendida pobreza rural, son sólo algunas de las manifestaciones asociadas a estas actividades. Es por ello, que el propósito del documento pretende analizar los posibles impactos del CAFTA en el subsector granos básicos e identificar algunos cambios institucionales y en las políticas que les permita afrontar de mejor forma los retos derivados de la profundización de la apertura. Obviamente para que esto último sea una realidad se requiere de un amplio consenso nacional y de mucha voluntad política para concretarlos, lo cual no siempre es posible en el país.

El documento se ha estructurado en cuatro partes: luego de la introducción, el capítulo I describe la situación actual del sector agropecuario, destacando la importancia económica y social del subsector granos básicos en la economía salvadoreña. el capítulo II, analiza las características de la política agrícola estadounidense y sus implicaciones en los países en desarrollo; también incluye algunas lecciones de la experiencia del agro mexicano a diez años de aplicación del TLCAN. El capítulo III, profundiza en el análisis de los resultados del CAFTA para el subsector granos básicos, destacando sus posibles implicaciones económicas y sociales. Finalmente el capítulo IV, presenta algunas experiencias internacionales en cuanto a propuestas de políticas o programas exitosos, dirigidos al sector agropecuario; posteriormente se expone ciertos lineamientos de cambios institucionales y de política, en tres ámbitos de aplicación: reformas institucionales, estructura productiva y de comercialización, para concluir con algunas propuestas en el marco de la administración del CAFTA. Al final del documento se exponen algunas reflexiones.

El trabajo no hubiese sido posible sin el apoyo de la Fundación Ford, así como de la participación de una gran cantidad de agricultores organizados y no organizados, expertos nacionales e internacionales en desarrollo rural, agencias de cooperación trabajando en el país y algunas gremiales agroindustriales, quienes colaboraron estrechamente en un amplio programa de entrevistas realizados durante la investigación.

I

- **Panorama Global de los Granos Básicos en El Salvador: Factores Económicos y Sociales**



■ I. Panorama Global de los Granos Básicos en El Salvador: Factores Económicos y Sociales

1.1 Perfil de la Agricultura en la Economía Salvadoreña

En términos geográficos, El Salvador es el país más pequeño de los que participan en CAFTA, no obstante, su economía es la tercera en importancia de la región. Con una superficie de 21 mil Km². cuenta con una población ligeramente superior a los seis millones de habitantes y una densidad poblacional elevada cercana a los 300 habitantes por Km². El ritmo de crecimiento poblacional se estima en 2.0% anual y la edad promedio en 20.3 años, ejerciendo una constante presión en los mercados laborales. Una proporción importante de salvadoreños, que se estima entre el 20 y 25%, reside fuera del país -principalmente en Estados Unidos- y el flujo migratorio continúa creciendo. Pese a estos fenómenos y al auge de las actividades económicas urbanas, el 40% del territorio del país corresponde a zonas rurales; en 13 de los 14 departamentos la población es mayoritariamente rural, la cual no obstante haber sufrido profundas transformaciones, continúa desarrollando actividades predominantemente agrícolas.

Es importante señalar que a diferencia de otros países, una parte significativa de la población vive en zonas rurales, pero trabaja en zonas urbanas, debido a que algunas actividades de la industria manufacturera crecientemente se están instalando en zonas rurales, las cuales aun cuando han propiciado cierta diversificación de las fuentes de ingreso y cambios en los mercados laborales, no logran absorber los contingentes poblacionales que anualmente ingresan a la Población Económicamente Activa. A pesar de estos cambios, la agricultura continúa teniendo un peso importante en la economía, ya sea por su contribución al PIB y a las exportaciones, como por su aporte en la generación de empleos e ingresos de las familias rurales.

Por estas y otras razones, la negociación de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, despertó expectativas encontradas en círculos agro empresariales y sociales del país. Del lado del gobierno, se ha podido observar una "**sobreventa**" política para lograr que el CAFTA tenga aceptación entre la población y algunos sectores productivos no satisfechos con la negociación. El argumento favorito es que el Convenio **constituye un instrumento más potente para el crecimiento económico y combatir la pobreza**, ampliando la cantidad y calidad de los empleos en el país. El sector agro empresarial por su parte, ha pasado de una posición de cautela durante la negociación, a una actitud conformista, ante unos acuerdos comerciales que evidentemente no refleja los intereses de importantes sectores productivos agrícolas y agroindustriales.

A continuación se presenta una perspectiva general del actual estado del sector agropecuario salvadoreño, particularmente de los granos básicos, tratando de identificar la realidad económica en que se implementarán las nuevas reglas y compromisos adquiridos por el país en el CAFTA.

El nuevo rol de la agricultura en la economía

La agricultura y en especial el sector rural salvadoreño, ha experimentado en los últimos años profundas transformaciones económicas, políticas y sociales, que lo han expuesto a una mayor competencia y a las distorsiones del comercio agroalimentario internacional. La pérdida de importancia relativa de la agricultura, es fiel reflejo del cambio estructural operado en los "motores" de crecimiento de la economía salvadoreña, que en poco más de una década ha pasado de una economía basada predominantemente en la agricultura tradicional, a otra orientada a la manufactura y los servicios. Hasta fines de los años setenta, El Salvador era considerado como un país predominantemente agrícola, debido a que el sector agropecuario (sin incluir la agroindustria) aportaba alrededor del 20% del PIB, generaba cerca del 67% de las divisas obtenidas mediante exportaciones, contribuía con el 25% de los ingresos tributarios y proporcionaba empleo a más del 50% de la población.

Como se aprecia en el Cuadro 1, la participación del sector agropecuario en la economía salvadoreña presenta una tendencia sostenida hacia la baja, mientras que sectores como el manufacturero y de servicios consolidaron su aporte en términos de producción. Como resultado de estos cambios, el Producto Interno Bruto Agropecuario (PIBA), pasó de representar el 19% del PIB en 1990 a 11.3% en 2003, siendo éste el indicador más consistente de la heterogeneidad en el crecimiento sectorial y del deterioro productivo de la agricultura nacional.

Cuadro 1

Contribución porcentual al PIB por sectores

Sectores	1980	1985	1990	1995	2000	2002	2003
Agricultura	19.0	18.6	17.1	13.6	12.3	11.5	11.3
Industria Manufacturera	22.9	20.7	21.7	21.2	23.7	23.81	23.81
Comercio, restaurantes y hoteles	17.2	18.4	18.1	20.4	19.8	19.7	19.68

Fuente: elaboración propia con base a datos del BCR.

Aun en estas condiciones, un reciente estudio reafirma el rol dinamizador de las actividades agropecuarias en el conjunto de la economía. Por medio de un ejercicio de simulación de escenarios de crecimiento² para dos sectores claves en la economía, como el sector agropecuario ampliado (SAA)³ y la industria manufacturera, el trabajo enfatiza la potencialidad de las políticas dirigidas a la dinamización del primero. Así, ante un crecimiento de 10% en el SAA, la economía en conjunto crecería 3.84% (en términos de valor bruto de la producción); mientras que un comportamiento similar en la industria manufacturera,

2 Comité interinstitucional (MAG, RUTA, DFID, Fortalece GTZ, IFAD, IICA, IFPRI). "Estrategia de Crecimiento Económico Rural y Reducción de la Pobreza". Tomo I, Documento para Consulta. San Salvador, Noviembre 2004.

3 El concepto incluye la integración de rubros agropecuarios y del sector agroindustrial, entre estos: carne y subproductos, productos lácteos, productos elaborados de la pesca, productos de molinera y panadería, azúcar, otros productos alimenticios elaborados, bebidas, tabaco elaborado, cuero y sus productos, madera y sus productos, papel/cartón y sus productos.

propiciaría un crecimiento de apenas 0.13% en el resto de la economía. Lo anterior demuestra como las interrelaciones del SAA con los otros sectores de la economía, generan un efecto multiplicador en todos ellos: electricidad, gas y agua, minería, industria manufacturera, bienes inmuebles y servicios prestados por las empresas, transporte, almacenamiento, comunicaciones, entre otros; evidenciando la importancia de reformular enfoques y apuestas de política pública hacia el sector agropecuario.

1.2 Desempeño de Subsectores Relevantes

Si bien el desempeño del sector agropecuario en los últimos años ha sido decreciente, el comportamiento de los subsectores que lo conforman han evolucionado de manera diferenciada y esto por diversas circunstancias. Por ejemplo, factores como la inestabilidad de los mercados internacionales, la apertura comercial, la sobrevaloración del colón, la dolarización y los efectos de los subsidios en países exportadores, han impactado en diferente forma y magnitud a las actividades agropecuarias. Algunas de éstas presentan signos de estancamiento y su sostenibilidad en el mediano plazo parece incierta, mientras que otras han entrado en una crisis irreversible.

Como se aprecia en el Cuadro 2, para el 2003, la mayor contribución en la conformación del valor agregado agropecuario, correspondió a las actividades agrícolas aportando 57.8% del total. Le sigue en importancia otros productos agrícolas con 19.4% y los productos tradicionales de exportación con 18.3%, conformados por café, algodón y caña de azúcar. Particularmente difícil es la situación del subsector café, que solamente en el último quinquenio su contribución al PIBA se redujo de 21.3% a 12.5%. Es evidente que frente a este pobre desempeño, la profundización de la apertura de los mercados agrícolas prevista en CAFTA, recaerá sobre un sector agrícola bastante debilitado.

Cuadro 2

Contribución sectorial al PIBA y tasas de crecimiento anual por subsector (en porcentajes)

Ramas de actividad	1999		2000		2001		2002		2003	
	Part.	Crec.	Part.	Crec.	Part.	Crec.	Part.	Crec.	Part.	Crec.
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	100.0	7.7	100.0	-3.1	100.0	-2.6	100.0	0.1	100.0	0.1
Café oro	21.3	15.2	18.8	-14.5	16.7	-14.0	14.3	-13.9	12.5	-12.3
Algodón	0.1	-	0.1	62.6	0.1	-59.3	0.1	4.1	0.1	0.0
Granos básicos	19.5	18.7	18.5	-8.1	18.9	-0.5	20.2	7.1	20.1	-0.8
Caña de azúcar	5.8	-3.1	6.0	-1.4	6.0	-2.5	5.8	-2.1	5.7	-1.8
Otras producciones agrícolas	16.9	2.9	17.8	2.0	18.7	2.0	18.9	1.1	19.4	3.0
Ganadería	16.8	2.3	17.8	2.4	18.3	0.1	18.5	1.3	18.8	1.8
Avicultura	11.7	8.2	12.9	7.4	13.1	-1.6	13.9	6.5	14.7	6.1
Silvicultura	5.4	2.0	5.7	1.0	5.8	0.5	5.8	0.0	6.0	2.5
Productos de la caza y la pesca	2.4	-17.5	2.4	-4.6	2.5	4.7	2.5	-2.6	2.7	10.0

Fuente: elaboración propia con base a datos del BCR.

Otro cambio importante es que el dinamismo en el crecimiento del valor de la producción agropecuaria se asienta en actividades como la avicultura, que ha mostrado un crecimiento sostenido en los últimos cinco años. Esto le ha permitido incrementar el valor de su producción de US\$ 96.8 millones en 1999 a US \$115.5 millones en 2003. En cambio los granos básicos en promedio experimentaron un estancamiento en el mismo periodo (-0.6%) mostrando, además, una recurrente inestabilidad.

1.3 Perfil de la Producción de Granos Básicos

La producción de granos básicos constituye una actividad profundamente arraigada en la organización social y cultural del país, cuyos orígenes se remontan a épocas ancestrales. Aún hoy día, siguen jugando un papel importante en la economía, siendo el subsector con mayor participación en el Producto Interno Bruto Agropecuario (20.1% en el 2003), aun por encima de rubros como café, azúcar y ganadería, que tradicionalmente han liderado el crecimiento del sector agropecuario. Su importancia económica, también se evidencia por el elevado número de productores dedicados a esta actividad, así como por los empleos permanentes que genera, los cuales, según el MAG, se estiman entre 250 mil y 300 mil en maíz y sorgo, 100 mil en frijol y 6 mil para arroz.

Perfil de la producción

Con excepción del arroz, la producción de granos básicos ha mantenido cierta estabilidad en los últimos años. Sin embargo se observan marcadas diferencias entre productos en términos de producción, áreas cosechadas y rendimientos; configurando un escenario distinto para cada uno de ellos frente a la profundización de la apertura externa prevista en CAFTA. Diversos estudios coinciden en señalar que la agricultura en general y el sector de granos básicos en particular, atraviesan por una situación crítica y que su sostenibilidad parece incierta en el largo plazo, requiriéndose de cambios fundamentales en términos de estrategia y políticas, a fin de preservar una actividad que por ahora, juega un rol económico y social determinante. Los crecientes niveles de dependencia de las importaciones, la caída en la rentabilidad y la extendida pobreza rural, son sólo algunas de las manifestaciones asociadas a estas actividades.

En cuanto a producción, los granos básicos presentan a lo largo de la última década tendencias distintas. Por un lado, mientras que la producción de frijol ha crecido sostenidamente desde inicios de los noventas hasta casi duplicarse en la cosecha 2003, la producción y el área destinada al cultivo de arroz se redujo dramáticamente, disminuyendo de 1.4 millones de quintales en 1990, a tan sólo 600 mil quintales en 2003; es decir una reducción del 57%.

Cuadro 3

Producción (millones de QQ) y áreas cultivadas (miles de Mz)
granos básicos

Años	maíz		Arroz		Frijol		Sorgo	
	Prod.	Áreas	Prod.	Áreas	Prod.	Áreas	Prod.	Áreas
1990	12,8	395	1,4	22	0,9	92	3,2	171
1993	15,3	458	1,6	24	1,3	113	4,6	213
1994	13,7	439	1,6	23	1,3	106	4,4	192
1997	13,7	399	1,2	15	1,3	97	4,0	171
1998	11,0	437	1,4	21	1,5	118	4,3	178
1999	12,2	422	1,1	14	1,0	111	3,7	156
2000	14,3	376	1,2	16	1,4	106	3,0	152
2001	12,7	370	1,0	12	1,5	113	3,2	134
2002	12,4	420	0,8	9	1,6	122	3,3	140
2003	14,0	353	0,6	7	1,8	119	3,1	109

Fuente: elaboración propia con base a datos del MAG.

En lo que respecta a la producción de maíz y sorgo, ambos productos exhiben un estancamiento, acompañado de recurrentes variaciones a lo largo del tiempo; ello se debe, entre otros factores, al efecto de fenómenos naturales de gran envergadura -como sequías e inundaciones- frente a los cuales se muestran muy sensibles. La superficie dedicada a la producción de maíz y sorgo se redujo en más de 100 mil manzanas en promedio en los últimos años, representando más del 23% en el período analizado y cerca de 2% en promedio anual.

No hay duda que en este contexto de heterogeneidad y vulnerabilidad de la estructura productiva de los granos básicos, la apertura de los mercados y la intensificación de la competencia derivada del CAFTA, posiblemente profundice las tendencias antes descritas. Asociado estrechamente al comportamiento antes analizado, se encuentra el área destinada a la siembra de estos cultivos. Aunque no se observa una relación directa entre el aumento o disminución del área cosechada y la producción de algunos bienes -como cabría esperar- existe cierta vinculación entre ambas variables las cuales son similares al comportamiento respectivo en la producción de cada bien.

Por ejemplo, similar a la tendencia observada en la producción de frijol, el área destinada a la siembra de este cultivo ha crecido en los últimos 13 años, con un aumento promedio del 30%. Por el contrario, el área utilizada para la siembra de arroz se redujo en casi 68% en consonancia con la evolución de la producción. De la misma manera, pero en menor magnitud, tanto en maíz y sorgo el área dedicada a la siembra ha caído en el período analizado. Es importante tener en cuenta la relación entre áreas utilizadas y jornales requeridos en estas actividades; ante una reducción de la primera, los requerimientos para las labores de siembra, mantenimiento y cosecha de estos granos también se verán reducidos, afectando

directamente a la población rural dedicada a estas actividades. Ante la falta de alternativas de empleo en la zona rural, en la mayoría de casos muchos campesinos optan por migrar hacia la ciudad o al exterior.

Cuadro 4

Rendimiento en la producción de granos básicos (millonesQQ)
y áreas cosechadas (Mz)

Años	maíz		Arroz		Frijol		Sorgo	
	Rend.	Áreas	Rend.	Áreas	Rend.	Áreas	Rend.	Áreas
1994	31.2	439,500	71.6	22,600	12.7	106,200	23.2	191,600
1995	23.2	450,400	66.0	21,300	12.6	106,100	22.8	173,800
1996	33.4	420,850	81.1	13,700	12.8	86,600	22.8	191,800
1997	34.3	398,700	78.6	15,300	13.3	96,700	23.2	170,600
1998	25.2	437,350	67.6	21,244	12.4	118,550	24.4	177,725
1999	29.0	422,000	75.7	14,750	9.1	111,500	23.5	156,200
2000	38.1	376,300	79.9	15,600	13.6	106,300	20.0	151,950
2001	34.2	370,370	88.1	11,650	13.3	112,900	24.1	134,200
2002	29.6	420,150	91.8	8,939	13.4	121,684	23.5	139,228
2003	39.6	353,487	90.4	7,000	15.1	118,862	28.1	109,124

Fuente: elaboración propia con base a datos del MAG.

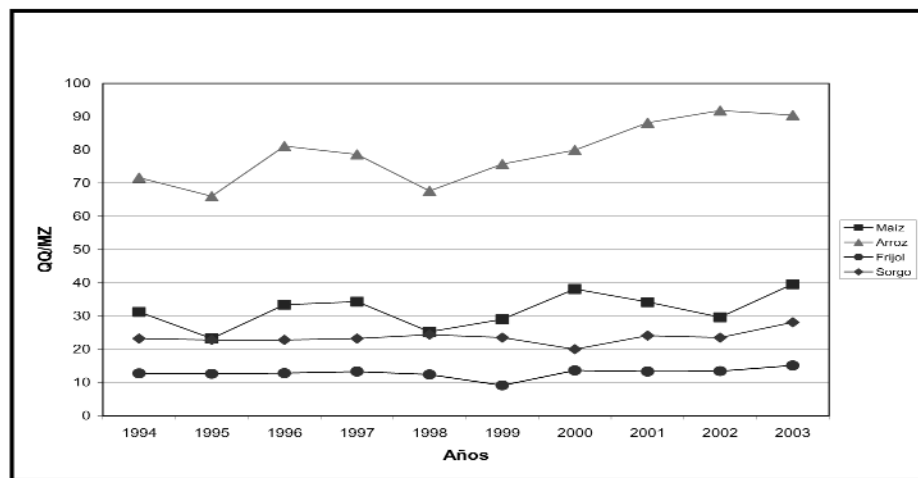
Paradójicamente, como resultado del fenómeno de migración, se observa en la actualidad cierta escasez de mano de obra en algunas zonas rurales del país, y la fuerza laboral existente crecientemente se está reubicando en sectores como servicios, comercio y maquila, planteando un escenario en el cual la participación de las mujeres es protagónico en las actividades agrícolas. Sin embargo, en la mayoría de casos, el acceso a instrumentos de apoyo como el crédito, asistencia técnica y tecnologías competitivas están más vinculadas con el trabajo de los hombres.⁴

El área destinada a la siembra del cultivo de los granos básicos ha disminuido considerablemente en los últimos 13 años. Un hecho que ha evitado que la caída en las áreas cosechadas se traduzca en similar reducción de los volúmenes de producción, ha sido el aumento generalizado en los rendimientos. Este factor puede explicarse en gran medida por la introducción de insumos mejorados en la producción, tales como semillas certificadas y la gran variedad de agroquímicos disponibles en el mercado. Según el MAG, en el año agrícola 2002/03 las diferencias en rendimiento entre semilla nacional y certificada fueron considerables. Así, mientras que el rendimiento en la producción en 2002/03 de maíz con semilla nacional fue de 34.1 QQ/Mz el rendimiento con semilla híbrida o mejorada fue de 41.8 QQ/Mz. De la misma

4 Op cit. Comité interinstitucional (MAG, RUTA, DFID, Fortalece GTZ, IFAD, IICA, IFPRI). 2004. Pág. 26.

manera, mientras que el rendimiento en la producción de sorgo con semilla tradicional fue de 27.0 QQ/Mz el rendimiento con la mejorada fue de 33.2 QQ/Mz en ese mismo año.

Gráfico 1
Rendimiento en granos básicos



Fuente: elaboración propia con base a datos del MAG.

El aumento de la productividad en algunos rubros se ha traducido, en el mejor de los casos, en una suavización de la caída en la producción, compensando, en cierta medida, la reducción de las áreas utilizadas para el cultivo de granos básicos. Sin embargo, las perspectivas de desarrollo de estas actividades son poco halagadoras, sobretodo si se considera las restricciones fiscales, y la falta de voluntad política en el gobierno por desarrollar un consistente programa de reconversión productiva para el sector.

1.4 El Comercio de Granos Básicos

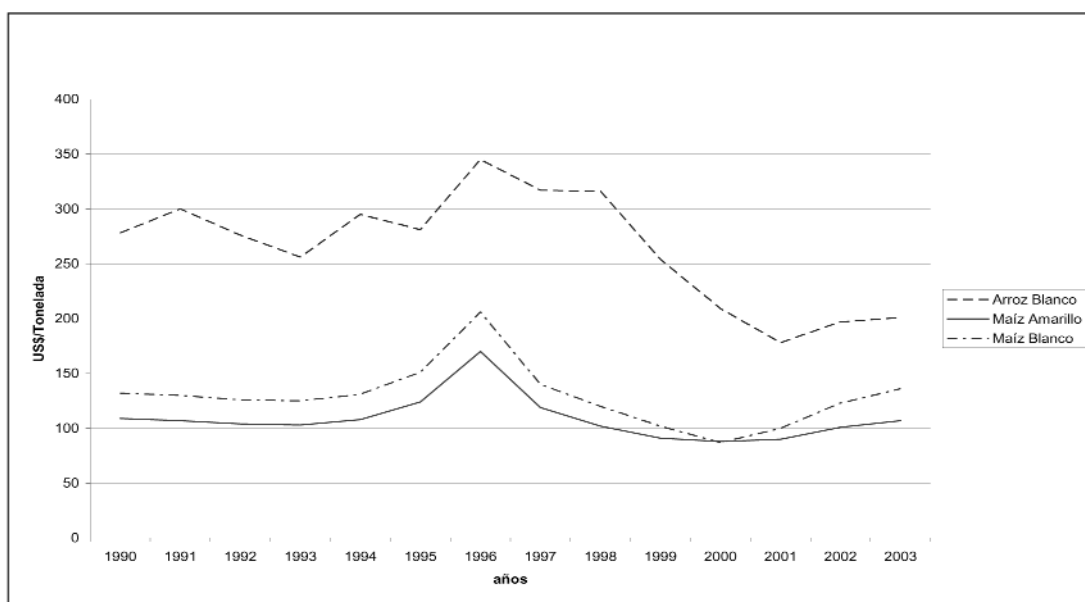
A. Las distorsiones en los precios internacionales

Uno de los factores que determina la crisis de la agricultura en general y en los granos básicos en particular, son las distorsiones en los mercados internacionales de los productos agroindustriales. En el caso de los "commodities", su competitividad está influenciada por los precios internacionales y normalmente son éstos los que imponen el piso frente al cual los productores nacionales compiten tanto en el mercado interno como externo. En El Salvador, por ejemplo, en la medida que las barreras arancelarias y no arancelarias han sido progresivamente eliminadas, la exposición del sector agropecuario a las distorsiones de los mercados internacionales ha sido más evidente, afectando directamente a los agricultores nacionales.

El crecimiento de la oferta agroalimentaria en los países desarrollados, propiciada por el aumento de la productividad, ya sea por los avances tecnológicos en la preparación de insumos, en la mecanización de la producción y en el manejo poscosecha ha deprimido los precios internacionales. Como resultado se tiene una creciente producción excedentaria que requiere colocarse en los países en desarrollo. Los Estados Unidos, eliminó las políticas que regulaban la producción y que fueron claves para estabilizar los precios en el mercado mundial. Las políticas agrícolas y comerciales de terceros países, tienen el efecto de presionar hacia abajo los precios internacionales, causando problemas en la rentabilidad de la producción agrícola y pecuaria de países como El Salvador. Muestra de ello es la distorsión de los precios internacionales reales para los principales productos agrícolas en CA. Por ejemplo, el precio internacional del arroz y el maíz en el año 2000, apenas representaba el 39% y el 42%, de los precios de 1960, respectivamente⁵, evidenciando la fuerte contracción en los precios experimentada en los mercados mundiales, situación que exige a los sectores productivos de los países tomadores de precios, como El Salvador, reconvertirse rápidamente para poder adaptarse ante una exigente competencia.

Gráfico 2

Precios internacionales anuales



Fuente: elaboración propia con base a datos de FEDEAGRO.

La volatilidad del mercado internacional se evidencia en el comportamiento de los precios, los cuales, como se observa en la gráfica anterior, presentan fuertes fluctuaciones, principalmente en la última década. Uno de los productos básicos más afectados es el arroz, que coincidentemente enfrenta las condiciones

5 Banco Mundial. World Development Indicators 2001. Disponible en: www.worldbank.org/data/wdi2001

internas de competitividad más vulnerables, y los signos más evidentes de crisis productiva. Cabe señalar que en algunas entrevistas realizadas a productores de arroz en el marco de la presente investigación, la apertura prevista en CAFTA la vislumbran como un plazo fatal, conscientes de la escasa capacidad de competir frente a mercados tan distorsionados. Las prácticas comerciales de las transnacionales agroalimentarias estadounidenses, abonan a las expectativas desfavorables de los agricultores. Ejemplo de ello es que en la actualidad, el maíz y el arroz de Estados Unidos, se comercializa 13% y 35%, respectivamente, por debajo del costo de producción.⁶ Frente a esta realidad El Salvador tiene la tarea inmediata de diseñar estrategias que mitiguen las potenciales amenazas derivadas de la profundización de la apertura de los mercados prevista en CAFTA, antes que éstas se conviertan en realidad.

B. Comercialización interna de granos básicos

Una de las mayores debilidades identificadas en el transcurso de la presente investigación, fue el funcionamiento y estructura del mercado nacional de granos básicos; aquí se evidencian y originan muchos de los obstáculos que limitan el desarrollo para los productores dedicados a estas actividades.

La estructura de comercialización interna presenta distintos eslabones en toda la cadena, constituida por los productores primarios, el transportista, el mayorista y el detallista,⁷ se caracteriza por su verticalidad; es decir que los precios generalmente los imponen los grandes mayoristas. Como se aprecia en el Cuadro 5, en cada eslabón de la cadena se experimentan incrementos sustanciales de precios, los cuales se atribuyen a arbitrios de mercado de los grandes mayoristas, quienes tienen la posibilidad de retener una cantidad considerable de producción, especulando con la estacionalidad de los cultivos para influir en los precios.⁸ Las distorsiones en el mercado nacional, son fruto en primera instancia, de la falta de información de mercado oportuna y de calidad para los productores, quienes a menudo son víctimas de estructuras intermediarias bien organizadas y con gran capacidad económica.

Uno de los principales y más generalizados canales de comercialización para los productores de granos es el intermediario o "coyote", quien por un precio inferior de mercado compra los granos al productor para luego colocarlos en el mercado mayorista. A cambio ofrece al productor un pago inmediato, satisfaciendo la necesidad de liquidez de éstos. La falta de información es un obstáculo para que los productores accedan a mejores precios, muestra de ello son las amplias brechas entre el precio que paga el consumidor nacional y el que se le paga al productor de granos básicos, como se observa en el Cuadro 5.

6 Institute for Agriculture and Trade Policy (Instituto de Política Agrícola y Comercial) IATP. United Status Dumping on World Agricultural Markets: February 2004 Update.. www.tradeobservatory.org.

7 CEPAL. "Istmo centroamericano: "Los Retos de la Sustentabilidad en Granos Básicos" mayo 2003. Pág. 28.

8 *Ibíd.* CEPAL 2003.

Cuadro 5

Precios de granos básicos al 31 de enero 2005 (en US\$ / TM)

Producto	Precio al productor	Precio al mayorista	Salto % de precios	Precio al consumidor	Salto % de precios
Maíz	679.57	861.74	26.81	1,220	41.57
Frijol	218.04	263.7	20.94	350	32.73
Sorgo	148.26	198.48	33.87	300	51.15
Arroz pilado 1ª	241.09	527.17	118.66	650	23.30
Arroz pilado 2ª	241.09	373.04	54.73	570	52.80

Fuente: elaboración propia con base a datos de CORECA.

En maíz blanco, por ejemplo, el precio que paga el transportista o acopiador al productor primario es cercano a los 680 US \$/ Ton. que luego vende al mayorista por US \$860. Solamente en estas primeras transacciones se experimenta un diferencial de precios de más del 26% respecto al precio pagado al productor. El siguiente eslabón de la cadena constituido por mayorista -minorista- consumidor final, registra un incremento de precio del 41% respecto al que compró el mayorista y mas de 79.5% del precio pagado al productor. Evidentemente, este sistema opera en detrimento del productor primario que apenas cubre sus costos de producción. También refleja la falta de articulación y asociatividad entre los agricultores primarios, limitando su capacidad de incidencia en las plazas nacionales.

Teniendo en cuenta estas distorsiones, cabe preguntarse las razones por las cuales persisten estas brechas en el sistema de comercialización que castiga al productor primario y a la vez obliga al consumidor a adquirir los granos básicos a un precio más alto. En primer lugar, está la necesidad de vender inmediatamente la producción, pues en muchos casos ésta se constituye en la única fuente de liquidez para las familias rurales. En segundo lugar, la estructura de comercialización está influenciada por las deficiencias en la capacidad de acopio de los granos por parte del agricultor. Ello se deriva de la carencia de infraestructura idónea para el almacenaje y la escasa capacidad técnica en el procesamiento poscosecha. Obviamente, son estas capacidades concentradas en pocos mayoristas, las que les proporcionan capacidad de influencia en el mercado. Por si fuera poco, las deficiencias en la infraestructura vial y de comunicaciones, impiden que los productores acudan a los mercados a ofrecer directamente su producción por los altos costos de transacción en que incurrir.

La falta de articulación entre los productores primarios limita su capacidad de incidencia en las plazas nacionales, dejando en desventaja al agricultor al pagársele por su producto, precios que, en el mejor de los casos, únicamente cubre los costos de producción.⁹ Además, debe tenerse en cuenta el impacto

⁹ Según el manual de Costos de producción 2002-2003 del MAG el costo unitario de producción (US\$/QQ) para arroz granza tradicional, frijol de invierno, Maíz tradicional y Sorgo tradicional, son: \$12.11, \$22.73, \$13.7 y \$12.92 respectivamente.

negativo generado por las importaciones cada vez mayores de granos, lo cual ha derivado en menores precios al productor, sin que éstos se hayan trasladado al consumidor. Los beneficios de las importaciones baratas se concentran esencialmente en los eslabones intermedios de la cadena de comercialización (importadores, industriales, etc.), hecho que seguramente se profundizará con la apertura prevista en CAFTA, de no tomarse acciones de política inmediatas.

i. Los convenios de comercialización en granos básicos¹⁰

Como respuesta a esta problemática, en los últimos años operan en el país los denominados *Convenios de Comercialización*, en los que participan organizaciones de productores y representantes de la agroindustria nacional. Según líderes de las organizaciones de productores participantes en este espacio, éste constituye una alternativa "más viable" para enfrentar la problemática actual y la apertura comercial en CAFTA.

Los Convenios en granos básicos, buscan establecer un mecanismo que desde la siembra permita comercializar el producto en el ámbito nacional, logrando *un suministro regular a precios predecibles y aceptables para productores e industriales*.¹¹ El mecanismo constituye un espacio en el que confluyen diversas instancias: organizaciones de productores, representantes del sector agroindustrial, el Ministerio de Agricultura y Ganadería y la Bolsa de Productos Agropecuarios. Entre los aspectos sobresalientes acordados entre los agentes suscriptores sobresale el volumen de contingente a importar y un precio de garantía al productor, el cual es de conocimiento público (ver recuadro siguiente). El mecanismo funciona por medio de un Contrato de Opción de Venta, a través de la Bolsa de Productos Agropecuarios, en el cual el productor tiene la opción de vender el producto a un precio y calidad predeterminedo, en una fecha futura, dentro de un plazo establecido. El industrial, por su parte, adquiere la obligación de comprar el producto nacional dentro del plazo fijado. En la etapa final del proceso el Ministerio de Economía otorga las licencias de importación a los industriales, proporcionalmente a la cantidad de producción nacional adquirida bajo el mecanismo de Bolsa. Con esta licencia el industrial accede al producto importado libre de arancel dentro del contingente de desabastecimiento establecido.

ii. Deficiencias en los convenios de comercialización vigentes

El beneficio efectivo del establecimiento de estos Convenios para los productores primarios ha sido bastante cuestionado y últimamente han surgido importantes dudas sobre si éstos están cumpliendo los objetivos para los cuales fueron creados: beneficiar a toda la cadena productiva.¹² La concentración de los beneficios de las exenciones arancelarias en unas pocas empresas; los pequeños volúmenes de la

10 Parte fundamental en la elaboración de este apartado lo constituye el trabajo preparado por : Tolentino, José y Martínez, Gerson "Análisis de los Resultados para el Sector Agropecuario Salvadoreño en el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos". FUNDE. San Salvador, Abril 2005. Mimeo.

11 Ver: Convenios para la Comercialización de: Arroz Granza, Sorgo (2003) y Maíz Blanco (2003).

12 Ver, por ejemplo. El Diario de Hoy, Disminuiría la Importación de Arroz, 30 de junio de 2004, en www.elsalvador.com

producción nacional de granos básicos movilizados bajo este sistema, son algunos de los indicadores que deben analizarse en profundidad para mejorar el sistema, teniendo en cuenta que en CAFTA se constituyen uno de los pocos espacios en que participan los productores y una de las pequeñas concesiones de los EE.UU. en este TLC.

En el caso del arroz, por ejemplo, el desplome en la producción en los últimos cuatro años, coinciden con el período de vigencia del Convenio, arrojando interrogantes sobre la efectividad del mecanismo. Existe el criterio -entre productores de arroz entrevistados- que el precio establecido en el Convenio únicamente ha permitido sobrevivir a algunos productores, principalmente a los organizados en los Distritos de Riego, no así a los productores de arroz de secano,¹³ que prácticamente han desaparecido de la actividad arrocera nacional.¹⁴ Sin embargo, y a pesar de que los márgenes de rentabilidad son cada vez más estrechos, sostienen que la consolidación de los requisitos de desempeño en CAFTA, posiblemente les permitirá sobrevivir por algunos años, pero también son conscientes que su actividad productiva tiene un plazo fatal en la medida que tengan que enfrentar una mayor competencia de arroz fuertemente subsidiado procedente de los Estados Unidos.

En los Convenios de Comercialización de sorgo y maíz blanco, los beneficios para los productores primarios han sido insignificantes ya que debido a los bajos precios establecidos, los volúmenes de producto movilizados han estado muy por debajo de las expectativas de los productores. Un ejemplo lo constituye el Convenio de Comercialización del Sorgo; de acuerdo con algunos expertos consultados, en 2003 bajo este mecanismo únicamente se comercializaron 35 mil quintales del producto, con un valor aproximado de 475 mil dólares, que representa menos del 1% de la producción nacional. No obstante para ese mismo año, las importaciones de maíz amarillo -sustituto cercano al sorgo y sujeto al convenio de comercialización- superó los 7 millones de quintales, mientras que las exenciones por la importación del producto ascendieron a 9 millones de dólares.

En otras palabras, mientras que el volumen del sorgo comercializado bajo el Convenio apenas representó el 1% de la producción nacional, los aranceles no pagados por la industria procesadora de alimentos salvadoreña superaron cerca de 20 veces el valor del sorgo comprado localmente bajo este sistema, evidenciando la ineffectividad e inequidad del mecanismo establecido.

13 Se entiende por arroz de secano a la producción que depende exclusivamente del régimen de precipitación.

14 Entrevista realizada a Fredy González y otros miembros del Directorio de la Asociación de Regantes de Zapotitán, AREZA. Zapotitán, El Salvador.

Recuadro 1

Convenio de comercialización

Los convenios de comercialización vigentes en El Salvador previos al CAFTA son: Lácteos, Porcinos, Maíz Blanco, Sorgo, Arroz Granza. Los Convenios en Granos Básicos tienen por objeto establecer un mecanismo que desde la siembra permita que se comercialice un determinado producto, logrando un suministro regular, a precios predecibles y aceptables para productores e industriales. Logrando así incentivar a los industriales a consumir de manera preferente la producción nacional, a la vez que se garantiza el abastecimiento del producto final a precios estables para el consumo del público.

Mecanismo de administración de contingente a través de los convenios de comercialización

1. Los industriales y los productores presentan sus mandatos de compra y venta respectivamente, a través de los Puestos de Bolsa autorizados en la Bolsa de Productos Agropecuarios.
2. Una vez acordados los términos de la negociación, como la cantidad, la calidad y el lugar de entrega, entre otros, los puestos formalizan los contratos de opción de venta de acuerdo con los reglamentos y normas de la BOLSA.
3. Estos reportarán los volúmenes negociados a través de los contratos opción venta.
4. El Ministerio de Economía otorga las licencias de importación a los industriales proporcionalmente a la cantidad de producción nacional adquirida bajo el mecanismo de BOLSA.
5. Dependiendo de lo acordado se le otorga al industrial una Licencia de Importación con la cual puede acceder a producto importado libre de arancel dentro del contingente de desabastecimiento establecido.
6. Este certificado se presenta a la Dirección de Renta de Aduanas para poder acceder al arancel preferencial que se establezca para el contingente.

Los Convenios en Granos Básicos

Convenio	Establecimiento del precio de compra de la producción nacional	Establecimiento de la cantidad de producción nacional a la que puede acceder el industrial	Asignación de las licencias de importación dentro de los contingentes	Establecimiento del volumen de contingente	Vigencia del convenio
Maíz blanco	Se establece un precio específico por quintal.	Cantidad específica de compra producto local por parte de los Industriales (250 mil y 150 mil QQ respectivamente entre dos empresas, según convenio 2003)	Equivalente a dos veces al volumen de maíz blanco nacional comprado. Esta licencia será intransferible.	N.A.	Un año
Sorgo	En base al precio promedio del Maíz amarillo en la bolsa de Chicago, adicionándose los costos de transporte, el arancel pagado en Acajutla, y convirtiéndolo en QQ. Para el año 2003-2004 el precio se estableció en 62 colones el quintal.	Los contratos de opción venta se distribuyen proporcionalmente con base a la producción nacional de alimento concentrado reportados por cada uno.	El volumen individual de contingente será igual a la proporción que el industrial haya negociado con relación al total del sorgo nacional ofrecido en el año agrícola. Este será intransferible.	Este será igual al déficit nacional de consumo animal de maíz amarillo.	Dos años
Arroz granza	Por acuerdo entre productores e industriales.	A través de un mecanismo de oferta y demanda en la BOLPROES.	Será igual a la proporción del producto comprado por el industrial, en relación al producto total nacional que haya sido vendido por este mecanismo. Este será intransferible.	Este será equivalente al déficit nacional.	Un año

Fuente: elaboración propia con base a Convenios para la siembra y comercialización del sorgo, maíz blanco y arroz granza.

En maíz blanco el volumen de la producción nacional adquirido bajo este sistema fue de 400 mil quintales en el 2002, cantidad que apenas representa el 3% de la producción nacional y menos del 20% del maíz blanco importado por las únicas dos empresas suscriptoras del Convenio. Según cifras del MAG, durante ese mismo año, se produjeron en el país cerca de 10 millones de quintales de concentrados, el 90% de los cuales fue producido por la industria avícola, mientras que a los subsectores de bovino y porcino escasamente les correspondió el 6.3 y el 3 por ciento respectivamente.¹⁵ Lo anterior indica que ha sido la industria procesadora de alimentos para aves la mayormente beneficiada de este mecanismo, contrario al objetivo de fortalecer a toda la cadena productiva, principalmente a los eslabones primarios de la producción. Ello explica porqué los avicultores salvadoreños y centroamericanos indujeron a los gobiernos a negociar en cadena el maíz amarillo, maíz blanco y sorgo, pues además de plazos favorables para su sector, les interesaba continuar lucrándose de materias primas baratas para mantener la competitividad de sus industrias.

Por otra parte, llama la atención el destino y utilización interna del maíz amarillo. Según cifras oficiales, de cerca de 7 millones de quintales de maíz amarillo importados en el año agrícola 2002/2003, el 75% se destinó a la elaboración de alimentos para animales y el restante 25% (1.7 millones de quintales) para consumo humano industrial en productos como "*boquitas*" y "*galletas*", utilizado por empresas que sistemáticamente se han negado a formar parte del Convenio respectivo;¹⁶ esto debido a que existe un contingente de importación de maíz amarillo para consumo humano, no sujeto a los mecanismos de regulación de los convenios de comercialización.

De cara a la implementación del CAFTA, deberá de evaluarse seriamente y a profundidad el funcionamiento de este mecanismo. Ello pasa por reconocer que El Salvador exhibe un creciente déficit en materia agroalimentaria, por lo que permanentemente se ve obligado a recurrir a los mercados externos para satisfacer la demanda interna. Lo mismo sucede con la agroindustria, que depende de las importaciones de materia prima para suplir sus requerimientos industriales, siendo EE.UU. el mercado por excelencia para suplir el déficit que históricamente sufre el país. De ahí, la necesidad de plantear acciones de política tendiente a fortalecer los espacios ahora existentes, replanteándose inclusive cambios sustanciales en los mismos. En este caso el fortalecimiento de la institucionalidad pública y la participación ciudadana es imprescindible de cara a encontrar mecanismos adecuados frente a los inminentes retos de la apertura económica prevista en CAFTA y en otros posibles tratados.

15 Entre las empresas fabricantes de alimentos balanceados se tiene: La Sultana SA de CV, Empresas Industriales San Benito, SA de CV, Tecnutral, INCOCA, Pavos SA, Alimentos Molinovo, Granja Catalana, Granja San José, Alimentos Sello de Oro, Agrosal, La Espiga, Agua Fría, Saram, y La Paz.

16 MAG, Oficina de Políticas y Estrategias. Informe de Coyuntura enero-junio, 2003. "Hojas de Balance". Pág. 220.

1.5 Análisis del Comercio Externo de Granos Básicos

A. Maíz blanco

La estructura del comercio externo del maíz blanco en El Salvador ha experimentado importantes cambios en los últimos años, principalmente por el lado de las importaciones, las cuales aumentaron de 44 mil TM en 1994 a un poco más de 92 mil TM en 2001 (Cuadro 6) un incremento promedio de más del 100% durante ese corto período. Más del 97% de esas importaciones provienen de los Estados Unidos, reflejando la importancia estratégica y la alta dependencia comercial que mantiene El Salvador con ese país, signo de vulnerabilidad tanto económica como política. Por el contrario, las exportaciones muestran un escaso dinamismo alterado únicamente en los años que aumenta la producción, lo que normalmente sucede posterior a una externalidad desfavorable, como terremotos, sequías e inundaciones, mencionadas anteriormente.

Cuadro 6

El Salvador: el mercado de maíz blanco (en TM)

Año	Producción	Importaciones	Exportaciones	Consumo aparente	Dependencia (%)
1994	621,363	44,491	347	665,507	6.7
1995	473,966	41,027	26,620	488,373	8.4
1996	638,273	21,683	2,359	657,597	3.3
1997	621,195	78,164	1,231	698,128	11.2
1998	500,586	32,556	1,471	531,671	6.1
1999	555,260	65,709	3,144	617,825	10.6
2000	650,579	59,963	9,806	700,736	8.6
2001	574,855	92,661	0	667,516	13.9
2002	563,801	38,006	1,594	600,213	6.3

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del MAG (m) y SIECA (s)

A diferencia de otros cultivos, gran parte de la producción de maíz blanco se destina al autoconsumo, en especial de pequeños productores que viven en condiciones de extrema pobreza. Aun así, algunos estudios han indicado que los agricultores que producen exclusivamente para el autoconsumo cubren solamente un poco más del 50% de los requerimiento nutricionales con su propia producción, teniendo la necesidad de suplementar sus ingresos con otras actividades. Para 2003, de 14,03 millones de QQ utilizados, cerca de 7,6 millones se destinaron para consumo humano en finca, mientras que el restante 43% se destinó al mercado interno¹⁷ o en menor medida a las exportaciones, principalmente destinadas al área centroamericana.

17 Op. Cit. MAG: Hojas de Balance, Informe de Coyuntura Enero-Junio 2003.

Por otro lado, la tasa de dependencia de maíz -aunque moderada- ha venido creciendo en los últimos años; de una dependencia promedio de 7.4 % entre 1994 y 1997, se pasó a otra de 9.8% en el cuatrienio siguiente, con un nivel récord que alcanza el 13.9% por ciento en 2001; aunque esta última cifra puede estar influenciada por los eventos telúricos acaecidos a comienzos de ese año. De cualquier manera, el hecho de depender crecientemente de la producción internacional, vulnera la soberanía nacional y la seguridad alimentaria de los salvadoreños. En este sentido, políticas que tengan por objeto dinamizar la producción nacional, deberán tener como propósito atenuar o en el mejor de los casos, revertir la creciente dependencia de las importaciones de alimentos.

B. Sorgo y maíz amarillo

La estructura de funcionamiento del comercio externo de sorgo es compleja, pues aunque en los últimos años no compite con importaciones de ese mismo producto, lo hace con importaciones de maíz amarillo, provenientes en su totalidad de los EE.UU. Debido a la política agrícola de ese país, que busca mantener bajos precios para bienes primarios y así asegurar competitividad de su agroindustria, suelen exportar el maíz amarillo a precios de *dumping*, o sea, por debajo del costo de producción.

Esto ha tenido un fuerte impacto en los productores de sorgo en El Salvador. Como se observa en el Cuadro 7, las importaciones de maíz amarillo se destinan principalmente para uso industrial, tanto para consumo animal (elaboración de concentrado 3/4 partes) como consumo humano (boquitas 1/4 parte). En cambio el sorgo es utilizado en primera instancia para uso animal en finca, para consumo humano y para uso animal a nivel industrial.¹⁸

Cuadro 7

Utilización de sorgo y maíz amarillo en El Salvador (en proporciones aproximadas)
período agrícola 2002-2003

Producto/consumo	Humano			Animal		Total
	Finca	Directo	Industrial	Industrial	Finca	
Sorgo	—	2/5	—	1/5	2/5	1
Maíz Amarillo	—	—	1/4	3/4	—	1

Fuente: Funde 2005.

18 Op. Cit. MAG "Informe de Coyuntura Enero-Junio 2003".

Evidentemente, existe una relación de competencia directa en el mercado de insumos para la elaboración de alimentos para animal. Ello se evidencia en la proporción de los insumos utilizados en su preparación. Para el año 2000, dicha industria utilizó más 5 millones de QQ de maíz amarillo, 2,5 millones de harina de soya, mientras que de sorgo únicamente utilizó 240 mil QQ.¹⁹ Es en parte por ello que las importaciones de maíz amarillo pasaron de un poco más de 100 mil TM en 1994 a más 353 mil TM en el 2002, con un crecimiento promedio mayor al 250% durante esos años. El efecto sustitutivo entre el sorgo y el maíz amarillo es evidente (ver Cuadro 8). Durante esos mismos años, mientras la producción de sorgo ha disminuido y las importaciones del producto han desaparecido, las importaciones de maíz amarillo han crecido aceleradamente. Lo anterior ha propiciado un dramático ascenso de la dependencia a las importaciones de maíz amarillo, al pasar de 37.3% a mediados de los noventa a cerca del 71% en el 2002.

Cuadro 8

El Salvador: el mercado de sorgo y maíz amarillo (en TM)

Año	Producción	Importacion sorgo	Importacion M.A.	Exportacion sorgo y M.A.	Consumo M.A. y sorgo	Dependencia (%)
1994	201,743	19104	101,107	4	321,950	37.3
1996	198,196	13808	132,293	686	343,611	42.5
1997	179,503	5081	245,736	263	430,057	58.3
1998	196,900	7	224,433	99	421,241	53.3
1999	166,267	128	279,487	2	445,880	62.7
2000	137,513	695	337,256	94	475,370	71.1
2001	146,943	422	360,414	211	507,568	71.1
2002	148,504	81	353,110	0	498,974	70.8

Fuente: elaboración propia con base a datos del SIECA y MAG.

Teniendo en cuenta que uno de los mayores intereses estadounidenses y al final plasmado en CAFTA, fue el abrir los mercados centroamericanos de maíz amarillo, el efecto sustitución de sorgo por maíz amarillo será potenciado a consecuencia de este acuerdo. En este sentido, las instituciones administradoras del tratado deberán jugar un papel crucial en la fiscalización de los flujos de comercio de este bien al país, asegurando que la apertura no devenga en la desaparición de la producción nacional de sorgo.

¹⁹ MAG "Anuario Estadístico 2000-2001" Disponible en: http://www.mag.gob.sv/html/Publicaciones/Economica/Anuario_2000-2001/ANUARIO2000-2001.pdf

C. Arroz

En la medida que la producción nacional de arroz ha sido insuficiente para suplir la demanda interna, las importaciones de este bien han crecido aceleradamente. Como se aprecia en el Cuadro 9, entre 1994 y 2002, mientras que la producción se contrajo en más de 36 mil TM, las importaciones aumentaron de 33 mil a 94 mil TM incrementando significativamente la dependencia, al grado que en la actualidad el 73.7% del consumo interno es suplido por importaciones. Esto ha supuesto un aumento de las erogaciones en divisas, que crecieron de US \$5.1 millones en 1995 a US \$9.7 millones en 2002.

Cuadro 9

El mercado de arroz en El Salvador (en TM)

Año	Producción	Importaciones ²⁰	Exportaciones ²¹	Consumo aparente	Dependencia (%)
1994	73,438	33,124	2,799	103,762	31.9
1996	50,395	41,996	394	91,997	45.6
1998	65,135	49,778	1,914	112,998	44.1
2000	56,566	63,024	103	119,486	52.7
2001	46,571	73,869	712	119,728	61.7
2002	37,214	94,216	3,608	127,822	73.7

Fuente: elaboración propia con base a información del MAG y SIECA.

Uno de los factores que explican este comportamiento son las distorsiones en el mercado internacional del producto. Se estima que debido a los pagos directos que recibe la agroindustria arrocera estadounidense, las exportaciones se realizan 35% por debajo de sus costos de producción.²² Debido a la importancia de EE.UU. en el mercado internacional del arroz -tercer lugar con 10% de las exportaciones mundiales- su influencia en los precios internacionales es grande.²³ Como se aprecia en el gráfico siguiente, el efecto de las importaciones estadounidenses ha sido devastador en la producción arrocera salvadoreña, provocando el desplazamiento de la producción nacional, aun antes de que el CAFTA entre en vigor.

20 Estas incluyen las importaciones de arroz granza y las importaciones de arroz oro convertido en granza por el factor de conversión: 0.6 de oro por 1 de granza.

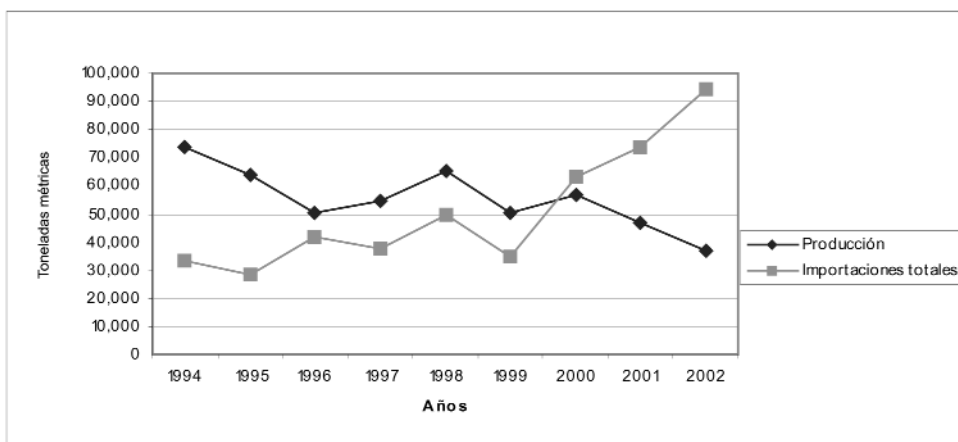
21 Incluyen las exportaciones de oro y granza, todo en términos granza.

22 Op. Cit. IATP (2004). Mimeo.

23 Ibíd. IATP (2004). Mimeo.

Gráfico 3

El mercado de arroz en El Salvador



Fuente: elaboración propia con base a información del MAG y SIECA.

D. El frijol

La estructura comercial del frijol en El Salvador es relativamente compleja. Por un lado tanto la producción como la demanda interna experimentaron un crecimiento anual bastante similar de 5% y 7% anual entre 1994 y 2001, respectivamente. Sin embargo, durante esos mismos años las importaciones y exportaciones crecieron aceleradamente, pero a distinto ritmo; las primeras en 37% y las segundas en 19% en promedio anual. Como la tasa de crecimiento de las importaciones es superior a la del consumo, los niveles de dependencia se han incrementado en 23% en promedio, provocando que el volumen absoluto de importaciones creciera en 12,041 TM entre 1994 y el 2002. De lo anterior se infiere que en el comercio del frijol se observa un caso típico de triangulación entre los comercializadores del grano, importando el producto básicamente de Honduras y Nicaragua para luego reexportarlo, lucrándose del diferencial de precios entre el país de origen y el de destino.

Cuadro 10

Comportamiento del mercado de frijol en El Salvador (en TM)

Año	Producción	Importaciones	Exportaciones	Consumo aparente	Dependencia (%)
1994	61,378	8,406	0	69,784	12.0
1998	46,603	7,162	1,718	52,047	13.8
1999	66,484	17,661	3,452	80,693	21.9
2000	68,163	9,355	3,411	74,107	12.6
2001	74,934	17,810	2,005	90,739	19.6
2002	82,648	26,761	2,587	106,822	25.1
2003	78,074	21,565	2,557	97,082	22.2

Fuente: elaboración propia con base a información del SIECA y FAO.

Las importaciones salvadoreñas de frijol han sido provistas básicamente por países de la región y menos del 1% por los EE.UU. Por el contrario, las exportaciones salvadoreñas tienen como principal destino el mercado norteamericano, representando el 90% en el 2002. El Salvador mantiene condición de superávit en el comercio bilateral de frijol con EE.UU. pero es deficitario a nivel nacional. Es destacable el rápido crecimiento de las exportaciones del producto realizadas hacia ese país, las cuales han crecido sostenidamente en más del 200% en los últimos ocho años, propiciando que las divisas generadas en concepto de exportaciones hayan aumentado significativamente, pasando de US \$600 mil en 1995 a US \$3.6 millones en 2002.²⁴

La dependencia alimentaria y sus implicaciones

La agricultura y la industria alimentaria son áreas de la economía sumamente importantes para la estabilidad social, económica y política de los países. Así que un abastecimiento seguro y estable propicia el apoyo y confianza de la población para su gobierno. Por el contrario, la incapacidad de un país de producir los alimentos necesarios para satisfacer la demanda de su población, constituye una vulnerabilidad frente a un *shock* en los mercados internacionales. La creciente dependencia de las importaciones agroalimentarias que mantiene El Salvador, configura una situación de vulnerabilidad política, debido a que cuando una nación mantiene control sobre los flujos de alimentación de otro país, fortalece su poder de influencia y de presión política; siendo precisamente este efecto no deseado el que posiblemente se genere con CAFTA.

Como se aprecia en el cuadro siguiente, El Salvador mantiene elevados niveles de dependencia en granos básicos, siendo los más críticos sorgo y arroz. También la tasa de dependencia de maíz -aunque moderada- ha venido creciendo en los últimos años; de una dependencia promedio de 7.4% entre 1994 y 1997, se pasó a otra de 9.8% en los siguientes cuatro años, con un nivel récord que alcanza el 13.9% en 2001. Dichas cifras evidencian la vulnerabilidad de la sociedad salvadoreña y la amenaza latente frente a externalidades de origen natural, las cuales son recurrentes en El Salvador.

Cuadro 11

El Salvador: niveles de dependencia de granos básicos

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Maíz blanco	6.7	8.4	3.3	11.2	6.1	10.6	8.6	13.9	6.3
Sorgo/M.A.	37.3	46.1	42.5	58.3	53.3	62.7	71.1	71.1	70.8
Arroz	31.9	31.5	45.6	40.8	44.1	41	52.7	61.7	73.7
Frijol	12.0	5.9	3.5	8.6	13.8	21.9	12.6	19.6	25.1

Fuente: elaboración propia con base a información del MAG y SIECA, 2004.

24 Información de SIECA 2004. disponible en: www.sieca.org

Un panorama más crítico presenta el arroz y el sorgo. En el caso del arroz, a medida que el consumo se expande (23% en promedio entre 1994-2002) está siendo abastecido por crecientes importaciones, al punto que el 73.7% de la demanda interna en 2002, fue suplida por importaciones. Similarmente, la dependencia a las importaciones de maíz amarillo ha crecido en cerca del 100% en el transcurso de esos mismos años, pasando de 37.3 a 70.8 en 2002. Para ese último año el valor de las importaciones de maíz amarillo ascendió a US \$42 millones, equivalente a más del 18% del total de divisas erogadas en ese período en productos agropecuarios, convirtiéndose en el principal grano de importación desde Estados Unidos. En el caso del frijol, la dependencia a las importaciones es igualmente crítica, duplicándose en ese mismo período, al pasar del 12% al 25.1%, y aunque no alcanza los niveles de los otros granos, su tendencia al alza hace prever un comportamiento similar en los próximos años.

De ahí que a medida la dependencia a las importaciones de estos productos va creciendo, junto a una generación poco significativa de empleos en las áreas rurales, la vulnerabilidad de la población frente a *shocks* externos y en particular de las familias que dependen de la agricultura irá aumentando. Sin una fuente de ingresos alterna que les permita cubrir sus gastos recurrentes, las implicaciones no son pocas, presionándoles a migrar, vender sus tierras, o a continuar sobreviviendo, mientras su calidad de vida continúa deteriorándose.

1.6 Importancia Social de los Granos Básicos

A. Los granos básicos y seguridad alimentaria

Según la FAO el *"El objetivo final de la Seguridad Alimentaria y Nutricional es asegurar que todas las personas tengan, en todo momento, acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan"*. En otras palabras, la seguridad alimentaria no se restringe al acceso físico de los bienes, sino que debe asegurarse el acceso económico por parte de las familias. Desde esta perspectiva, renunciar a una producción suficiente de alimentos que satisfaga las necesidades alimentarias de la población salvadoreña estaría en contra del concepto básico de seguridad alimentaria. En la medida que la satisfacción alimentaria de la población se subordina a los mercados internacionales- y más específicamente a las políticas de las multinacionales agroalimentarias- coloca en una situación de vulnerabilidad a la sociedad y en especial a las familias rurales pobres. Según datos oficiales, alrededor de una tercera parte de la producción de maíz blanco- el principal componente de la dieta en el sector rural- se destina al autoconsumo,²⁵ en especial de pequeños productores que viven en condiciones de extrema pobreza.

25 Consumo humano en finca. Según MAG, en Informe de Coyuntura enero-junio 2003. Para 2003, de 14,03 millones de QQ utilizados, cerca de 7,6 millones se destinaron para el auto-consumo, mientras que el restante 43% del abastecimiento se destinó al mercado interno o en menor medida a las exportaciones.

B. Generación de empleos

i. El empleo en el sector agropecuario

La importancia del sector agropecuario trasciende su contribución al PIB. Este sector constituye un componente esencial en la generación de empleo, a pesar de la pérdida de dinamismo que le afecta desde hace varios años. Según estimaciones oficiales, en 1994 el sector absorbía al 28.0% de la población ocupada a nivel nacional, cayendo hasta el 19.0% en 1992.²⁶ Aun así, en ese año fue el segundo sector en orden de importancia como generador de empleo, solamente después del sector comercio/hoteles/servicios, e incluso por encima del sector manufacturero ampliamente beneficiado por políticas gubernamentales.

Valga aclarar que si bien el sector agropecuario es un importante generador de empleos en la economía salvadoreña, las condiciones laborales son precarias. En general son empleos de poca remuneración, tecnificación y valor agregado; factores que no permiten que este segmento de la población salga de la pobreza. Por ejemplo: el salario mínimo que percibe la mayoría de trabajadores rurales es la tarifa agropecuaria, la cual es alrededor de la mitad de un salario del área urbana. La inequidad se evidencia aún más en los salarios promedios, en donde las diferencias salariales se ha incrementado; así, en 1995, los trabajadores urbanos ganaban \$61.45 más que los rurales; para 2002 la diferencia se amplía a \$101.96.²⁷ Se suma a esto las condiciones de inseguridad social, la temporalidad propia del empleo agropecuario, la precariedad en las condiciones de seguridad física (Uso inadecuado de agroquímicos, por ejemplo) reflejando la urgencia de diseño de políticas integrales.

En este sentido, los cambios planteados en el sector agropecuario en términos de políticas públicas no deberían limitarse a reactivar el sector, sino también buscar un desarrollo que integre tanto los elementos económico-productivos, como los sociales y culturales que en definitiva son los que diferencian a la agricultura de otros sectores de la economía. Especialmente debe considerarse los rasgos particulares en las actividades del subsector granos básicos, que por su estrecha relación con las condiciones de vida de un segmento importante de la población rural, vuelve indispensable la formulación de medidas y políticas específicas, para mitigar el shock de la apertura, si el CAFTA llegara a implementarse.

ii. El empleo en el subsector de granos básicos

El desplazamiento de fuerza laboral en las actividades del subsector de granos básicos pone de manifiesto la vulnerabilidad de este segmento del mercado laboral. Se estima que solamente en la producción de maíz se han perdido 7,088 empleos permanentes, equivalentes al 10% de los empleos

26 Lara, Edgar. "Empleo Formal e Informal en El Salvador. Informe sobre el Desarrollo de la Fuerza de Laboral". San Salvador 2004. disponible en: www.gpn.org

27 Op. Cit. Lara 2004.

existentes a inicios de los noventas.²⁸ A pesar de ello, en el 2002, este rubro generó 60,800 puestos de trabajo, convirtiéndose en uno de los más dinámicos en el subsector de Granos Básicos.²⁹ Sin embargo, las familias que se dedican a esta actividad dependen de otras fuentes de ingresos para continuar su actividad, dado que solamente con el ingreso de la producción del maíz (y de los granos en general) no logran cubrir siquiera sus gastos mínimos, como lo expresan agricultores consultados.

Contrario a la producción del maíz, el dinamismo mostrado por la producción de frijol ha aumentado la demanda de mano de obra en este rubro. En 2002/03 esta actividad generó aproximadamente 28,527 empleos permanentes,³⁰ un incremento cerca del 30% con respecto a los empleos generados una década atrás. En la actualidad por cada manzana de frijol cultivada se requiere de 60 jornales, ubicando al producto como el segundo mayor generador de empleo en el subsector. Cabe aclarar que aun dentro del subsector de granos básicos el impacto en términos de empleo ha sido similar. En sorgo y maíz, la disminución del área cultivada ha provocado una reducción en los jornales requeridos en la producción. Si se toma en cuenta que las actividades relacionadas a la siembra, mantenimiento y recolección del grano requieren de 32 jornales por manzana al año, los empleos permanentes generados por esta actividad se aproximan a 14 mil en el 2003.³¹ Por el contrario, al considerar la reducción de 36,300 MZ de área cultivada entre 1989 y 2003, podría estimarse una pérdida de al menos 4,237 empleos durante esos años.

En el caso de la producción de arroz la caída de esta actividad ha provocado pérdida de empleos, agudizando la crisis del sector rural del país. Estimaciones preliminares, indican que la contracción en la actividad arrocería ha propiciado la pérdida de 3,770 empleos permanentes, conservándose en 2003, únicamente la tercera parte de los empleos generados a principios de los noventa.

C. La producción de granos básicos y el medio ambiente

Un aspecto importante en la producción de granos básicos es la estrecha relación existente entre esta actividad y el deterioro medioambiental del país. Esta situación dificulta un potencial proceso de transición hacia otros cultivos, debido al tiempo que se necesita para recuperar los suelos dañados. La pendiente de los suelos agrava la situación anterior: el agua no es almacenada por el suelo y por el contrario, los erosiona, disminuyendo la cantidad de suelo disponible y acumulando los sedimentos en los ríos. A menudo los rastrojos son utilizados por los propietarios para alimentar a sus animales, aumentando la vulnerabilidad del suelo a la sequía por la ausencia de cobertura. Esto también aumenta la vulnerabilidad al viento, al sol y a radiación directa.³² Como resultado del deterioro ambiental, ha disminuido la

28 Este se calculó multiplicando el área pérdida por los jornales requeridos por Mz. y dividiéndolo entre 250 días laborales al año, según método de cálculo del MAG.

29 Manual de Costos de Producción 2002/2003. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). El Salvador.

30 Superficie cultivada (Mz), multiplicado por los jornales por manzana, divididos entre 250 días laborales al año = Empleos permanentes. En El caso del frijol se requieren de 60 Jornales/Mz, según MAG.

31 Los empleos permanentes se contabilizaron partiendo del total de jornales requeridos en dicho periodo, y luego dividiéndolos por 250 días hábiles en el año. Este cálculo se basa en las estimaciones realizadas por el MAG para la cosecha 2002-2003.

32 Foro Nacional Sequía y Desarrollo Sostenible (MAG, FAO, MARN). "Marco de Referencia de la Problemática de la Sequía en El Salvador" San Salvador. Disponible en: www.mag.gob.sv

productividad y por lo tanto los ingresos de los agricultores, volviendo más complicado el diseño y puesta en práctica de una estrategia de reconversión.

La producción de granos se realiza fundamentalmente en zonas de laderas, sin prácticas de conservación de suelos y en fincas de tamaño reducido. Por ejemplo, el tamaño reducido de las parcelas provoca su sobre explotación, limitando la posibilidad de rotar los cultivos o de implementar prácticas que permitan mantener la fertilidad de los suelos. En la mayoría de casos el productor no es dueño de la parcela y por ende se ve en la necesidad de arrendarlas durante los períodos de cosecha (de 4 a 6 meses). Con poco o nulo tiempo de descanso los suelos tienen menos posibilidad de recuperar su potencial productivo. El hecho que las parcelas sean arrendadas frena las prácticas de conservación, provocando una disminución en su capacidad de almacenar agua por la poca presencia de materia orgánica.³³ Todos los factores anteriores disminuyen la humedad residual de los suelos incrementando la vulnerabilidad de los cultivos ante sequías y otros fenómenos naturales. En el Recuadro 2, se presenta algunos de los impactos de la sequía de 2001, en El Salvador.

Estudios realizados por centros de investigación especializados en temas alimentarios sostienen que para el año 2020, las prácticas actuales de producción agrícola no alcanzarán las demandas poblacionales.³⁴ La falta de políticas específicas en El Salvador dirigidas al sector de granos básicos y los retos que enfrenta como la poca tecnificación, falta de sistemas de riego (que podría potenciar la diversificación hacia productos más rentables) así como la alta dependencia de condiciones climáticas, ha llevado a un deterioro en las condiciones sociales para estas poblaciones. Existe la necesidad de aplicar diferentes políticas para este sector tomando en cuenta sus características ecológicas, poblacionales y geográficas, incluyendo políticas sobre el uso de tierras.

D. Condiciones de pobreza del sector

La magnitud de la pobreza continúa siendo crítica en El Salvador, principalmente en las zonas rurales, con mayor persistencia de extrema pobreza, con falta de acceso a servicios básicos, infraestructura vial deficiente, falta de educación y viviendas adecuadas. Esta situación exige de estas familias grandes retos cotidianos, sin tiempo ni recursos para poder desarrollar actividades que les generen mayores ingresos. La población pobre representó el 41% en el 2002, aunque es menor a los índices de pobreza de una década anterior. Este factor explica, en buena medida, los marcados flujos migratorios rural-urbanos y al exterior, provocados por la quiebra de pequeños agricultores que buscan actividades alternativas en las ciudades y en EE.UU.

Como se observa en el Cuadro 12, en el transcurso de los últimos 12 años, si bien la pobreza rural y urbana se han reducido (debido en gran medida a las remesas), la brecha entre ambos tipos de pobreza

33 Op. Cit. MAG, FAO, MARN.

34 Jackson, Lee Ann y Sara Scherr. "Nondegrading Land Use Strategies for Tropical Hillside." International Food Policy Research Institute. Agosto, 1995.

ha incrementado. Lo paradójico en El Salvador es que la migración externa resultante de la falta de oportunidades en el campo, ha ampliado el flujo de remesas, contribuyendo a la reducción de pobreza. El fenómeno migratorio también trae consigo una serie de factores negativos. En algunos lugares rurales del país, la mitad de los hombres han migrado hacia Estados Unidos o Canadá, provocando cambios en la visión "humanológica" de los salvadoreños.

Recuadro 2

El Salvador: impacto de la sequía 2001

<p>La problemática generada por la sequía de 2001, concentra el impacto en la población rural más vulnerable de El Salvador, especialmente en la zona oriental (San Miguel, Morazán, La Unión).</p> <p>La sequía se concentró principalmente en 44 municipios de la región oriental, dejando pérdidas por US\$33 millones y cerca de 410 mil personas afectadas en su seguridad alimentaria y nutricional, produciéndose cuasi-hambrunas en estas áreas.</p>				
Granos básicos (San Miguel, Morazán, La Unión)	Pérdidas en la producción		Personas afectadas	
	68.8% maíz 65.9% frijol 58.6% sorgo		Entre 150,000 y 250,000 personas	
<p>Se trata de los grupos poblacionales más empobrecidos del país incluyendo mujeres, niños y ancianos, asentados en las zonas de menor fertilidad y productividad, que sufrieron la mayor parte de las pérdidas, y que han incrementado su vulnerabilidad ante la ocurrencia de eventos naturales de origen meteorológico y geológico en los últimos 5 años.</p> <p>Debido a estos fenómenos los procesos migratorios han sufrido un incremento significativo (tanto de lo rural a lo urbano, en la región y fuera de ella), implicando que en dichos grupos las familias encabezadas por mujeres aumente, y que la supervivencia dependa en buena medida del flujo de remesas recibidas.</p> <p>En la economía en general su impacto fue reducido, según estimaciones de la CEPAL la tasa de crecimiento del PIB a precios corrientes del 2001 con sequía es apenas menor en 0.1% en comparación a una situación sin sequía en ese mismo año. Hecho que difiere al observar el comportamiento de cada sector en el que el agropecuario es el más afectado, al presentar un crecimiento menor en 1.9% en situación de sequía.</p>				
Cultivo	Producción esperada	Producción real	Pérdidas en colones	Pérdidas porcentual
Maíz blanco	15,122.0	12,681.4	202,874.9	16.2
Sorgo	3,268.0	3,267.9	—	—
Arroz	898.6	880.6	13,176.4	2.0
Frijol	1,794.6	1,698.4	32,804.1	—
Total	—	—	248,855.4	—
<p>La reducción en la producción de granos fue compensada en parte con el aumento de las importaciones de estos bienes, lo que ha contribuido a generar un mayor grado de dependencia a las importaciones para la satisfacción de las necesidades de la población, incrementando la vulnerabilidad a eventos de esta magnitud, no siendo capaces de resolver estas deficiencias con recursos propios. Las importaciones de granos básicos asociadas a la sequía: 2,561,000.00 QQ</p>				

Fuente: elaboración propia con base a información del MAG, MARN y FAO.

Según concedores en la materia consultados dicho cambio se refiere al espíritu luchador, innovador y trabajador que caracteriza a los salvadoreños, lo cual está cambiando, ya que un creciente número de familias se ha convertido en estrictos receptores de recursos económicos, convirtiendo su enfoque de vida al consumismo.³⁵

Para 1991, la brecha de pobreza entre el área rural y urbana fue de 12.3%, incrementándose al 16.2% en 2003. Por tanto, no es de extrañar que la pobreza continúe siendo mayoritariamente rural. En el área rural vive cerca del 41% de la población del país y concentra el 53.3% de la población pobre y el 62.4% de la que se encuentra en situación de pobreza absoluta.³⁶ Razón suficiente para que dentro del enfoque de desarrollo el blanco de los esfuerzos públicos y privados se concentre en erradicar estas condiciones ligadas al sector rural y en consecuencias a las actividades agropecuarias.

Cuadro 12

El Salvador: hogares en condición de pobreza

Área	1991	1993	1994	1996	1997	1999	2001	2002	2003
Urbana									
Hogares	561,561	571,410	679,444	725,254	748,336	860,082	925,830	957,471	990,017
Hogares en pobreza extrema	23.3	20.8	16.3	14.5	12.0	10.3	10.3	10.3	9.7
Hogares en pobreza relativa	30.5	29.6	27.5	27.9	26.7	22.5	21.0	19.2	20.3
Hogares no pobres	46.2	49.6	56.2	57.6	61.3	67.2	68.7	70.6	70.0
Rural									
Hogares	517,002	520,318	477,575	510,230	517,029	523,063	547,504	564,912	599,924
Hogares en pobreza extrema	33.6	33.8	34.8	32.3	27.9	27.4	26.1	26.0	22.1
Hogares en pobreza relativa	32.5	31.5	29.8	32.5	33.7	28.0	25.5	24.2	24.1
Hogares no pobres	33.9	34.7	35.4	35.2	38.4	44.6	48.4	50.8	53.8

Fuente: DIGESTYC, 2004.

Otro elemento a tomar en cuenta es que la población del área rural dedicada a las actividades agrícolas cuenta con salarios insuficientes para cubrir tan siquiera sus necesidades básicas. Para el año 2000, el salario rural (tarifa agropecuaria) fue de \$ 74.1, mientras que el ingreso promedio para hogares dedicados a la agricultura, ganadería, caza y silvicultura ascendió a US \$ 80.2, mientras que el valor de la canasta básica de alimentos rural fue en promedio de \$ 101.8. En otras palabras, los salarios e ingresos generados

³⁵ Entrevista con funcionarios del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 20 de agosto del 2004. Entrevistados por los autores en San Salvador.

³⁶ PNUD, "Informe Sobre Desarrollo Humano, El Salvador 2003. Desafíos y Opciones en Tiempos de Globalización" San Salvador 2003. pp. 57.

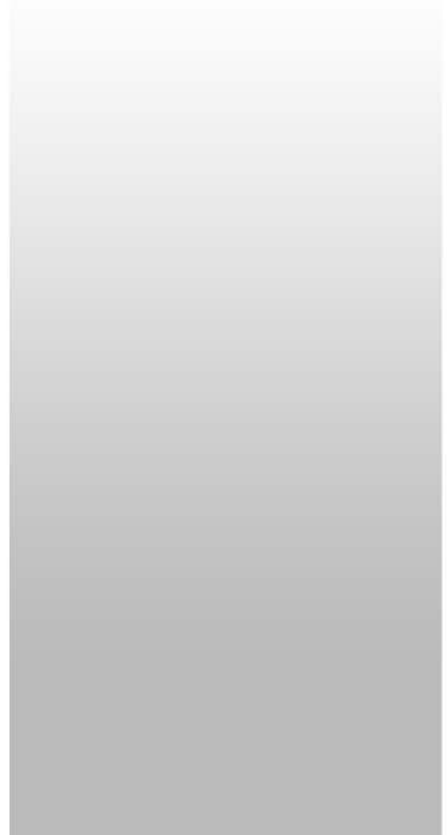
por las actividades agropecuarias no alcanzan ni siquiera a cubrir la dieta alimenticia, mucho menos para crear condiciones productivas ideales en las áreas rurales.³⁷

Es por ello que desde nuestro punto de vista, el planteamiento de la problemática del sector granos básicos, debe de trascender la crisis en la producción y afrontar los retos del desarrollo del sector desde un enfoque integral; en donde los intereses de las familias rurales dedicadas a estas actividades se conviertan en el centro de los esfuerzos de cambio y búsqueda del desarrollo.

37 Op. Cit. Lara 2004.

II

- **La Apertura Comercial en el Sector de Granos Básicos en el Contexto Global**



■ II. La Apertura Comercial en el Sector de Granos Básicos en un Contexto Global

2.1 La Política Agrícola y Comercial de los Estados Unidos: Posibles Implicaciones para El Salvador

En este capítulo analizaremos brevemente algunas de las características de la política agrícola y comercial de los Estados Unidos, tratando de identificar los principales cambios sufridos en los últimos años y su influencia en la producción y el comercio agrícola internacional. También incluye un breve repaso de las lecciones obtenidas por el sector agropecuario mexicano a diez años de que en el TLCAN entrara en vigor. Ello es particularmente importante en países en desarrollo como El Salvador, que mantiene estrechos vínculos comerciales con EE.UU. los cuales seguramente se ampliarán una vez el CAFTA entre en vigencia. El análisis también resulta oportuno debido al creciente debate que actualmente se desarrolla entre organizaciones de productores estadounidenses y del resto del mundo, en el sentido de que consideran que parte de la salida a la crisis de la agricultura mundial, pasa por profundas transformaciones en la política agrícola estadounidense, así como por el restablecimiento de algunos programas implementados en años anteriores en ese país.³⁸

A. La agricultura como estrategia de país

El sector agropecuario y los sistemas agroalimentarios históricamente han tenido un rol estratégico en el aseguramiento de la estabilidad social, económica y política en los Estados Unidos, y al logro de este objetivo se han dirigido las políticas públicas a lo largo del último siglo. Este rol es más evidente en períodos de crisis de la economía mundial o cuando el país se involucra en conflagraciones militares de gran envergadura. Por ejemplo, después de los ataques del 11 de septiembre del 2001, el gobierno norteamericano puso especial atención al sistema alimentario, poniendo en marcha una profunda investigación sobre las posibilidades de sufrir ataques del llamado "*agro-terrorismo*". Como resultado de la investigación, los Estados Unidos, dispone ahora de un complejo sistema que le permite un riguroso control mundial sobre la procedencia e ingreso a su territorio de bebidas, fármacos alimentos, entre otros; articulando sus políticas internas con su política agrícola y comercial, e incluso colocando a ésta última en un plano de seguridad nacional.

Contrario a lo observado en los Estados Unidos, el sector agropecuario salvadoreño ha sido virtualmente marginado de las políticas públicas en las dos últimas décadas. El énfasis de la estrategia económica ha sido la promoción de actividades manufactureras y de servicios de poco valor agregado. En materia agrícola, dicha política ha conducido al país a un estancamiento y una creciente dependencia de las

38 Ver por ejemplo, the Food from Family Farms Act. Propuesta de la National Family Farm Coalition. Disponible en: <http://www.nffc.net/who/ffa.html>

importaciones de alimentos, la cual seguramente se verá ampliada por la apertura total de los mercados agroalimentarios concedida en CAFTA. Este esquema de crecimiento ha colocado a El Salvador en una situación vulnerable, particularmente a las familias rurales que tradicionalmente han dependido de la producción agrícola para asegurar una parte importante de su consumo y como fuente de ingresos para cubrir necesidades como gastos escolares y atención médica, entre otras.

B. Perfil histórico de la política agrícola estadounidense

La política agrícola de los Estados Unidos ha sufrido importantes cambios a lo largo del tiempo, pero su enfoque siempre ha estado orientado a fortalecer su capacidad productiva y a garantizar a sus ciudadanos el acceso a cantidades suficientes de alimentos a precios razonables. Con ese propósito, durante mucho tiempo la intervención del gobierno ha sido fundamental, orientando su política por dos vías: indirectamente, por medio de cuantiosas inversiones en investigación, extensión, tecnología y sistemas de crédito para mejorar la producción, y directamente, interviniendo el mercado para estabilizar precios y asegurar los ingresos de los agricultores.

A partir de los años 30's hasta mediados de los 80's, las políticas gubernamentales fueron diseñadas para impulsar el desarrollo agropecuario, reduciendo riesgos para la agricultura familiar. Estas políticas consistían en el otorgamiento de seguros a la producción y una diversidad de apoyos a precios e ingresos, tales como pagos para incentivar la no utilización de tierras y así protegerlos de los riesgos derivados de las fluctuaciones en los mercados. Estos mecanismos, que funcionaban para estabilizar precios y administrar la producción agregada, fueron eliminados paulatinamente. Desde los años 80, los programas fueron readecuadas para reducir los precios deliberadamente y así favorecer los intereses de las empresas agro exportadoras que a toda costa buscaban ganar competitividad en los mercados de exportación. A partir de aquí, las políticas fueron reemplazadas por pagos directos a los productores en los períodos de depresión. Estos cambios han tenido un impacto profundo no sólo en los mercados domésticos, sino también en los mercados internacionales.

i. Los "Farm Bill" 1996 y 2002

Con la aprobación de la Ley Agrícola de 1996 y del 2002, las políticas de control de la producción y de precios de garantía fueron eliminadas definitivamente. Sin embargo, el resultado de la eliminación de estos programas de apoyo fue contrario a lo esperado. Los precios internos fueron cayendo progresivamente ya que al no existir límites sobre las tierras cultivables los agricultores sembraron hasta su máxima capacidad para maximizar sus ingresos, dando como resultado una sobreproducción (ver Cuadro 13). El único programa nuevo que existe ahora para enfrentar esta situación, son los "*pagos de emergencia*,"³⁹ los cuales han sido concebidos tomando en cuenta la posibilidad de una disminución de

39 Ray, Daryll, y Daniel De La Torre Ugarte. "Rethinking US Agricultural Policy: Changing Course to Secure Farmer Livelihoods Worldwide." Agricultural Policy Analysis Center, The University of Tennessee. Septiembre del 2003.

subsidios en el futuro, pero siempre son pagos directos a los agricultores cuando los precios caen por debajo de un cierto nivel. En realidad estos programas resultan financieramente más caros para la población ya que son compensados con pagos directos del gobierno, en contraste al sistema anterior donde las empresas que adquirirían las cosechas, tenían que pagar precios reales al productor.

Según organizaciones como National Farmer's Union y National Family Farm Coalition, la eliminación en los años 90 de las políticas para controlar la producción y así garantizar mejores precios para los productores, ha causado el desplome de precios nacionales y por lo tanto internacionales (principalmente de los granos básicos), debido al peso de EE.UU. en el mercado internacional. Es decir, la eliminación de los mecanismos para mantener precios justos para el productor y regular la producción, empujó a los agricultores a producir más, provocando un círculo vicioso de sobreproducción y bajos precios.

Con la aprobación de la Ley Agrícola en 1996, los precios para los cuatro productos primarios en EE.UU. (maíz, trigo, algodón, frijol de soya) han caído en un 40%,⁴⁰ equivalentes a los precios que los productores recibieron en la década de los 70,⁴¹ debido en parte a que los productores están maximizando su capacidad de producir para cubrir sus costos de producción. Así que la crisis actual de bajos precios es en gran medida el resultado de la expansión de la capacidad productiva de la agricultura estadounidense, que carece de instrumentos de política para administrar el uso de la oferta.

La Ley Agrícola (Farm Bill) del 2002 es básicamente una expansión de la Ley de 1996. Los pagos directos dentro de la nueva Ley están dirigidos básicamente a ocho productos: **algodón, trigo, maíz, soya, arroz, avena, sorgo y cebada**, los cuales, comparados a la Ley del 96, incrementan en un 80%. Los ingresos de los productores en el año 2002 fueron los más bajos de los últimos 15 años, no cubriendo el costo de producción.⁴² Para el 2003, los pagos directos totales ascendieron a US \$19,600 millones, esto en detrimento del "**libre comercio**" que tanto pregonan en el ámbito multilateral.

El siguiente cuadro, que toma como ejemplo el maíz, explica por qué los pagos directos (subsidios) aumentan progresivamente. Entre los años 1975 y el 2001, a pesar de que los costos de producción se redujeron en 13%, los precios promedios que recibieron los productores cayeron en un 60%. Durante ese mismo período, en ausencia de programas para regular la producción, ésta creció en aproximadamente 35%, en tanto que las exportaciones no aumentaron en igual proporción. Por este conjunto de factores, el costo financiero del gobierno para apoyar a sus productores incrementó de \$1 por acre a \$64, a pesar que en ese período se eliminaron muchos programas gubernamentales dirigidos a la agricultura.

40 Op. Cit. Ray 2003.

41 Dittrich, John M. "Key Indicators of the U.S. Farm Sector." Major Crops. The American Corn Growers Association. Enero del 2002.

42 Ibid. Dittrich (2002)

Cuadro 13

Indicadores del sector maíz de los Estados Unidos 1975-2001

Áño	Costo de producción, promedio \$/bushel ⁴³ (ajustado por la inflación)	Precio promedio (tasa del préstamo) \$/bushel (ajustado por la inflación)	Costo al gobierno, \$/acre ⁴⁴ (ajustado por la inflación)	Volumen de exportaciones (mil millones X bushel)	Producción (mil millones/ bushel)
1975-79	\$2.30	\$4.74	\$1	1.9	6.4
1980-84	\$2.83	\$4.64	\$20	2.0	7.1
1985-89	\$2.11	\$2.97	\$110	1.8	7.4
1990-95	\$2.45	\$2.13	\$60	1.8	8.3
1996-01	\$2.13	\$2.00	\$68	1.9	9.4
2001	\$2.00	\$1.89	\$64	2.0	9.9

Fuente: John M. Dittrich, American Corn Growers Association. Enero 2002.

El cuadro anterior ilustra sobre el cambio estructural operado en la agricultura estadounidense, caracterizada por aumentos sostenidos de la productividad, aumento de las exportaciones, pero con un costo fiscal extremadamente alto. Para absorber los excedentes, la política estadounidense ha pasado de regular la producción y de apoyo a precios (precios de garantía), a una política de libre mercado, maximizando la producción como estrategia para *aumentar la demanda* y promoviendo las exportaciones para el uso no-tradicional de granos como materia prima para edulcorantes, alimentos para animales y combustibles. Para mantener esta visión de la agricultura industrializada, los apoyos tanto estatales como federales incentiva a los productores más grandes o "eficientes", sin tomar en cuenta las consecuencias económicas, sociales y ambientales.

ii. Apoyos estatales para fomentar las exportaciones y el dumping

Los Estados Unidos no permitió que su política agropecuaria interna fuera discutida dentro de las negociaciones del CAFTA, insistiendo en que ésta la abordaría en el ámbito multilateral. El elemento más preocupante de su política y que seguramente afectará aún más al sector agropecuario de la región, son los precios por debajo del costo de producción establecidos dentro de su Ley Agrícola. Dicha política garantiza el acceso a las agro empresas a materias primas baratas mientras que el gobierno compensa a los agricultores con subsidios. De esta forma, las transnacionales agroalimentarias que controlan el negocio de la exportación, podrán colocar sus productos en los mercados centroamericanos a precios de "dumping" afectando a los productores de la región que difícilmente podrán competir bajo estas condiciones.

43 Bushel- medida utilizada en la agricultura estadounidense. 1 bushel=56 libras.

44 1.73 acres = 1 manzana = 0.7 hectáreas.

Según estudios sobre esta práctica comercial desleal y muy criticada en los círculos multilaterales, en el 2002, las empresas exportadoras estadounidenses vendieron el maíz al 13%, y el arroz al 35% por debajo del costo de producción⁴⁵ en los mercados mundiales.

Por los resultados de las negociaciones CAFTA que incluyó todos los productos agrícolas con los precios más distorsionados en los mercados internacionales, seguramente estos precios presionarán a la baja en los mercados nacionales de estos productos. De esta manera el CAFTA "*legaliza*" u *oficializa* el dumping en las relaciones comerciales bilaterales, sentando un adverso precedente para el futuro de la agricultura en el país.

Otro tema polémico en el debate multilateral se relaciona con los apoyos gubernamentales para fomentar las exportaciones, otra desventaja para el sector agropecuario salvadoreño en el marco del CAFTA. Actualmente existen cuatro programas dentro de la Ley Agrícola del 2002 que otorgan financiamiento para promover las exportaciones de productos agrícolas e industriales de los EE.UU. Sin embargo, según la definición de la OMC, *no todos se consideran distorsionantes al comercio y por tanto, no están sujetos a reducciones*. Los programas que existían antes del 2002, como subsidios a la exportación, no fueron reducidos con la aprobación de la nueva Ley Agrícola de los EE.UU. De hecho, como se observa en el cuadro siguiente, a pesar del compromiso multilateral de ese país para promover el libre comercio, el monto presupuestado para programas internacionales alcanzó \$6,178 millones para el 2004,⁴⁶ con un incremento superior al 11% respecto al 2002.

C. Los subsidios agrícolas en las negociaciones del CAFTA

Dentro del CAFTA, las Partes se comprometen a que en un futuro **ninguna de ellas podrá introducir o mantener cualquier subsidio a la exportación sobre los bienes agrícolas destinados al comercio bilateral**. Así que los Estados Unidos, no sólo se reservó el derecho de continuar sus programas actuales de apoyo a su agricultura, sino que incluso llevó a los países centroamericanos a renunciar a la posibilidad de implementar programas de apoyo similares, tendientes, por ejemplo, a contrarrestar las distorsiones en los precios provocadas por la misma política agrícola de ese país.

Los incisos 3 y 4 del Artículo 3.14: **Subsidios a las Exportaciones Agrícolas** del CAFTA, ameritan un análisis más profundo ya que detrás de la interpretación básica de lo acordado, se devela más claramente la estrategia global de la política comercial agrícola externa de los EE.UU. respecto a sus principales competidores de la Unión Europea. En el tercer inciso, Centroamérica se comprometió a **establecer mecanismos para evitar que productos agrícolas subvencionados originarios de países no Parte puedan ingresar a la Zona de Libre Comercio y aprovechar las preferencias**

45 Op. Cit. IATP (2004)

46 U.S. Department of Agriculture, FY2004 Budget Summary. Disponible en: www.usda.gov/agency/obpa/Budget-Summary/2004/master2004.pdf

arancelarias contenidas en CAFTA. En otras palabras, El TLC obliga a Centroamérica a renunciar a la importación de productos agrícolas subsidiados que no sean los provenientes directamente de los Estados Unidos.

Cuadro 14

Programas y presupuestos para el fomento de las exportaciones de productos agrícolas, 2002-2004 (en millones de dólares)

Programa	Presupuesto 2002	Presupuesto 2003 (estimado)	Presupuesto 2004	Clasificación dentro de la OMC
Subsidios directos	55.00	64.00	85.00	Único programa sujeto a reducciones dentro de la OMC.
Desarrollo de mercados	138.00	148.00	163.00	Exento de los compromisos de reducción. Los programas son considerados no distorsionantes al comercio.
Garantía de créditos para la exportación	3,388.00	4,225.00	4,155 ^a	Exento de los compromisos de reducción dentro de la OMC. Se consideran programas considerados no distorsionantes al comercio.
Asistencia alimentaria	1,759.00	1,766.00 3.3 millones de toneladas métricas	1,558, 3.1 millones de toneladas métricas	Exento de los compromisos de reducción dentro de la OMC; los programas son considerados no distorsionantes al comercio.
TOTAL, Programas Internacionales	5,538.00	6,410.00	6,178.00	

^a La Ley Agrícola del 2002 permite hasta 5.5 mil millones anuales más \$1 mil millón adicional para mercados emergentes.

Fuente: 2004 Resumen Presupuestario del Departamento de Agricultura.

Como se aprecia en el Cuadro 14, y contrario a la retórica que mantiene ese país sobre el libre comercio y libre mercado, muchos de los programas internacionales de los EE.UU. en vez de disminuir se han *incrementado* en los últimos dos años. Estas cifras muestran que los apoyos establecidos dentro de la Ley Agrícola relacionados con las exportaciones de productos agrícolas son mucho más amplios que el programa de subsidios directos, el único programa sujeto a reducciones dentro de la OMC. Otro factor interesante a observar es que los otros tres programas restantes reciben una proporción del presupuesto mucho más fuerte, los cuales, dado su naturaleza, ponen en duda el argumento de los EE.UU. de que programas tales como créditos a la exportación, desarrollo de mercados y asistencia alimentaria no son

distorsionantes al comercio agroalimentario mundial. Abrir a la competencia a los mercados agrícolas centroamericanos con semejantes distorsiones puede terminar desarticulando el tejido productivo agrícola nacional y regional.

D. Implicaciones de la política agrícola estadounidense

El impacto de los bajos precios ha sido más desastroso para los agricultores en países menos desarrollados. Los sectores productivos en países como El Salvador no cuentan con mínimas protecciones para contrarrestar los bajos precios, ni sistemas de seguridad social que les proteja de los efectos provocados por la política agrícola estadounidense. Además, con la probable aprobación del CAFTA, la política agrícola de los EE.UU. tendrá una influencia mucho más directa y por lo tanto un impacto más fuerte para El Salvador y los países centroamericanos ya que los mecanismos de protección arancelaria con que contaban, serán reducidos y para algunos productos eliminados.

El comportamiento mundial de precios de los productos básicos refleja los precios de los EE.UU. por su peso en los mercados internacionales. Por ejemplo, en el 2001, dos tercios de las exportaciones mundiales de maíz provenían de ese país.⁴⁷ Así que cuando los precios cayeron en los EE.UU. a partir del 1996, los precios mundiales siguieron esta tendencia y por consiguiente causó crisis en los mercados internacionales, afectando directamente las vidas y la sostenibilidad de los pequeños productores en todo el mundo. Otro factor importante es el grado de influencia de los precios de los EE.UU. en los precios internos de países que dependen mucho de los niveles de apertura comercial de su economía, como en el caso de Centroamérica con la aplicación del CAFTA.

Cabe señalar los intereses detrás de estas políticas. Al mantener los precios de los granos por debajo del costo de producción, permite que las empresas exportadoras tengan un acceso permanente a materia prima barata, con el propósito de asegurar la competencia y control de los EE.UU. en el mercado internacional. Estas agroempresas, como Cargill y Archer Daniels Midland,⁴⁸ son los principales comercializadoras de granos a nivel mundial y por lo tanto, son los grandes ganadores de este sistema y lo reafirmarán con CAFTA.

Considerando este panorama y las implicaciones de la política agrícola estadounidense para los países centroamericanos, especialmente con la entrada en vigor del CAFTA, es necesario entender el "modelo" de producción y los impactos de éste para la sociedad estadounidense. De esta manera los países centroamericanos podrán prever los posibles impactos para la región como resultado de la profundización de la apertura comercial con dicho país y las políticas necesarias para contrarrestarlos.

47 Op. Cit. IATP 2004.

48 Hendrickson, Mary y Hefferenan, William. "Concentration of Agricultural Markets." Department of Rural Sociology, University of Missouri. Febrero 2002.

2.2 La Experiencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): Algunas Lecciones para El Salvador⁴⁹

El proceso de negociación y aprobación del Tratado de Libre Comercio que ratificó México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN) en 1994, al igual que en El Salvador, fue sólo un componente de un largo proceso de liberalización económica en el país. Muchos apoyos e infraestructura que existía para el sector agrícola ya estaban en proceso de desaparición antes que el Tratado entrara en vigor, haciendo más difícil distinguir si la crisis del sector de granos básicos en los últimos años fue provocada por el TLCAN, por el proceso de desregulación, o por una combinación de los dos factores. La reestructuración del sistema de apoyos para la agricultura dejó a los productores, especialmente los de granos básicos, sin mucha posibilidad de realizar los cambios necesarios que les prepararían para la implementación del TLCAN.

La experiencia de los productores mexicanos después de 10 años de vigencia del Tratado es una lección valiosa para el sector productivo de El Salvador de cara a la aprobación del CAFTA. De hecho, los resultados del CAFTA para el sector agropecuario son muy parecidos a los del TLCAN: la eliminación de barreras no-arancelarias, la implementación del sistema de TRQ's que incrementan año con año hasta llegar al libre comercio, con períodos de transición de 10 años para la mayoría de productos agrícolas y 15 años para los productos considerados más sensibles - el maíz y frijol.

A. Algunos resultados del TLCAN

Uno de los resultados más cuestionables es que el 95% de la inversión extranjera dirigida a la agricultura después del TLCAN, fue invertida en actividades comerciales, con el 89% dirigida a los estados de Sinaloa y Sonora donde existe la mayor concentración de la agricultura comercial.⁵⁰ Ello implica que la ratificación de un TLC no garantiza aumentos en los flujos de inversión como teóricamente sostienen los promotores del CAFTA y del libre comercio. Algunas de las actividades agrícolas que se han visto más beneficiadas es la producción de frutas y verduras. Tanto la producción como las exportaciones de estos productos han crecido bajo el TLCAN. Las exportaciones de frutas preparadas de México llegaron a un promedio de \$586 millones al año después del TLCAN, en comparación a \$287 millones entre 1989 y 1993.⁵¹ Mientras que las exportaciones de EE.UU. hacía México, aumentaron de 2,717 millones de toneladas en 1994 a 5,028 en 1998 y la producción se mantuvo constante.⁵²

49 Uno de los insumos más importantes en este apartado proviene del estudio realizado por: King, Amanda, titulado "Another Look at NAFTA: An analysis of the impact of the North American Free Trade Agreement on wheat and maize farmers in Sonora and Veracruz, México." Publicado por CIMMYT, México, Diciembre del 2004.

50 Nadal, A. y T. Wise. The Environmental Costs of Agricultural Trade Liberalization: México-U.S. Maize Trade Under NAFTA. Discusión Paper Number 4. Working Group on Development and Environment in the Americas. <http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/DP04NadalWISEJuly04.pdf>

51 ERS. 2003. NAFTA: Impact on U.S. Agriculture. Briefing. <http://ers.usda.gov/briefing/nafta/impact.htm>

52 Op. Cit. Nadal 2000.

Si bien algunos grupos específicos lograron aprovechar algunas ventajas ofrecidas dentro del TLCAN (como grandes productores de frutas y hortalizas), la diversificación hacia los productos con más ventaja competitiva no ha sido opción para todos los productores mexicanos, ya que esta actividad requiere de altos niveles de inversión e infraestructura, además de sujetarse a la volatilidad y las épocas de producción de los mercados extranjeros.⁵³

El TLCAN ha presentado tanto oportunidades como amenazas dependiendo del sector de la agricultura mexicana. Se ha argumentado que un impacto negativo ha sido el aumento de las importaciones de maíz desde los Estados Unidos. Después de 1996, el promedio de exportaciones de EE.UU. a México fue 323% arriba de las exportaciones antes del TLCAN, con un promedio de 5 millones de toneladas métricas (TM) al año.⁵⁴ Este aumento se debe al mayor uso de maíz amarillo para concentrados, edulcorantes para bebidas y harina para alimentos procesados.⁵⁵ En el 2001 se registró el déficit agroalimentario más alto en la historia de México, por 2,806.1 millones de dólares, 90.5% superior al de 2000.⁵⁶ Retomando esta experiencia en el contexto centroamericano, urge profundizar un análisis de estos resultados para concluir si lo mismo puede suceder en la región y luego identificar los mecanismos para contrarrestar el impacto.

Según una experta del Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial, CIESTAAM, anualmente se registra la pérdida de 178 mil empleos en el campo y de éstos cerca de 60 mil se relacionan con granos básicos, mientras 40% de los porcicultores abandonó su actividad desde la entrada en vigencia del TLCAN. Además, el Gobierno ha erogado 78 mil millones de dólares en la compra de alimentos, valor superior incluso a la deuda pública del país, cifrada en 73 mil millones de dólares.⁵⁷

B. Factores claves que contribuyeron al impacto negativo

Un factor que contribuyó a que el impacto de los aumentos de importaciones del maíz fuera más grave, es el hecho de que el calendario de desgravación y el sistema de cuotas no fue respetado y México no cobró los aranceles fuera de cuota para las importaciones del maíz. Esto debe constituirse en un llamado de atención para los administradores del CAFTA, debido a que en éste, al igual que el TLCAN, las Partes se reservan el derecho de acelerar el programa de desgravación.⁵⁸ Por la urgencia de controlar la

53 Gomez Cruz, M. Y R. Schwentesius. 1993. El Sistema hortofrutícola en México frente al TLC. Calva, (Ed.) Vol1. pag. 95-135. Sin fecha.

54 Ibid. Gomez Cruz, M.

55 Op. Cit. Nadal (2004)

56 Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC) "Para el pueblo de México los diez años de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) no es motivo de celebración.". México, 16 de diciembre del 2002. disponible en: www.rmalc.org.mx

57 Muñoz, Alma. "Investigadores de Chapingo piden al congreso defender al agro nacional." *La Jornada*. 7 de diciembre del 2002.

58 Texto del CAFTA. Capítulo 3, Trato Nacional y Acceso de Mercancías al Mercado. Sección B, Artículo 3.3, párrafo 4. Disponible en: http://www.minec.gob.sv/tlc/tlc_web/pdf/Usa/capitulo3.pdf

inflación, el gobierno mexicano autorizó la entrada de todas las importaciones de maíz sin arancel después de 1994. Según algunas estimaciones los precios internos del maíz cayeron 48% entre 1994 y 1996, golpeando a los productores principalmente los de subsistencia.⁵⁹

Otro factor relevante ha sido el nivel de concentración de la distribución y procesamiento de granos. En el 2001, la mitad de los 6.1 millones de toneladas que México importó, fueron absorbidos por empresas transnacionales, las cuales dado los elevados volúmenes de granos que movilizan les permite influir en los precios nacionales. De esta manera, lograron incrementar los precios al consumidor, aunque los precios al productor continuaron hacia la baja.⁶⁰ Algunas organizaciones de productores optan por no vender a estas empresas ya que mezclan importaciones con granos nacionales y pagan bajos precios con base en la Bolsa de Valores de Chicago, que no diferencia entre el maíz amarillo y el maíz blanco y porque su monopolio en el mercado amenaza a los procesadores más pequeños.

Antes de la aprobación del TLCAN, muchos expertos vaticinaban que la producción del maíz disminuiría un 20% con la entrada en vigor del Tratado.⁶¹ Un resultado sorprendente fue que la producción del grano en lugar de disminuir creció, debido al aumento de la productividad en las áreas bajo riego que utiliza sistemas de producción mecanizados. También como respuesta a los bajos precios, los productores más pobres aumentaron su producción en tierras marginales para maximizar su cosecha y para la subsistencia ya que enfrentaban altos precios como consumidores.

Por otra parte, la combinación de estos factores ha causado impactos negativos en el medio ambiente de México. La reestructuración del sector agropecuario después del TLCAN impulsó a los productores a intensificar la producción, aumentando el uso de fertilizantes, herbicidas y pesticidas, derivando en mayores riegos e impactando la biodiversidad. La competencia ha presionado a los productores de granos a obtener niveles de productividad similares a sus contrapartes estadounidenses, adoptando tecnologías que dependen de la monocultura y uso elevado de insumos químicos.

Entre los factores que han limitado la posibilidad de que los productores aprovechen las oportunidades de exportación, ha sido la dificultad de producir cantidades suficientes para interesar a compradores potenciales, la dificultad en el cumplimiento de los estándares de calidad necesarios para la exportación, el establecimiento de contactos en los EE.UU. y la falta de infraestructura para la producción a gran escala. Además, existe resistencia por parte de los productores de granos para realizar la transición a otros cultivos según el dictamen del mercado global, esto debido al arraigo cultural de esta actividad.

59 Op. Cit. Nadal (2000)

60 Ibid. Nadal (2000)

61 Taylor, J. y G. Dyer. 2003. NAFTA, Trade and Migration. Prepared for the Migration Policy Institute Project NAFTA at 10. Agricultural and Resource Economics Department. University of California.

C. Lecciones para El Salvador

La aprobación del CAFTA probablemente no será la única causa de la profundización de la crisis del sector agropecuario salvadoreño. El libre comercio es sólo un componente de un largo proceso de liberalización y desregulación económica en el marco de las reformas neoliberales. Luego de analizar algunos resultados del TLCAN, destacan al menos las siguientes experiencias:

- *Casi nula inversión extranjera en el sector*- Los promotores de los tratados de Libre Comercio sostienen que éstos hacen más atractiva la inversión extranjera, siendo éste uno de los objetivos y principal argumento de la apertura. Convencer a los inversionistas de los beneficios de invertir en el sector agropecuario es un reto importante para el sector, que no lo garantiza un TLC.
- *El gobierno mexicano optó por no cobrar aranceles fuera de cuota*- resultando en la pérdida de millones de dólares en ingresos y acelerando el programa de liberalización comercial. Este es un riesgo latente en CAFTA. Las organizaciones agropecuarias salvadoreñas deben de asegurar que esta experiencia no se repita con el CAFTA, y buscar mecanismos para canalizar recursos en pro del apoyo a los sectores "perdedores."
- *El uso creciente de agroquímicos*- para poder competir con las importaciones de EE.UU. Esta es una estrategia que puede llevar a los agricultores salvadoreños a una situación todavía más grave.
- *Deberán de tomarse en cuenta factores más allá de la rentabilidad* de los granos básicos al momento de buscar alternativas considerando: el arraigo cultural de la población dedicada a estas actividades, la contribución a la seguridad alimentaria rural, como fuente de empleo e ingresos, entre otros.
- *Los principales beneficiarios de los acuerdos en el TLCAN fueron los distribuidores y procesadores* y las grandes compañías agroalimentarias, frente a esto deberán de existir fuertes regulaciones para evitar la concentración de los beneficios en detrimento de los sectores productivos nacionales.

III

- **El sector de Granos Básicos en el Marco del CAFTA**



■ III. El Sector Granos Básicos en el Marco del CAFTA⁶²

3.1 Las Negociaciones en CAFTA para Granos Básicos

El Salvador, al igual que el resto de países del istmo centroamericano, se ha embarcado en un acelerado proceso de apertura comercial, siendo los Tratados de Libre Comercio los instrumentos por excelencia para profundizar dicho proceso. Actualmente el país ha ratificado acuerdos de libre comercio con Chile, México, la República Dominicana y Panamá. Además, está negociando un acuerdo similar con Canadá y participa en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y en las negociaciones sobre el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, previstas a iniciarse a mediados del 2006. A finales de 2004, El Salvador ratificó el CAFTA, convirtiéndose en el primer país de la región en hacerlo. Aunque el gobierno de EE.UU. aún no lo ha sometido al proceso de ratificación, existen dudas razonables de que sea ratificado en el transcurso del 2005, debido a la creciente oposición tanto dentro como fuera del Congreso.

Las negociaciones sobre agricultura fueron complejas dada la importancia económica, política y social de este sector para Centroamérica, así como de los enormes intereses movilizados en estas negociaciones. A pesar de la oposición de importantes sectores productivos, políticos y sociales del país al final del proceso, El Salvador y Centroamérica cedieron a las presiones estadounidenses, abriendo plenamente sus mercados agroalimentarios, incluyendo el sensible sector de Granos Básicos. Los resultados de esta negociación son por ahora materia de análisis e interpretación desde distintos ámbitos, y la medición e impacto efectivo de los mismos requerirá de algún tiempo para cuantificarlos. No obstante, en este capítulo, se realiza una evaluación preliminar de los resultados de esta negociación para el sector granos básicos.

A. Los productos sensibles en CAFTA

Los Granos Básicos constituyeron los productos agropecuarios de mayor sensibilidad en las negociaciones del CAFTA; dicha sensibilidad está estrechamente vinculada a factores económicos, sociales y culturales antes mencionados. Además de su importancia económica, estos productos presentan características excepcionales y su situación de crisis ha vuelto vulnerables a los agricultores nacionales aun antes de que los acuerdos comiencen a implementarse. Desde el punto de vista de las gremiales agroindustriales, entre las principales sensibilidades de los granos básicos (ver Cuadro 15) se tiene la falta de un Arancel Externo Común -facilitando una posible triangulación entre los países centroamericanos- las deficiencias en los sistemas sanitarios, los subsidios y la protección a estos bienes en EE.UU. la comercialización de productos transgénicos, los impactos en las cadenas productivas y las sensibilidades sociales, entre otras.

⁶² El presente apartado profundiza un análisis previo realizada por los autores. "Análisis de los Resultados para el Sector Agropecuario Salvadoreño en el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos". FUNDE. San Salvador, Abril 2005. Mimeo.

Cuadro 15**Sensibilidades en granos básicos frente al CAFTA**

Productos	Maíz blanco	Maíz amarillo	Arroz
Problema de comercialización regional	X		X
Sensibilidad Social	X	X	X
Impacto a cadena productiva	X	X	
Sanitario Centroamérica		X	
Transgénicos/Hormonas		X	
Subsidios/protección EE.UU.	X	X	X
No AEC-CA	X	X	X
Triangulación de EE.UU.			X

Fuente: CAMAGRO.

A pesar de estas preocupaciones, no hubo en el país un debate a fondo sobre las implicaciones de incluir los granos al libre comercio, mucho menos se consideraron los aspectos culturales, de seguridad y soberanía alimentaria en esta decisión.

B. Síntesis de la posición del sector granos básicos

Cabe señalar que durante la negociación, la posición del sector de granos básicos ante los gobiernos fue impulsada por gremiales comercializadoras del producto y por algunos pocos grandes productores de la región,⁶³ sin consultar con la infinidad de pequeños agricultores dedicados a esta actividad. Este hecho se debe a la falta de organización y articulación del sector productivo, que le impide ejercer un rol protagónico en la formulación de políticas nacionales y un papel más dinámico en el debate político del país. Otra de las posibles razones para no consultarlos, fue los intereses encontrados entre productores y procesadores de granos: mientras los primeros exigían la exclusión, los segundos pedían libre acceso inmediato. Obviamente, al final prevalecieron los intereses de la agroindustria, reproduciendo así la misma historia de otros tratados comerciales.

La agroindustria logró establecer una estructura organizativa nacional y regional fuerte, que agrupó a las principales gremiales agroindustriales de la región. Ello les permitió preparar diagnósticos y propuestas bien fundamentadas en respaldo de sus posiciones negociadoras. Además, disponían de personal técnico con profundos conocimientos sobre negociaciones comerciales, cuya experiencia se remonta al TLC con México - en vigor desde el 2001- así como de otros TLC de reciente negociación y en el que

63 La Posición del sector Granos Básicos fue impulsada por la Federación Centroamericana de Granos Básicos (FECAGRAB), integrada por representantes de los sectores de maíz blanco, frijol, sorgo y soya, de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

ellos han participado activamente. Finalmente y aprovechando su experiencia y conocimientos del mercado estadounidense, establecieron una estrecha comunicación y entendimiento con las contrapartes agroindustriales de ese país, contribuyendo a viabilizar aspectos controversiales de la negociación, pero buscando proteger al máximo sus particulares intereses.⁶⁴

No obstante que la posición del subsector granos fue impulsada por comercializadores y grandes productores de la región, su propuesta era defensiva y consistía en *fijar un nivel arancelario el cual se desgravaría parcialmente en los primeros diez años y el residuo quedara como piso arancelario, no sujeto a desgravación*⁶⁵ (ver Cuadro 16). Congruentes con esa posición, propusieron una desgravación no lineal en 15 años para sorgo, maíz, frijol y soya y sus subproductos a partir de un arancel base del 40%, manteniendo un residuo arancelario que tendría permanencia indefinida. En otras palabras, pretendían una liberalización parcial, manteniendo un piso arancelario del 20% en algunos rubros, el cual permitiría cierto nivel de protección frente a las importaciones de los EE.UU. Como era de esperarse, dicha oferta fue tajantemente rechazada por el gobierno estadounidense.

Cuadro 16

Propuesta de acceso a mercados

Descripción	Arancel propuesto	Plazo de desgravación	Velocidad de desgravación
Sorgo	40%	15 años	20% desgravación Lineal solamente los primeros 10 años.
Maíz amarillo	40%	15 años	20% desgravación Lineal solamente los primeros 10 años.
Maíz blanco	40%	15 años	20% desgravación Lineal solamente los primeros 10 años.

Fuente: FECAGRAB.

Además, exigían el establecimiento de mecanismos de protección ante la posibilidad de enfrentar un aumento imprevisto de importaciones que amenazaran la estructura productiva de la región. Así, propusieron aplicar, bajo ciertas condiciones, las excepciones que permiten las salvaguardias (general y especial), así como las normas relativas a las subvenciones, derechos compensatorios y antidumping. De igual manera, buscaban mecanismos para el establecimiento de equivalencias entre los sistemas sanitarios y fitosanitarios que en los hechos se han venido aplicando como barreras encubiertas al comercio.

Un hecho a considerar es que la agroindustria desarrolló una negociación en cadena para los derivados de maíz. Esta consistió en solicitar un arancel del 25%, con un plazo de 15 años, los cuales se desgravarían

64 Ibid. Tolentino, José y Martínez, Gerson. FUNDE (2005). Pág. 16.

65 Op. Cit. Posición de FECAGRAB ante el TLC con los EE.UU. Managua, Nicaragua, marzo de 2003.

15% solamente los primeros 10 años. Esta postura correspondía a subproductos como el *almidón de maíz, demás productos de maíz, sémola y pellotes de maíz*.⁶⁶ Esta posición defensiva, pretendía enfrentar la amenaza de productos elaborados provenientes de EE.UU. que compitieran masivamente con la producción local.

Para arroz, se exigía, desde un principio, la exclusión del programa de desgravación en todos sus incisos arancelarios.⁶⁷ Como parte de su propuesta, el subsector consideraba la apertura de un contingente de importación únicamente para *arroz granza* no industrializado, manteniendo un arancel elevado para las importaciones fuera de cuota.

Cuadro 17

Posición de acceso a mercado de arroz

	Posición 1	Posición 2	Posición 3
Contingente arancelario (porcentaje déficit regional)	55%	60%	70%
Arancel dentro del contingente	0% (cero arancel)	—	—
Arancel fuera de continente	40%	90%	90%

Fuente: FECARROZ.

A lo largo de la negociación, los arroceros centroamericanos desarrollaron ingentes esfuerzos para lograr la exclusión. En un principio, proponían renegociar en la OMC la unificación arancelaria de los aranceles consolidados⁶⁸ y una vez alcanzado este propósito, se renegociaría el acceso al mercado en la forma de contingentes. Para ello hicieron tres propuestas (Cuadro 17): como techo la 3 y como piso la posición 1, con un arancel del 70% y 55%, respectivamente. Con respecto al acceso al mercado estadounidense, propusieron solicitar *la consolidación de las Preferencias establecidas en el SGP/CBI*; es decir, acceso inmediato con arancel de 0%. Además, pretendían mecanismos de protección, como la salvaguardia general agrícola (SGA) basada en mecanismos de volumen y precios de referencia de acuerdo a las propuestas de Centroamérica en la OMC.

66 Op. Cit. FECAGRO-FECAGRAB 2003.

67 Op.Cit. FEGAGRO 2003.

68 FECARROZ "Propuesta del sector arrocero centroamericano para la renegociación ante la OMC de los aranceles consolidados. San Salvador, febrero de 2003. Mimeo.

C. La posición de los pequeños productores

El nivel de incidencia de los pequeños productores fue prácticamente nulo.⁶⁹ Esto responde en buena medida a los desbalances políticos entre los diferentes sectores que buscaron influenciar las negociaciones. La representatividad de los pequeños agricultores en las negociaciones fue mínima, hecho que se evidencia en los mismos resultados obtenidos, los cuales responden a los intereses de ciertas agroindustrias y comercializadoras salvadoreñas, con mucha influencia política en las esferas gubernamentales. Productos como maíz y arroz, en realidad fueron representados por importadores, y obviamente, sus intereses difieren de los productores primarios.

3.2. Resultados de la Negociación para Granos Básicos

En granos básicos, el gobierno salvadoreño no mostró la voluntad ni contundencia debida para defender los intereses de los agricultores nacionales, aceptando un acuerdo que seguramente tendrá efectos negativos sobre las cadenas productivas nacionales. Las negociaciones favorecieron, parcialmente, los intereses de la industria avícola, los importadores de granos, la ganadera y las empresas dedicadas a la producción de *boquitas*, con mucho poder económico y político en el país. Dentro del CAFTA, los granos básicos, con excepción del maíz blanco, fueron incluidos como parte de la liberalización total de la agricultura. Los resultados específicos, como se explica posteriormente, fueron similares para todos: libre comercio para las importaciones estadounidenses, como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 18

Resumen de los resultados CAFTA para granos básicos

Producto	Desgravación	Contingente	Salvaguardia	Resultado
Maíz blanco	Exclusión Parcial	35,700 TM. Crece 2% anual.	No.	
Maíz amarillo	15 años; 6 de gracia 9 de desgravación	367,500 TM. Crece 5% anual.	No.	Libre comercio al final de la transición.
Arroz	18 años: 10 gracia, 8 de desgravación	Granza: 62,200 TM. Crece 2% anual Oro: 5,625 TM. Crece 7% anual.	Se activa con 10% fuera de cuota.	Libre comercio al final de la transición.
Frijol	Libre comercio hacia EE.UU. El Salvador se desgrava en 15 años		Se activa al superar las 60 TM. de importaciones fuera del contingente.	Libre comercio al final de la transición.
Sorgo	15 años	263 TM. Crece 5% anual.	Se activa con 10% fuera de cuota.	Libre comercio al final de la transición.

Fuente: elaboración propia con base a texto CAFTA.

A. Los requisitos de desempeño en CAFTA⁷⁰

Uno de los mayores logros reivindicado por el gobierno salvadoreño, fue el reconocimiento y consolidación de los requisitos de desempeño dentro del CAFTA. Por medio de éstos, se condiciona el

70 Op. Cit. Para mayor detalle véase: Tolentino, José y Martínez, Gerson FUNDE (2005). Pág. 88.

derecho de importación dentro de un contingente de importación libre de aranceles a cambio de la compra o adquisición de una proporción de producción nacional. No obstante que las Partes en el texto *reafirman el compromiso de no aplicar requisitos de desempeño*⁷¹ el CAFTA los admite, siempre y cuando estén salvados en el Anexo 3.3,⁷² y sean conformes con el Art. 27.4 del Acuerdo sobre Subvenciones de la OMC, el cual hace referencia al trato especial y diferenciado.

A diferencia del resto de países centroamericanos, El Salvador resguarda en el párrafo 2 del mencionado Anexo, el mantenimiento de los requisitos de desempeño existentes a la entrada en vigencia del TLC, garantizando la continuidad de los Convenios de Comercialización para *maíz blanco, arroz, sorgo, lácteos y carne de porcino*. Sin embargo, en el mismo texto se establecen rigurosas condiciones que debe cumplir el país para justificar su existencia. En primer lugar, *no deben impedir llenar las cantidades de las cuotas arancelarias negociadas y deben ser eliminados una vez el arancel fuera de cuota llegue a cero. Asimismo, se establece que la porción de la cantidad de la cuota arancelaria no sujeta a requisito de desempeño se ponga a disposición y opere de manera simultánea con la otra parte de la cantidad de la cuota arancelaria que está sujeta a requisito de desempeño*. Con lo cual los Estados Unidos, se garantiza plenamente la utilización de la cuota. En el TLC se establece que durante 2004, se puede instalar un nuevo requisito de desempeño para los productos comprendidos en el Anexo 3.3, pero también si previo a la entrada en vigor del Acuerdo se termina uno de ellos, éste ya no podrá volverse a instalar.

Estas disposiciones tienen importantes implicaciones para los productores salvadoreños. La primera de ellas y más obvia, es que los requisitos de desempeño terminan una vez se complete el programa de desgravación negociado para el producto. Ello implica que una vez concluido el programa de eliminación de aranceles fenecen los Convenios de Comercialización, dando paso al libre comercio, sin que los agricultores nacionales puedan disponer de ninguna protección o mecanismo alguno de sustentación de precios. En otras palabras, si bien haber consolidado los requisitos de desempeño es positivo, su impacto real será temporal y extremadamente limitado.

La segunda implicación es aun más compleja, y se refiere al efecto de la puesta a disposición de nuevos competidores de la cuota arancelaria no sujeta a requisito de desempeño simultáneamente con la que si estará sujeta a este mecanismo. Si bien en la nota 2, del mencionado anexo, el Ministerio de Economía se reserva el derecho de asignar las cantidades dentro de las cuotas basada en el historial que cada persona o empresa importó en un período representativo, también se deja abierta la participación de nuevos competidores. Ello implica que incluso aquellas personas (naturales o jurídicas) no firmantes de los Convenios, tendrán derecho a participar de la importación de los contingentes arancelarios. Ello socavaría la esencia misma del sistema de Convenios, pues no tendrán obligación alguna de adquirir parte de la producción nacional, quedando el agricultor nacional totalmente desprotegido.

71 Capítulo III del CAFTA, Sección "C" regímenes Especiales, Art. 3.4 numeral 2.

72 El anexo 3.3 contiene el listado de productos agrícolas salvadoreños sujetos a cuotas de importación, e incluye: carne de bovino, productos de cerdo, productos lácteos, maíz amarillo, maíz blanco, sorgo, avícolas, arroz granza y arroz procesado.

i. Criterios de asignación de licencias de importación de las cuotas

La administración de cuotas en CAFTA, tendrá una estructura relativamente compleja, debido a que en una misma cuota, solamente una parte de ésta estará sujeta al cumplimiento de requisitos de desempeño (ver Recuadro 3). Por ejemplo, El Salvador abrió un contingente de importación de 367, 500 TM de maíz amarillo, pero de esta cantidad únicamente 100 mil TM estarán sujetas a requisitos de desempeño.

Recuadro 3

El Salvador: administración de los contingentes de importación de granos básicos en CAFTA

Producto	Acuerdo al final de las negociaciones en diciembre del 2004	Acuerdos renegociados	Comentarios
Maíz amarillo	<i>First come, First serve</i>	Se elimina este principio. La cuota fuera de requisito deberá asignarse por el criterio de importaciones históricas.	Al eliminar el principio de " <i>primero en llegar, primero en derecho</i> " se establece el mecanismo de asignación de cuota fuera de requisito de desempeño por medio de las importaciones históricas, al clarificar este mecanismo elimina la incertidumbre provocada por la posible mopolización de la cuota de importación.
Maíz blanco	<i>First come, First serve</i>	Se elimina este principio. La cuota fuera de requisito deberá asignarse por el criterio de importaciones históricas.	
Sorgo	<i>First come, first serve</i>	Se elimina este principio. No se establece mecanismo de administración de la cuota.	Al eliminar este principio y no establecer el mecanismo de administración de cuotas en el texto, queda a discreción del Ministerio de Economía, el criterio de asignación de las licencias de importación.
Arroz granza	El contingente se distribuye en su totalidad bajo requisitos de desempeño	No hay cambios	
Arroz oro	<i>First come, first serve</i>	Se establece que el MINEC manejará la cuota y la distribuirá basándose en la proporción de la cantidad total de importaciones que cada persona realizó previamente, permitiendo asimismo el acceso a nuevos importadores. Esto deberá hacerse para un período no mayor a tres años a partir de la entrada en vigor del CAFTA.	Se constituyó como un cambio positivo en la administración del contingente.

Fuente: elaboración propia con base a texto CAFTA.

En maíz blanco, el contingente abierto ascendió a 35,700 TM, pero solamente 15,000 TM se asignarán bajo requisitos de desempeño, posiblemente debido a los escasos volúmenes movilizados bajo este mecanismo. Cabe señalar, que la parte de la cuota sujeta a requisito de desempeño permanecerá constante a lo largo del período de transición, contrario a la parte sin requisito, la cual se incrementará anualmente conforme a la tasa de crecimiento de la cuota negociada por producto. De esta manera Las partes establecieron lo siguiente:

"Excepto otra disposición el Ministerio de Economía de El Salvador deberá asignar las cantidades dentro de las cuotas para cada mercancía que califique, a las persona, basado en la cantidad total de importaciones de dicha mercancía que cada persona importó durante un período previo representativo".⁷³

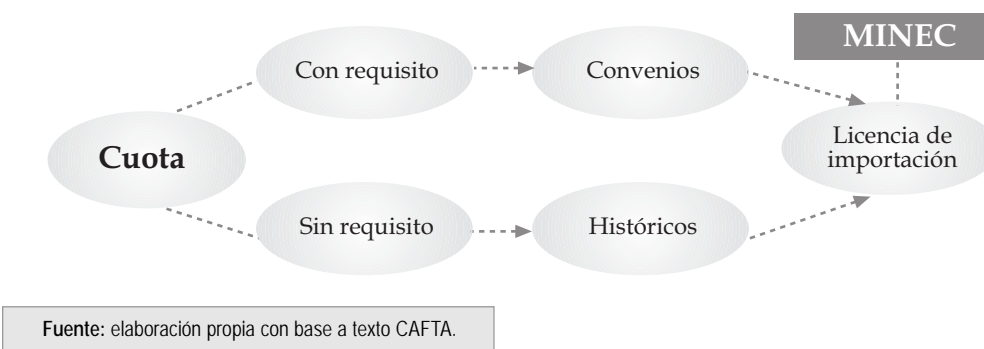
Fue en base a esta disposición que se establecieron los criterios para la asignación de las licencias de importación, los cuales adquieren algunas diferencias:

- **Asignación de cuota sin requisito de desempeño**

En este caso, la parte de la cuota fuera de requisito de desempeño, se regirá por la nota 2 del apéndice antes citado, que estipula que las asignaciones de las licencias de importaciones se harán de acuerdo al historial de importaciones de la persona que lo solicite. En teoría, se trata de evitar que personas que antes del CAFTA no participaban en la importación del producto (intermediarios, supermercados, etc.) se aprovechen de las exenciones y preferencias arancelarias en detrimento de los productores e industriales participantes de los convenios; dando respuesta a una de las mayores inquietudes expresadas por los productores nacionales. Obviamente, estas disposiciones también beneficiarían a los grandes importadores de maíz amarillo, que ingresan el producto fuera del Convenio. En la gráfica siguiente se esquematiza el sistema de administración de contingentes en CAFTA.

Gráfico 4

Administración de contingentes para granos básicos en CAFTA



73 Nota 2, del Apéndice de Anexo 3.3 del CAFTA.

■ **Asignación de cuota con requisito de desempeño**

En este caso, la licencia de importación se registrará por lo establecido en cada uno de los Convenios de Comercialización; es decir, que el acceso a las cuotas por parte de los industriales dependerá del compromiso de compra del producto establecido en los Convenios.

En síntesis, si bien haber consolidado los requisitos de desempeño en CAFTA, constituye un trato especial, la real efectividad de los mismos queda en duda, sobretodo si se considera el deficiente funcionamiento y la inequidad de los Convenios vigentes en granos básicos.⁷⁴ A esto debe agregarse la discrecionalidad en el otorgamiento de las licencias de importación sobre la proporción del contingente no sujeto a requisito de desempeño; la temporalidad en la aplicación de los convenios de comercialización como mecanismos de administración de contingentes, lo cual limita su efectividad al periodo de desgravación arancelaria de cada producto. Esto sin duda, traerá mayor beneficio a los agroindustriales participantes en los convenios, a costa de los productores primarios integrantes del mismo.

B. Mecanismos de Protección en CAFTA: Salvaguardia Agrícola Especial

Un resultado importante de estas negociaciones es el establecimiento de medidas de Salvaguardia Agrícola Especial (SAE) para productos agrícolas sensibles.⁷⁵ Ésta se activa de manera automática⁷⁶ al sobrepasar un volumen de importación establecido en el acuerdo.⁷⁷ Por ejemplo, el volumen de activación de la SAE para el arroz granza -en el año 1- es de 68,442 TM. si se sobrepasa este monto se le aplicará un arancel de 40%. El volumen de activación representa el 110% de la cuota de importación de arroz granza establecida para ese año. Como se aprecia en el cuadro siguiente, los niveles de activación para los diferentes productos se establecieron en 10% respecto a la cuota de importación establecida para granos básicos. En frijol, al no haberse establecido una cuota de importación, se acordó un volumen de activación que crecerá 10% anualmente.

74 Para mayor detalle del funcionamiento de los Convenios de Comercialización en Granos Básicos, referirse al Capítulo I, del presente documento.

75 Capítulo 3, artículo 3.15, del Texto CAFTA.

76 Es decir que a diferencia de la Salvaguardia bilateral y Global (OMC) igualmente establecidas en CAFTA, no se requiere de todo un proceso burocrático en donde se compruebe algún daño grave o posible daño a la industria nacional, el único criterio a considerar es el volumen de importaciones, el cual se establece partiendo de una cantidad de activación predeterminada, originaria de EE.UU.

77 Cuando las importaciones procedentes de EE.UU. alcancen un porcentaje adicional del contingente arancelario negociado (en el caso de los productos que se les abrió un contingente de importación en CAFTA) o un volumen específico acordado entre las partes (como el caso del frijol al cual no se le abrió un contingente de importación)

Cuadro 19

Niveles de activación de la salvaguardia agrícola especial (SAE) para granos básicos

Producto	Nivel de activación	Tasa de crecimiento para la activación de la SAE
Arroz en granza	110% de la cuota	—
Arroz procesado	110% de la cuota	—
Frijoles	60Tm	10.0%
Sorgo	110% de la cuota	—

Fuente: texto CAFTA.

Como se ha señalado, una de las mayores expectativas en algunas gremiales agroindustriales del país era que la activación de la SAE fuese automática y permanente, pudiéndose recurrir a ésta incluso más allá de concluido el plazo de desgravación establecido para el bien. Al respecto, es importante señalar que la SAE negociada únicamente se aplicará durante los años que dure la desgravación, por lo que luego de eliminada la protección arancelaria, se suprimirá la protección con salvaguardias tanto agrícola como bilateral y nada más podrá recurrirse a la salvaguardia global, la cual como se mencionó anteriormente, no es tan expedita como la SAE.

i. Extensión en la aplicación de la SAE

Las Partes acordaron el establecimiento de la Comisión de Revisión Agrícola⁷⁸ (C.R.A.) en el año 14 del CAFTA. Dentro de las funciones de la comisión están "**...evaluar los efectos del proceso de liberalización comercial bajo este Tratado, la operación del Artículo 3.15⁷⁹ y la posible extensión de medidas de salvaguardia agrícola bajo ese Artículo...**". Una lectura minuciosa de este artículo, deja claro que esta Comisión no tiene la facultad de extender la aplicación de la SAE por sí misma, quedando establecida como un organismo de evaluación y consulta de otra instancia. El Tratado establece que únicamente deberá reportar sus conclusiones y recomendaciones a la Comisión de Libre Comercio⁸⁰ definida en el Capítulo 19. Dentro de las facultades asignadas a esta Comisión no se encuentra expresamente reflejada la potestad de modificar las disposiciones en el artículo referido a la SAE. Por lo que la posibilidad de extensión de la SAE, luego de haber finalizado el período de transición al libre comercio, es incierta.

78 Capítulo 3, Sección F, Artículo 3.18 del CAFTA.

79 Este artículo es el que se refiere a la SAE en el Capítulo 3 del CAFTA.

80 Esta Comisión estará conformada por los diferentes representantes comerciales de los países centroamericanos y de EE.UU. En el caso particular de El Salvador el representante será el Ministro de Economía.

ii. Limitaciones y deficiencias de la SAE en CAFTA

Una de las deficiencias de este mecanismo se refiere a la reducción en la aplicación de los derechos arancelarios adicionales como resultado de la aplicación de la salvaguardia. Estos irán disminuyendo a medida el proceso de desgravación avance para cada producto. Ello es el resultado de que parte del arancel adicional que se podrá aplicar no deberá exceder al menor de: a) el arancel de Nación Más Favorecida (NMF)⁸¹ aplicado en el momento que se adopte la medida, o b) el arancel de NMF del día anterior a la puesta en vigencia del Tratado. Por tanto, el mecanismo de aplicación del arancel adicional de importación es regresivo conforme avance el calendario de desgravación y estará basado en la diferencia entre el arancel aplicado en ese momento y el de NMF mencionado anteriormente.

Cuadro 20

Estructura de aplicación de la SAE

Fases de la desgravación	Arancel a aplicar
FASE I. Primer tercio del plazo de desgravación acordado	Arancel de ingreso + el 100% del diferencial entre el arancel aplicado y NMF
FASE II: Segundo tercio de plazo de desgravación acordado	Arancel de ingreso + 75% del diferencial entre arancel aplicado y NMF
FASE III: Tercer tercio del plazo de desgravación acordado	Arancel de Ingreso + 50% de diferencial entre arancel aplicado y NMF

Fuente: elaboración propia con base a texto CAFTA.

Ello significa que a medida el proceso de liberalización del comercio avance, la protección que pueda dar la Salvaguardia Agrícola se reducirá, contrario a lo que se podría esperar (Cuadro 20). Además, esta diferencia se irá reduciendo por dos razones:

- a. porque el arancel correspondiente al año de aplicación será menor conforme avance el período de liberalización y
- b. la proporción de la diferencia entre el Arancel NMF y el aplicado también irá reduciéndose en el tiempo. Este proceso se ejemplifica con el cuadro siguiente, que aborda el caso del frijol.

81 Este término surge en el Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y, posteriormente, se ha utilizado en otros acuerdos multilaterales y subregionales. Su significado es que, al menos, el mejor trato otorgado a los países Miembros de la OMC, debe ser extendido al país socio. Un arancel de Nación más Favorecida (NMF) es aquel aplicado a todos los Miembros de la OMC.

Cuadro 21

Activación anual de la SAE en CAFTA para el frijol

Años CAFTA	1	2	5	7	8	10	11	14
Cantidad de activación (TM)	66	73	97	117	129	156	171	228
Arancel al activar la SAE (%)	15	15	15	13.5	13	12.5	9.5	8
Arancel aplicado en CAFTA	15	13	10	8	7	5	4	1

Fuente: texto CAFTA.

A medida que transcurre el calendario de desgravación acordado en frijol, el volumen de activación de la SAE crecerá -dado que éste es proporcional al volumen otorgado en el contingente para cada año- mientras que el arancel aplicado se irá reduciendo progresivamente al igual que el arancel de SAE. De ahí que este mecanismo de protección se irá debilitando a medida que transcurran los años. Por ejemplo, para el año uno el volumen de activación sería de 66 TM y de activarse el mecanismo el arancel a aplicarse sería de 15%. Para el año 14, y partiendo de un nivel de activación de 228 TM, el arancel se reduce al 8%; demostrando así el poco alcance que esta medida tendrá en los tramos finales del proceso de desgravación, cuando posiblemente se requerirán los mayores niveles de protección frente a una posible amenaza a la producción nacional.

Por si fuera poco y como consecuencia del proceso de liberalización unilateral que desde inicio de la década de los noventa emprendió El Salvador, utilizar como parámetro el arancel de NMF para el establecimiento de un arancel adicional que utilice estos parámetros, reduce la capacidad de la salvaguardia de contrarrestar los posibles efectos adversos provocados por un creciente y desmedido flujo de importaciones al país, fruto de la apertura comercial pactada en CAFTA.

En síntesis, si bien el mecanismo de activación automático de aplicación de la SAE es más expedito que el seguido para la salvaguardia global y bilateral, presenta serias limitaciones en términos de aplicación, reduciendo significativamente su **alcance** (en tiempo e impacto estabilizador) y por tanto no cumple efectivamente la función de protección. Estas limitaciones se refieren a que su implementación está supeditada al período de transición, y aunque deja abierta la posibilidad de extenderla aún después de liberalizado la totalidad del comercio agropecuario, es aun muy difusa en el texto del Tratado. Por otra parte, la regresividad en la imposición del derecho de importación adicional derivado de la aplicación de la SAE conforme avancen los años de desgravación, reduce la **profundidad** en el impacto estabilizador en los mercados agrícolas internos. Por tanto, aun con una aplicación efectiva, sus deficiencias limitarán el efecto esperado.

C. La temática de cooperación en las negociaciones de CAFTA

Previo a la negociación era claro que una de las formas para paliar el problema de las diferencias en tamaño y grado de desarrollo entre países era la cooperación. Si bien durante la negociación representó uno de los conceptos más novedosos, de haberse concretado en medidas tangibles para los sectores productivos centroamericanos, las perspectivas para el subsector probablemente fueran diferentes.

Las escasas referencias al tema, se limitan a conceptos vagos como "*creación de capacidades comerciales*", como puede observarse en el Recuadro 4. Desde nuestra perspectiva, la cooperación no sólo atañe a diferencias comerciales entre los países, sino que debe atacar los problemas de las asimetrías estructurales. El objetivo de ésta trasciende el comercio, debiendo orientarse más bien al apoyo en políticas sociales, competitividad, financiar el impacto fiscal inherente a la reducción arancelaria, entre otras. En este sentido la cooperación debió acompañarse de esfuerzos sustantivos en materia de transferencia de recursos (ya sea financieros, tecnológicos o de infraestructura), inversiones y cooperación para el desarrollo, asignatura pendiente en CAFTA. En sentido estricto, el tema de la cooperación no pasó de ser retórica en el marco de las negociaciones.

Recuadro 4

La cooperación en CAFTA

Capítulo	Articulado	Texto
Preámbulo	—	- "Fortalecer los lazos especiales de amistad y cooperación entre sus naciones ..." - "Contribuir ... potenciar una mayor cooperación internacional;" - "Desarrollar...otros instrumentos multilaterales y bilaterales de cooperación;"
Disposiciones Iniciales (1)	Artículo 1.2, párrafo 1 inciso (g)	"Establecer lineamientos para la cooperación bilateral, regional y multilateral dirigida a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado"
Trato nacional y acceso de mercancías al mercado (3)	Artículo 3.17, párrafo 2, inciso (a) Referente al Comité de Comercio Agrícola.	"Monitorear y promover la cooperación sobre la implementación y administración de esta sección;"
Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (6)	Artículo 6.3 párrafo 3. Haciendo referencia a la conformación de un Comité de Asuntos Sanitarios y Fitosanitarios.	"... impulsar las consultas y la cooperación sobre asuntos sanitarios y fitosanitarios y facilitar el comercio entre las Partes"
	Artículo 6.3 párrafo 6, inciso (e)	"Coordinar los programas de cooperación técnica sobre asuntos sanitarios y fitosanitarios en consulta con el Comité de Cooperación Técnica;"
Obstáculos técnicos al comercio (7)	Objetivo.	"... la eliminación de las barreras innecesarias al comercio, y el impulso de la cooperación bilateral"
	Artículo 7.4.	"...dichas iniciativas podrían incluir cooperación en asuntos de reglamentación, tales como convergencia o armonización con las normas internacionales..."
	Artículo 7.8, párrafo 2, inciso (c)	"Mejorar la cooperación en el desarrollo y mejoramiento de las normas, los reglamentos técnicos, ... diseñar y proponer mecanismos de asistencia técnica de conformidad con lo establecido en el artículo 11 del AOTC;"

Fuente: elaboración propia con base a texto CAFTA.

3.3 Posibles Implicaciones de la Apertura Comercial en Granos Básicos

A. Maíz blanco

El maíz blanco quedó como "único" producto agrícola que no entrará en un esquema de libre comercio total, dado que no se someterá a un programa de desgravación y mantendrá indefinidamente el arancel de NMF. A cambio de ello, El Salvador concedió a EE.UU. una apertura parcial del mercado de maíz, por medio de una cuota de importación libre de arancel de 35,700 TM, la cual crecerá 2% anual de forma indefinida. El volumen de la cuota es inferior al promedio histórico de maíz importado de los Estados Unidos, y su incremento de 2% anual, según el gobierno salvadoreño, tuvo como base el crecimiento histórico del consumo nacional. Después del año 15, la cuota crecerá en 700 TM por año indefinidamente, lo cual significa que en largo plazo, también el maíz blanco tendrá libre acceso.

Es importante señalar que, aparentemente, la cuota y la tasa de crecimiento del contingente de importación negociado para maíz blanco fueron relativamente bajas en relación a las importaciones totales actuales. Por ejemplo, en el año 10 de entrada en vigor del CAFTA, el ingreso del producto bajo cuota cubrirá el 65.5% de las importaciones promedio totales (de EE.UU. como del resto del mundo) realizadas por el país en el período 1999-2002. Sin embargo, si se compara el volumen del contingente abierto en el primer año con las importaciones de maíz blanco provenientes exclusivamente de EE.UU. en 2002, se tiene que éste representa el 99.3% de nuestras compras a ese país en el año previo a las negociaciones (como se advierte en el Cuadro 22). Lo anterior permite afirmar que en CAFTA, EE.UU. obtuvo libre acceso para sus exportaciones de maíz blanco hacia El Salvador desde el primer día que el Convenio entre en vigor.⁸²

Cuadro 22

Contingente de importación de maíz blanco en CAFTA (en TM)

Años CAFTA	1	5	10	12	15	16	17	18
Cuota de importaciones total	35,700	38,500	42,000	43,400	45,500	46,200	46,900	47,600
Con requisito	15,000	15,000	15,000	15,000	15,000	0	0	0
Sin requisito	20,700	23,500	27,000	28,400	30,500	46,200	46,900	47,600
% con requisito	42.0	39.0	35.7	34.6	33.0	0	0	0
% cuota total/ imp. Totales ^a	55.7	60.1	65.5	67.7	71.0	72.1	73.2	74.3
% cuota total/ imp. EE.UU. ^b	99.3	107.1	116.8	120.7	126.6	128.5	130.5	132.4

Fuente: elaboración propia con base a información del MAG, SIECA y texto CAFTA .

a. Importaciones totales como promedio de los volúmenes importados en el período 1999-2002 del mundo.

b. Volumen de importaciones registradas provenientes de EE.UU. en 2002.

82 Ver por ejemplo. CEPAL. "Centroamérica: Resultados de las Negociaciones en el CAFTA sobre Productos Agropecuarios Sensibles" noviembre 2004. Pág. 17.

Por otro lado, se respetaron los requisitos de desempeño vigentes en el Convenio de Comercialización de maíz blanco. Esta concesión presenta serios límites, debido a que el volumen sujeto a requisito se limitará nada más a una proporción de la cuota otorgada, la cual será de 15,000 TM anualmente, equivalente al 42% de la cuota total en el primer año. Dicha proporción se reducirá a medida la cuota total incremente y la distribuida bajo requisito de desempeño se mantenga constante. Bajo estas circunstancias, las presiones sobre el productor nacional de maíz blanco serán intensas, aun cuando no sea sometido a un programa de desgravación, desvirtuando lo afirmado por el gobierno que el maíz fue un producto excluido del TLC.

Por otro lado, y a diferencia de los otros granos básicos, el maíz blanco no podrá aplicar una SAE como mecanismo automático de protección, frente a un incremento desmedido de importaciones de ese bien provenientes de EE.UU. Ello obligará al país a recurrir a mecanismos de protección menos expeditos como la Salvaguardia Bilateral y la Salvaguardia Global -OMC-. En este sentido, dado el bajo nivel del arancel de NMF aplicable fuera de contingente (20%) y los precios de dumping de las importaciones estadounidenses, el no disponer con mecanismos de protección automáticos, plantea un escenario complicado y de alta vulnerabilidad para el pequeño agricultor nacional.

Incremento de la dependencia alimentaria

La evidencia estadística muestra que en la última década, el abastecimiento de la demanda interna de maíz blanco con importaciones ha crecido en mayor proporción que el abastecimiento con producción nacional. Aun así, en el corto plazo no se esperaría un inminente desplazamiento de la producción nacional por las importaciones procedentes de EE.UU. Para que ello suceda debería observarse una fuerte caída de la producción nacional que provoque un incremento sustancial de las importaciones; o que suceda algo similar al caso mexicano con la experiencia en el TLCAN, en donde el gobierno -unilateralmente por decisión política- dejó de aplicar los aranceles fuera de la cuota concedida a EE.UU. Esto no debería de extrañar en El Salvador, conociendo de la fragilidad de sus instituciones y de la influencia política de la industria importadora de granos.

Con base al comportamiento del mercado nacional de maíz blanco, es previsible un inminente crecimiento de la dependencia de las importaciones para satisfacer la demanda interna, configurando un escenario no deseable, sobre todo si se tiene en cuenta el constante desabastecimiento de granos como fruto de los recurrentes desastres naturales.⁸³ De ahí, que la posibilidad de contar con las cantidades necesarias del producto, en cualquier momento, y al mismo tiempo disponible física y económicamente para las familias salvadoreñas, constituye un enorme reto como nación.

83 Para 1994, el nivel de dependencia observado en este bien fue de 6.7% y para el 2001, ascendió a 13.9%.

B. Resultados para sorgo y maíz amarillo

El mercado de sorgo o "maicillo" en el país presentan características diferentes en comparación con otros granos. Aparte de competir con importaciones de ese mismo producto, compite con importaciones de maíz amarillo -un sustituto cercano de éste- como insumo para las agroindustrias avícolas, ganaderas y porcícolas; en la elaboración de alimentos para uso animal y en preparación de "boquitas" para algunas empresas nacionales. De ahí que los acuerdos en CAFTA en sorgo, se analicen a la luz de los acuerdo en maíz amarillo, teniendo en cuenta los enormes intereses de grupos económicos nacionales que se benefician de la importación de este grano para sus procesos productivos.

Dentro del CAFTA, el sorgo proveniente de EE.UU. entrará a El Salvador libre de aranceles a partir del año 15. En tanto se llegue al libre comercio se estableció un contingente de 263 TM. el cual crecerá 5% anual hasta la eliminación arancelaria total. Para este producto se acordó una desgravación lineal en 5 años, partiendo de una arancel del 15%. Para maíz amarillo se acordaron 6 años de gracia, en los cuales el arancel base de 15% se mantendrá; en los 9 años restantes se eliminará dicho gravamen en base a una desgravación no lineal, es decir, más lenta en los primeros años y acelerada en los últimos.

Paralelamente a los acuerdos en sorgo, El Salvador concedió una cuota de importación libre de arancel de 367,500 TM de maíz amarillo, la cual crecerá 5% anual. Esta cuota equivale al 73.6 por ciento del consumo nacional de sorgo y maíz amarillo de 2002; poco más del 135% de las importaciones desde EE.UU. y más de 2 veces el volumen de la producción nacional de sorgo de ese año. No hay duda que este acuerdo le permitirá a EE.UU. ampliar rápidamente su participación en el mercado salvadoreño, lo cual seguramente repercutirá negativamente en la producción nacional de sorgo, por el efecto de sustitución.

En maíz amarillo se consolidaron los requisitos de desempeño establecidos en el Convenio de Comercialización de sorgo y maíz amarillo vigentes. Sin embargo, bajo estos convenios, únicamente se distribuirán 100,000 TM anuales, poniendo en desventaja al productor nacional de sorgo, quien deberá competir desde el primer día del CAFTA con 267,500 TM. de importaciones libres de arancel, las cuales no están sujetas al cumplimiento de requisito de desempeño.

Por otra parte, como mecanismo de protección frente a un incremento de las importaciones de sorgo se estableció una SAE, la cual se activa al sobrepasar el 110% de la cuota establecida. Dado que los volúmenes de importación históricos de sorgo provenientes de EE.UU. son mínimas, el establecimiento de la SAE para sorgo puede considerarse "cosmética" ya que la amenaza para los productores de sorgo -como previamente se mencionara- viene del efecto sustitutivo de las importaciones de maíz amarillo. En estas condiciones, lo correcto hubiese sido una SAE para maíz amarillo, que se activara automáticamente ante un porcentaje determinado de importación.

Potenciales implicaciones: el efecto sustitución en la producción de sorgo

Las estadísticas de comercio muestran que las importaciones de sorgo han venido cayendo dramáticamente, mientras que las de maíz amarillo se comportan de manera opuesta, indicando la clara tendencia a la sustitución de importaciones de sorgo por maíz amarillo. Si dicho comportamiento se mantiene y los volúmenes de importación crecen en similar proporción que en los últimos años -como se muestra en el siguiente cuadro- una primera aproximación al efecto de la apertura, indicaría que en el término de 10 años la dependencia creada solamente en base a las importaciones de maíz amarillo en cuota, ascenderá al 83% del consumo nacional de sorgo/maíz amarillo.⁸⁴ Lo cual posiblemente provocará el desplazamiento de la producción nacional de sorgo, disminuyendo por ende las áreas cosechadas, poniendo en riesgo cerca de 5,000 empleos permanentes en el transcurso de esos años.⁸⁵

Cuadro 23

Proyección de impacto de la cuota de maíz amarillo en CAFTA (en TM)

Años CAFTA	Cuota de maíz amarillo (5%)	Producción de sorgo (-3% anual)	Consumo aparente	Dependencia (%)
1	367,500	143,413	510,913	72
5	437,500	126,962	564,462	78
7	472,500	119,459	591,959	80
9	507,500	112,399	619,899	82
10	525,000	109,027	634,027	83
11	542,500	105,756	648,256	84
12	560,000	102,584	662,584	85
13	577,500	99,506	677,006	85
14	595,000	96,521	691,521	86

Fuente: elaboración propia con base a información del MAG y texto CAFTA.

Basándose en los resultados antes descritos, es posible identificar a los ganadores y perdedores de los acuerdos en CAFTA. En primer lugar, las transnacionales comercializadoras de granos de los EE.UU. que dispondrán de nuevas plazas para sus productos. En segundo lugar, los importadores nacionales,

⁸⁴ La proyección de las importaciones de maíz amarillo se realizaron con base al crecimiento de la cuota en CAFTA; los volúmenes de producción se calcularon con base al promedio de crecimiento de la producción nacional de sorgo en el periodo 1999-2002. La aproximación a los niveles de consumo aparente se calculó como la suma de las importaciones de maíz amarillo en cuota y la producción estimada para cada año (teniendo en cuenta que el nivel actual de exportaciones de ambos bienes es ínfimo, no se incluyó en el cálculo); el grado de dependencia se estimó como la proporción que representan las importaciones respecto al consumo aparente para cada año.

⁸⁵ Si se considera que el comportamiento del área cultivada y los volúmenes en los últimos años de la producción de sorgo están correlacionados positivamente, y que ambas variables como consecuencia de la apertura en CAFTA disminuyeran, podría esperarse que en el año 15 del CAFTA, la producción de sorgo se reduzca en 49,262 TM, mientras que el área sembrada podría disminuir en 39,409 MZ en el transcurso de esos años a consecuencia del efecto de sustitución de la importaciones del maíz amarillo solamente bajo cuota.

los enormes volúmenes de importación libres de arancel permitidos aun antes de finalizar el calendario de desgravación de maíz amarillo, tendrán como grandes beneficiarios a las agroindustrias nacionales que utilizan este bien en sus procesos productivos. Estas empresas, sin adquirir tan siquiera un kilogramo de sorgo nacional, podrán importar desde el primer año de entrada en funcionamiento del CAFTA más de 267 mil TM de maíz amarillo altamente subsidiado y a precios de dumping sin pagar un centavo de impuestos a la importación. Esto les permitirá disminuir considerablemente sus costos de producción, volviéndose más competitivos, todo ello a costa de los productores nacionales de sorgo, que no dispondrán de apoyo para enfrentar la posible avalancha de importaciones.

C. Resultados para arroz

Según el gobierno salvadoreño, el arroz fue incluido entre los *productos defensivos* en su estrategia de negociación; ello significaba que para el subsector se buscaría la mayor protección posible en el TLC. Sin embargo, como resultado de las negociaciones, El Salvador abrirá plenamente su mercado de arroz a las importaciones estadounidenses en un plazo de 18 años. Aunque este sector ha perdido participación en el PIB agrícola, todavía genera casi 2,000 trabajos permanentes al año y propicia una serie de empleos indirectos. Se prevé que de continuar la tendencia que hasta el momento presenta el comercio de arroz en El Salvador, el desaparecimiento de la producción nacional al finalizar el período de transición al libre comercio, se da por descontado. Ello debido a que el aumento de la cuota de *arroz granza* y *arroz oro* y la eliminación gradual de los aranceles aplicados aumentará los niveles de competencia desleal.

Por si fuera poco, al cierre de las negociaciones y en contra de la posición de los arroceros salvadoreños, el gobierno cedió a las exigencias estadounidense abriendo una cuota de 3 mil TM de *arroz oro* o pilado (60 mil quintales) con una tasa de crecimiento de 5% anual. Luego, mientras se revisaba la redacción y los textos jurídicos del acuerdo, EE.UU. presionó por modificarlo, ampliando a 5 mil 625 TM la cuota de acceso de arroz oro (124 mil quintales) con una tasa de crecimiento superior al 7% anual. Las importaciones históricas de arroz oro realizadas por El Salvador han sido insignificantes, por lo que las concesiones dadas en CAFTA, le permitirán a Estados Unidos, una mayor participación en el mercado de arroz salvadoreño en un eslabón de la cadena reservado exclusivamente a industriales nacionales. En el caso del arroz granza, el contingente abierto asciende a 62,200 TM. las cuales crecerán en 2% anual durante los 18 años que dure el período de desgravación.

Por otra parte, en CAFTA se consolidan los requisitos de desempeño establecidos en los convenios de comercialización vigentes, pero contrario a los acuerdos en los demás granos básicos, tanto en arroz granza como arroz oro, la totalidad de la cuota será administrada bajo este mecanismo. En cuanto a los mecanismos de protección, se acordó la posibilidad de activar la SAE en caso que las importaciones de ambos bienes sobrepasen el 10% de la cuota establecida.

Posibles implicaciones en la producción nacional

Es claro que el acuerdo tendrá un fuerte impacto a lo largo de la cadena productiva arroceras salvadoreña, particularmente en la producción primaria, debido a que constituye la parte del eslabón más vulnerable y que ha debido soportar con mayor crudeza los efectos de la crisis. Desde nuestra perspectiva, la producción primaria de arroz será uno de los grandes perdedores en este TLC, debido a la situación de crisis que arrastra, la cual seguramente se profundizará con las presiones competitivas a las que se verá sometido el sector sin que se disponga de los correspondientes apoyos estatales.

Un primer escenario, construido bajo el supuesto que la producción tienda a disminuir -tal como ha sucedido en promedio en los últimos 3 años- y que Estados Unidos, utilizará plenamente la cuota de importación concedida, indicaría que el nivel de dependencia alcanzaría cerca del 95% en el año 10 de entrada en vigor del CAFTA, aun antes de que el sector comience a desgravarse luego del período de gracia otorgado (como se observa en el siguiente cuadro).

Cuadro 24

Proyección del comportamiento del mercado de arroz en CAFTA (en TM)

Años CAFTA	Producción ⁸⁶ (crecimiento -20.2%)	Importaciones bajo cuota de (crecimiento 2% y 5%)	Consumo aparente	Grado de dependencia
1	37497	71595	109092	65.6
2	29923	73440	103363	71.1
8	7727	88368	96095	92.0
9	6166	90122	96288	93.6
10	4921	91875	96796	94.9
11	3927	93628	97555	96.0
12	3134	95382	98516	96.8
13	2501	97135	99636	97.5
16	1271	102395	103666	98.8
17	1014	104148	105162	99.0

Fuente: elaboración propia con base a información del MAG, SIECA y MINEC.

En otras palabras, si la producción y los rendimientos de arroz no mejoran sustancialmente en los próximos años, a través de un programa de reactivación para el sector productivo, y si los EE.UU. aprovecha plenamente la cuota concedida, El Salvador irá dependiendo progresivamente de las importaciones de arroz para satisfacer los requerimientos alimentarios de su población, hasta que la producción

86 El cálculo se basó en la reducción en 20.2% del volumen promedio en los últimos tres años (37,497 TM).

nacional pueda llegar a ser plenamente desplazada por las importaciones provenientes de los Estados Unidos, ocasionando un serio impacto en la actividad productiva, económica y social de estas familias. Los efectos previstos en CAFTA no se alejan del panorama percibido por los mismos productores de arroz, quienes visualizan al período de desgravación como un plazo fatal.⁸⁷ Después del cual no sobrevivirá su actividad productiva.

Por el contrario, en la cadena del arroz, se prevé que los posibles beneficiados a raíz de esta apertura serán los trilladores y los importadores de arroz pilado, pues en primera instancia el efecto de la apertura probablemente les vuelva más competitivos, debido a que dispondrán de materia prima a más bajo costo. Sin embargo, la competencia prevista por las importaciones de arroz procesado es la más seria amenaza para los trilladores, toda vez que el mecanismo establecido para la administración de contingentes no sea adecuadamente administrado.

D. Resultados para frijol en las negociaciones CAFTA

Contrario a la posición de sectores sociales y productivos nacionales, la postura asumida por el gobierno en la negociación fue **solicitar el libre comercio inmediato para el frijol**, clasificándolo como "*producto nostálgico ofensivo*", argumentando el potencial exportador que tiene el frijol entre la comunidad de salvadoreños residiendo en los Estados Unidos.

El Salvador obtuvo libre acceso inmediato para el frijol salvadoreño en el mercado estadounidense como se venía haciendo en el marco de la ICC; es decir, que se consolidaron las preferencias arancelarias otorgadas por los Estados Unidos. Para el acceso al mercado salvadoreño, se acordó que el período de desgravación fuese de 15 años, con una Salvaguardia Agrícola Especial, que se activará automáticamente cuando las importaciones procedentes de los Estados Unidos sobrepasen las 60 TM. De manera recíproca, El Salvador también se abrirá a las importaciones estadounidense, las cuales se desgravarán de la siguiente forma: frijoles rojos pequeños en 15 años, a partir de un arancel base del 15%, los frijoles blancos y los clasificados en otros, se desgravarán linealmente en 15 años, partiendo de una un arancel base del 20%, como se observa en el cuadro siguiente.

Cuadro 25
Resultados del CAFTA para frijol

SAC	Descripción	Desgravación	Arancel base (%)
07133200	Rojos pequeños	15 años	15
07133320	Blancos	15 años	20
07133390	Otros	15 años	20

Fuente: elaboración propia con base a MINEC.

87 Entrevista con integrantes del Convenio de Comercialización de arroz, 25 de junio de 2004. San Salvador.

Implicaciones de la apertura: las oportunidades abiertas

Tomando en cuenta las características del mercado de frijol salvadoreño, para el cual EE.UU. es el principal destino de las exportaciones, no se prevé en el corto-mediano plazo amenaza de desplazamiento de la producción nacional; por el contrario, el sector presenta expectativas favorables en el marco de las negociaciones debido a que se consolidó el acceso a ese mercado. La consolidación de las preferencias unilaterales contenidas en ICC para este bien, permiten cierta previsibilidad en las exportaciones, siendo por ello que el subsector se perfila como uno de los llamados a aprovechar una de las pocas oportunidades abiertas en CAFTA. No obstante dicha oportunidad puede verse socavada si los EE.UU. inflexibiliza los requerimientos sanitarios, o si el abastecimiento de frijol regional se viera afectado por factores climáticos adversos; igualmente si los países del área decidieran impulsar directamente sus exportaciones hacia los Estados Unidos, eliminando la intermediación del producto del que se beneficia El Salvador. O también si las exportaciones fueran concentradas en pocas empresas, las cuales aprovecharían los posibles beneficios en detrimento de la producción primaria.

