



FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO
AREA MACROECONOMIA Y DESARROLLO

**Análisis de Resultados para el Sector Agropecuario
Salvadoreño en el Tratado de Libre Comercio entre
Centroamérica y Estados Unidos**

(Documento en proceso de revisión final)

Elaborado por:
**Jose Ángel Tolentino y
Gerson E. Martínez**
Con la colaboración de:
Sherry Stanley

San Salvador, Abril de 2005

INDICE

	Pág.
SIGLAS UTILIZADAS	
INTRODUCCIÓN.....	1
I. ESTRATEGIA DE EL SALVADOR EN LA NEGOCIACIÓN SOBRE AGRICULTURA EN EL TLC CON LOS ESTADOS UNIDOS.....	3
1.1 Expectativas en las negociaciones sobre agricultura.....	3
1.2 Los objetivos en la negociación sobre agricultura	7
1.3 Factores que influyeron en la estrategia de negociación.....	11
1.4 Modalidades de la negociación sobre bienes agrícolas.....	16
II. LAS NEGOCIACIONES SOBRE ACCESO A MERCADOS AGRÍCOLAS EN EL CAFTA.....	22
2.1 Resultados generales y modalidades en la apertura comercial.....	22
2.2 Principales resultados y posibles implicaciones en sectores Relevantes.....	23
2.2.1 Granos Básicos: maíz blanco, maíz amarillo, sorgo, arroz y frijol en CAFTA.....	23
a. Maíz blanco.....	26
b. Maíz amarillo y sorgo.....	31
c. Arroz.....	36
d. Frijol.....	42
2.2.2 Análisis del Sector Lácteo.....	46
2.2.3 Carnes: avícolas, porcino y bovino.....	50
a. Avícolas	50
b. Porcinos	51
c. Carne de Bovino.....	57
2.2.4 El subsector Hortícola en CAFTA.....	59
2.2.5 Productos no Tradicionales: Los Bienes Étnicos.....	64
2.2.6 Las negociaciones sobre el subsector azúcar.....	64
2.2.7 El subsector Café en el CAFTA.....	71
2.3 Conclusión General.....	72
III. INCONSISTENCIAS EN LAS NEGOCIACIONES SOBRE AGRICULTURA EN EL CAFTA.....	73
3.1 El Tratamiento de las Asimetrías	74
3.2 El Tratamiento de los Subsidios a la agricultura dentro del CAFTA.....	78
3.3 la administración de los contingentes de importación en el CAFTA.....	84
IV. REFLEXIONES FINALES.....	93
APENDICE.....	98
BIBLIOGRAFIA.....	108
ANEXOS.....	112

SIGLAS UTILIZADAS

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
CBI	Caribbean Basin Initiative
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COEN	Comité de Emergencia Nacional
CORECA	Consejo Regional de Cooperación Agrícola
CSA	Community Supported Agriculture
DFID	Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional
EE.UU.	Estados Unidos
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
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
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
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
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MINEC	Ministerio de Economía
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
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
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TRQ	Tariff Rate Quota
ZLC	Zona de Libre Comercio

INTRODUCCIÓN

A finales de diciembre de 2003, concluyó en Washington DC, la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA, por sus siglas en inglés). Al final del proceso, solo cuatro de los cinco países centroamericanos lograron cerrar la negociación en la fecha prevista; Costa Rica lo hizo un mes después. En agosto de 2004, República Dominicana, negoció su incorporación al Tratado, adhiriéndose así a la futura zona de libre comercio a conformarse. No obstante que el acuerdo involucra a siete países, las negociaciones fueron bilaterales, correspondiendo a cada país por separado defender sus agendas particulares. Este hecho, junto a otras importantes inconsistencias, refleja el fracaso de la estrategia que infructuosamente trató de implementar la región, y que consistía en armonizar una posición centroamericana para negociar en bloque y lograr un mejor contrapeso frente a la agresividad mostrada por la contraparte estadounidense a lo largo del proceso.

Como era previsible, las negociaciones sobre agricultura se tornaron complejas, manteniéndose estancadas hasta los últimos tramos de la ronda final. Ello fue así, debido a la falta de complementariedad en áreas estratégicas del comercio agrícola bilateral y los enormes intereses económicos y políticos que se movilizaron en estas negociaciones. El análisis de los resultados de la negociación y, particularmente los compromisos asumidos en materia agrícola, indican que El Salvador tuvo que hacer enormes concesiones, abriendo plenamente su mercado agroalimentario a la competencia de los Estados Unidos, en condiciones desiguales, incluso en productos considerados sensibles, lo cual seguramente tendrá importantes implicaciones en la estructura productiva, económica y social del país y la región.

La conclusión principal de este trabajo, es que el balance global de las negociaciones sobre agricultura favorecieron, desproporcionadamente, los intereses de los Estados Unidos, país que obtuvo -entre otras importantes concesiones- una apertura total en el mediano / largo plazo del mercado agroalimentario salvadoreño, el restablecimiento de la reciprocidad en las relaciones comerciales, manteniendo inalterada su política agrícola, la cual se fundamenta en una amplia red de subvenciones federales y estatales. Por parte de El Salvador, si bien logró consolidar -y en algunos casos mejorar- las preferencias arancelarias contenidas en programas unilaterales como la Iniciativa de Cuenca del Caribe, ampliando la cuota de acceso al mercado estadounidense de algunos productos como azúcar; en su conjunto son concesiones extremadamente limitadas, que a nuestro juicio no llenan las expectativas generadas por el gobierno salvadoreño entre los sectores productivos y sociales.

Las nuevas reglas del juego a las que se someterá la economía y el sector agropecuario salvadoreño, presentan enormes desafíos y amenazas para el país, debido a que los sectores productivos deberán hacer frente a los rigores de una competencia en condiciones profundamente asimétricas, en momentos en que diversos sectores exhiben un estancamiento, o se encuentran al borde de una crisis de índole estructural.

El presente documento constituye una evaluación preliminar de los resultados de las negociaciones sobre agricultura en CAFTA, preparado con base en información obtenida de diversas fuentes¹, y se ha estructurado en Cuatro Partes. En la primera se abordan los objetivos y estrategia seguida por el país durante el proceso de negociación; en la segunda se realiza una evaluación general de los principales resultados obtenidos en materia agropecuaria, tratando de identificar en la medida de lo posible potenciales impactos para el sector y el país. La tercera Parte, aborda algunas inconsistencias derivadas de la negociación y que desde nuestra perspectiva, constituyen fallas fundamentales con amplias repercusiones para el desarrollo futuro del sector. Finalmente, en la cuarta parte, se presenta algunas reflexiones resultantes de la investigación. Este trabajo no hubiese sido posible sin el apoyo de Oxfam América.

¹ Entre estas fuentes se tiene: a) Los textos del CAFTA, b) Reuniones con el Ministro de Economía y el equipo negociador de El Salvador El Salvador, en reuniones de Cuartos Nacionales realizadas durante el proceso de negociación; c) Reuniones bilaterales con representantes de gremios agro empresariales nacionales; d) Notas de prensa aparecidas en medios escritos centroamericanos y; e) revisión bibliográfica sobre la temática.

I. ESTRATEGIA DE EL SALVADOR EN LA NEGOCIACIÓN SOBRE AGRICULTURA EN EL TLC CON LOS ESTADOS UNIDOS.

1.1 Expectativas en las negociaciones sobre agricultura

La negociación del TLC con los Estados Unidos despertó grandes expectativas en esferas gubernamentales y cúpulas empresariales de El Salvador. En materia agropecuaria, se esperaba que como resultado de la negociación el país obtendría un acuerdo comercial de amplias concesiones, el cual reconocería las profundas desigualdades existentes tanto entre los niveles de desarrollo de sus economías como de sus estructuras productivas agrícolas. El planteamiento gubernamental, respaldado por las gremiales agroindustriales, era que los Estados Unidos, en su condición de país desarrollado, debería otorgar un trato especial y diferenciado a favor de Centroamérica, el cual se concretaría en “*un marco de asimetrías justas, en beneficio de la región*”².

En términos de acceso a mercados, se argumentaba que dado que en la actualidad los productos agropecuarios salvadoreños ingresan al mercado estadounidense principalmente bajo esquemas arancelarios preferenciales, contenidos en la ICC³ y el SGP⁴ y cuya renovación está sujeta a revisiones periódicas –algunas veces con criterios políticos– por parte del Congreso de los Estados Unidos; el CAFTA permitiría no solo consolidar dichas preferencias unilaterales, sino también mejorar el acceso a un mercado previsible y de gran capacidad adquisitiva. *Un TLC implica reglas mutuamente acordadas y legalmente vinculantes para las Partes*, era uno de los principales argumentos esgrimidos por representantes gubernamentales a favor de la negociación.

Un segundo planteamiento, ampliamente publicitado, era que con el acuerdo comercial Centroamérica tendría posibilidades de ampliar el acceso controlado que tienen productos como carne, leche y sus derivados, maní y azúcar, que ingresan al mercado de los EE.UU. bajo cuotas, contingentes o regímenes especiales. Las negociaciones permitirían la remoción de esas restricciones, expandiendo las exportaciones de estos bienes sobre los cuales el país mantiene algunas ventajas comparativas y potencial exportador. De igual manera, el mercado hispanico de los Estados Unidos, también constituiría un interesante nicho para los llamados productos *étnicos o nostálgicos*, ampliando un mercado que demanda producción nacional, impulsando la diversificación de este importante rubro.

² Planteamiento de FECAGRO ante el TLC/ CA/ USA y Posición sobre la Armonización Arancelaria Centroamericana. San Salvador, abril de 2003.

³ Por medio de esta ley se otorga un tratamiento arancelario preferencial, al ingreso en el mercado estadounidense a la mayoría de productos agropecuarios centroamericanos. Dicha iniciativa no incluye la reducción o eliminación de barreras no arancelarias que existen en los EE.UU. principalmente en productos agrícolas y agroindustriales.

⁴ Al igual que ICC, es un programa unilateral que establece preferencias arancelarias a los países, los cuales son seleccionados por su nivel de desarrollo. El programa abarca una amplia gama de productos manufacturados y semi-manufacturados, pero exime de estos beneficios a productos agropecuarios, prendas de vestir, productos del cuero y artículos electrónicos, entre otros.

En un plano más ideológico, se ha sostenido que un TLC con ese país hará prácticamente irreversibles las reformas económicas aplicadas en El Salvador, desde principios de los noventa en el marco de las llamadas reformas estructurales, que incluyeron un amplio programa de privatizaciones de empresas públicas y la desregulación y apertura de la economía. Un TLC traería mayor certidumbre y predicibilidad a las inversiones privadas tanto nacionales como extranjeras, propiciando un entorno global favorable para la creación de nuevos y mejores empleos en un ambiente de estabilidad.⁵ Desde esta perspectiva, el TLC se convertirá en una pieza importante para *expandir y robustecer las fuentes de crecimiento*⁶, con lo cual se mejoraría el nivel de vida en el ámbito nacional y regional. En esa misma línea, el gobierno salvadoreño, al anunciar el cierre de la negociación y evaluar los resultados obtenidos, sostuvo que el Tratado constituye *un instrumento más potente para el crecimiento económico y combatir la pobreza*⁷.

En síntesis, la expectativa gubernamental y el de ciertas cúpulas empresariales, era que un TLC con la principal economía del mundo permitirá participar en un mercado inmenso, altamente diversificado, de gran capacidad adquisitiva y con un nicho de mercado natural por expandir, lo cual traería múltiples ventajas para el crecimiento económico y el desarrollo del país, particularmente en un contexto en que el mercado interno y el centroamericano *ya no son lo suficientemente amplios como para ofrecer una fuente de crecimiento económico a largo plazo para el país y la región*⁸.

Es importante mencionar que ni antes ni durante la negociación, el gobierno presentó análisis serios y estudios técnicos que respaldaran estas expectativas positivas, mucho menos se permitió el debate y la genuina participación. Ello ha impedido analizar con objetividad y debatir en profundidad las potenciales implicaciones del CAFTA, incluso en variables básicas como el producto agrícola nacional, en las cadenas productivas, en la generación o destrucción de empleos, entre otros, que permitiese identificar con precisión las posibles oportunidades y amenazas derivadas del acuerdo. La idea oficial predominante es que el TLC representa para el país una *“única oportunidad”* en un contexto en que una larga lista de países espera poder negociar acuerdos similares con los Estados Unidos, y por tanto es indispensable *“llegar primero”*, para aprovechar de mejor forma la amplitud de oportunidades que supone el TLC.

Desde esta perspectiva, aspectos como la preparación de estudios técnicos y de impacto, la intensidad del programa de negociación acordado, la consulta genuina con sectores productivos y sociales, el análisis a fondo de los cambios institucionales requeridos para la

⁵ En palabras del jefe negociador de El Salvador, Eduardo Ayala Grimaldi, *“Este acuerdo comercial creará un doble espacio de libre comercio El Salvador – Estados Unidos, en el que los máximos ganadores seremos los centroamericanos quienes veremos mejorar sensiblemente las oportunidades de empleo y de mejorar la calidad de vida dentro del propio horizonte regional”*. El Diario de Hoy, lunes 29 de diciembre de 2003.

⁶ FUSADES: Comunicado Público El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos. La Prensa Gráfica, 7 de enero de 2004.

⁷ Evaluación de los resultados del TLC con Estados Unidos, por parte del Presidente de El Salvador, Francisco Flores, en cadena nacional de radio y televisión. San Salvador, 18 de diciembre de 2003.

⁸ Este argumento ha sido ampliamente compartido entre los promotores del libre comercio y del CAFTA en Centroamérica.

transición hacia el libre comercio y las posibles fuentes de financiamiento, el entorno de crisis agrícola en que se implementarán estos acuerdos y otros aspectos relevantes, no se les dio la importancia debida. Esto porque el acuerdo comercial se ha concebido como un fin en sí mismo y no como un instrumento de política en una estrategia de desarrollo. Así, la reactivación del sector agropecuario, el crecimiento económico y el desarrollo social, se perciben como resultados automáticos de la apertura y el libre comercio, cerrando las posibilidades de un amplio debate sobre estrategias de desarrollo nacional.

1.1.1 El CAFTA desde otras perspectivas

Sin embargo, poco a poco, el TLC ha comenzado a debatirse desde perspectivas económicas, políticas y de otra índole, convirtiéndose tanto en Centroamérica como en los Estados Unidos, en uno de los temas de política económica más controversiales durante los dos últimos años. Incluso en el Congreso y el Senado de los EE.UU. se observan perspectivas encontradas sobre los reales beneficios de este TLC, en ambos partidos previéndose una ardua negociación política previa a su posible ratificación. Así, la visión optimista del gobierno salvadoreño y de algunos grupos económicos de interés, contrastan con lo expresado por pequeños agricultores, organizaciones sociales, e incluso de importantes gremios agroindustriales del país, quienes desde el inicio de la negociación externaron su preocupación sobre las consecuencias económicas, sociales y políticas de pactar una apertura del mercado agroalimentario con la economía más grande del mundo y en condiciones tan desiguales.

Una de las mayores preocupaciones, gira en torno al cambio y al carácter de *reciprocidad* que asumiría las relaciones comerciales futuras entre los EE.UU. y Centroamérica como resultado del TLC, contrario al tratamiento preferencial otorgado a Centroamérica durante los últimos veinte años con la ICC. El argumento central es que *la reciprocidad comercial y el trato nacional, en presencia de realidades y desigualdades tan grandes entre ambas economías, imposibilitaría un tratado justo y de beneficio para la región*. Por el contrario, abrir los mercados agrícolas a una competencia desigual impactará las cadenas productivas, en un contexto en que la economía salvadoreña atraviesa por un largo período de estancamiento y con una parte importante del sector agropecuario exhibiendo una aguda crisis de índole estructural. Sobre este punto, incluso un Comité Interinstitucional -creado a instancias del gobierno salvadoreño- recientemente señalado que no puede seguir posponiéndose por más tiempo la tarea de enfrentar la crisis estructural de la agricultura y la brecha urbano-rural existente, así como también el problema de la extrema pobreza rural, que *constituye el problema social más importante del país a inicios del siglo XXI*⁹. Como se aborda más adelante, existen fundamentadas dudas de que el CAFTA, contribuya a este objetivo.

Sin embargo, la crítica más recurrente se basa en los riesgos que implica para la agricultura salvadoreña y centroamericana una apertura comercial, sin considerar las distorsiones que se derivan de los subsidios y apoyos internos que brinda el gobierno de los Estados Unidos

⁹ Comité Interinstitucional El Salvador. Estrategia de Crecimiento Económico Rural y Reducción de la Pobreza. Documento para Consulta Tomo I. San salvador, Noviembre de 2004.

a sus agricultores, como parte fundamental de su política agrícola. Al respecto, innumerables documentos de análisis coinciden en señalar que una de las problemáticas fundamentales en el comercio agrícola con los EE.UU. lo constituyen las distorsiones generadas por la creciente utilización de subsidios agrícolas, así como las barreras no arancelarias de diverso tipo, y que tienen el efecto práctico de restringir el ingreso real al mercado de ese país (ver cuadro 1). Ello es aun más grave si se considera la negativa de los EE.UU. ha discutir el problema de los subsidios en el marco de la negociación.

Cuadro 1
Barreras no arancelarias al ingreso de productos centroamericanos
al mercado de los Estados Unidos

SUBSECTOR	BARRERAS NO ARANCELARIAS
Frutas	Burocracia y lentitud en admisibilidad, Acceso en aduana específica, medidas sanitarias restrictivas, acceso limitado a algunas variedades de frutas, restricción de acceso a frutas frescas (naranjas, mandarinas y toronjas acceso vedado), Falta de información acerca de MSF.
Vegetales y hortalizas	Acceso vedado a Frutos de género Capsicum, restricciones fitosanitarias a frutos en estado fresco, restricciones de empaque.
Flores y follajes	Burocracia y lentitud en proceso de admisibilidad; USA no permite ingreso de esquejes de plantas; requisitos sanitarios sin base, carencias de condiciones aduanales para almacenamiento de cargamentos embargados, restricción de tamaño y etapa vegetativa.
Lácteos	Discrecionalidad en detenciones y clasificación arancelaria. Los productos lácteos no pasteurizados solo ingresan con un periodo de 60 días de maduración.
Pescado fresco refrigerado	USA no contesta las peticiones de programar inspecciones y de necesidad de conocer los requisitos que exige ese país
Carne y despojos de ave seco o refrigerados	Restricción por enfermedad de Newcastle y otras más: influenza aviar, pulorosis y Tifosis aviar y laringotraqueitis infecciosa aviar.
Carne bovina	Lentitud y burocracia para ingreso no obstante haberse enviado notificaciones de correcciones en establecimientos de procesamiento de carnes
Carne porcina	USA solamente permite ingreso de carne de países libres de Peste Porcina Clásica (PPC)

Fuente: Elaboración propia en base a FECAGRO

Las consecuencias de esta política en los países con economías predominantemente agrícolas también han sido ampliamente documentadas. La comercialización de los excedente agrícolas por debajo de los costos de producción con frecuencia se constituyen en la ruina de infinidad de agricultores en todo el mundo, quienes son desplazados de sus actividades productivas ante la imposibilidad de competir en mercados profundamente distorsionados. La ayuda interna a la agricultura afecta a los mercados mundiales debido a la magnitud e importancia de los Estados Unidos como productor y comerciante de productos agrícolas. Según la OCDE, La estimación de la ayuda total, que constituye un indicador de la ayuda oficial global a la agricultura, incluidas las transferencias a los productores, las transferencias presupuestarias a los consumidores y los servicios generales proporcionados a la agricultura, ascendió a unos 39,6 mil millones de dólares en 2002, como se observa en el cuadro 2. Algunos de los efectos más perniciosos de esa política ha sido la desestructuración de los tejidos productivos, vulnerando la seguridad alimentaria en

los países -particularmente de los más pobres- abandono de las actividades productivas e incentivando la migración hacia los centros urbanos o hacia el exterior.¹⁰ Entre otros.

Cuadro 2
Estimación de la ayuda al productor, en EE.UU. 1995-2002¹¹

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Todos los productos (miles de millones de \$EE.UU.)	22,9	29,9	30,5	48,3	55,9	49,7	51,7	39,6
% de los ingresos	11	14	14	22	25	22	23	18
Leche (miles de millones de \$EE.UU.)	7,2	10,2	9,7	15,2	13,9	9,7	14,1	9,9
% de los ingresos	35	44	45	60	56	44	53	46
Maiz (miles de millones de \$EE.UU.)	1,5	3,3	3,8	7,2	8,9	9,3	6,6	4,6
% de los ingresos	6	12	14	28	34	34	26	17
Trigo (miles de millones de \$EE.UU.)	1,7	2,7	2,9	4,2	5,7	5,4	4,0	2,6
% de los ingresos	15	22	25	38	50	48	42	30
Arroz (miles de millones de \$EE.UU.)	0,6	0,2	0,2	0,3	0,7	0,9	1,0	0,9
% de los ingresos	31	11	10	15	37	45	53	52
Semillas oleaginosas (miles de millones de \$EE.UU.)	0,8	0,8	0,8	2,4	3,9	4,8	4,5	2,1
% de los ingresos	5	5	5	15	24	28	26	13
Azúcar (miles de millones de \$EE.UU.)	0,9	0,8	0,8	1,2	1,6	1,2	1,3	1,2
% de los ingresos	41	39	39	51	151	53	58	55

Fuente: OMC, OCDE (2003), *Agricultural Policies in OECD Countries, Monitoring and Evaluation*.

1.2 Los objetivos en la negociación sobre agricultura

Partiendo de esas premisas la estrategia de negociación salvadoreña y en general de Centroamérica, tenía como principales objetivos: a) consolidar las preferencias arancelarias otorgadas por Estados Unidos bajo la Iniciativa de la Cuenca de Caribe, mejorando los niveles de acceso al mercado de ese país; b) la eliminación de las barreras no arancelarias al comercio agrícola bilateral y; c) la inclusión de otros temas de interés nacional, con énfasis en la cooperación para el desarrollo. Era tal la creencia y optimismo sobre este último objetivo, que incluso en algunos foros internacionales se llegó a señalar que el CAFTA constituiría el “*primer TLC de Desarrollo*” que negociaría los Estados Unidos; es decir, un *Convenio en el que interactúan el acuerdo comercial con los desafíos de desarrollo en Centroamérica*¹². Cabría preguntarse entonces, si el CAFTA constituye el primer TLC de desarrollo que negocia los Estados Unidos ¿Cómo debe entenderse el TLCAN, o los recientes convenios negociados por ese país, con países y economías tan disímiles como Jordania, Chile, Bahrein y Marruecos? o más cercanamente, preguntarse por los reales

¹⁰ Puede consultarse al respecto: Oxfam Internacional (2002) “Cambiar las Reglas; Comercio, globalización y lucha contra la pobreza, y University of Tennessee. (2003) “*Reconsiderando la Política Agrícola de Los Estados Unidos: Cambio de rumbo para asegurar el sustento de los agricultores a nivel mundial*. Agricultural Policy Analysis Center, the University of Tennessee.

¹¹ Valga aclarar que cada año abarca diferentes periodos de gasto y producción. Por ejemplo, el año 2002 corresponde al ejercicio octubre de 2001-septiembre de 2002. en lo que concierne a los desembolsos a los productores, y a la campaña agrícola de 2002-03 en lo que concierne a los ingresos de las explotaciones.

¹² Salazar-Xirinach José, M. Las asimetrías en los TLC contemporáneos y el TLC Centroamérica – Estados Unidos. Conferencia dictada en el Instituto de Economía Internacional, en Washington, mayo de 2003.

propósitos y alcances del acuerdo hemisférico en proceso de negociación para constituir un ALCA.

Del lado estadounidense, el principal objetivo consistía en restablecer la reciprocidad en el comercio bilateral con la región. Este objetivo le permitirá ampliar el acceso a los mercados agroalimentarios centroamericanos, rompiendo el esquema de conceder preferencias arancelarias sin recibir nada a cambio, como en la actual ICC. Como se detalla más adelante, igualmente estratégico le era excluir de las negociaciones con Centroamérica la cuestionada política de subsidios a su agricultura, privilegiando en cambio la instancia multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC), como el foro más propicio para dirimir dicha problemática. Otros resultados que atañen a la agricultura, como los obtenidos en materia de derechos de propiedad intelectual, Normas Sanitarias y Fitosanitarias, responden -íntegramente- a los intereses de los conglomerados agroalimentarios de los Estados Unidos.

Desde nuestra perspectiva, la aceptación de estas “reglas” por parte de Centroamérica, constituye una de las fallas fundamentales de esta negociación, debido a que en la práctica significa que nuestros países oficializarán el *Dumping* -o sea la práctica de vender productos a precios por debajo de su costo de producción-¹³ en las relaciones comerciales agrícolas bilaterales, en contrapunto de la teoría básica de las ventajas comparativas en que se fundamenta el sistema de “libre comercio” internacional. Es por ello, que hablar de “libre comercio”, sobre todo en materia agrícola, no deja de ser un absurdo en este TLC.

En el plano hemisférico, era evidente que un TLC con Centroamérica, contribuiría a viabilizar el proyecto ALCA, en momentos en que las negociaciones del acuerdo regional se encuentran virtualmente estancadas, y luego que en la última Ronda Ministerial de la OMC, desarrollada en Cancún, México, en 2003, las negociaciones multilaterales sobre agricultura entraran a una fase crítica, debido, precisamente, al escaso avance en el desmantelamiento de los subsidios a la agricultura por parte de los países desarrollados.

Como se pretende demostrar en este trabajo, los Estados Unidos, logró plenamente sus objetivos en el TLC; en tanto que El Salvador y Centroamérica lo hicieron de forma parcial. La concreción de los objetivos de Estados Unidos en el TLC, tuvo enormes repercusiones en el resultado global de la negociación y la agricultura en particular, debido a que para El Salvador implicó la aceptación de nuevas reglas en condiciones inaceptables, en un acuerdo comercial que seguramente tendrá profundas repercusiones de mediano y largo plazo en las esferas productiva, económicas y sociales del país. Es por ello que para poner en perspectiva el alcance de estos objetivos en el acuerdo comercial, es importante analizar brevemente los antecedentes inmediatos del comercio agrícola de los EE.UU. y la región.

¹³ Institute for Agriculture and Trade Policy, “United States Dumping on World Agricultural Markets.” 2003

1.2.1 Importancia de la ICC en el comercio agrícola bilateral con Estados Unidos.

En 1983, el gobierno de los Estados Unidos promulgó la llamada Ley para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe, más conocida como Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC). Dicha ley, tuvo desde el principio connotaciones políticas, debido a que se impulsó en un momento en que la región atravesaba por profundas convulsiones sociales y políticas, que amenazaba los intereses de los Estados Unidos en la región. En materia comercial la ICC otorga un tratamiento arancelario preferencial al ingreso al mercado estadounidense a la mayoría de los productos provenientes de Centroamérica y el Caribe. Inicialmente, el programa tendría una vigencia de 12 años (hasta 1995) plazo que fue extendido hasta 2008, mediante la aprobación de la Ley de Comercio y Desarrollo, más conocida como NAFTA Parity. Gracias a ambos instrumentos comerciales la mayoría de productos agrícolas y agroindustriales provenientes de Centroamérica ingresan al mercado estadounidense libre de aranceles, siempre y cuando cumplan ciertas condiciones estipuladas en la misma Ley¹⁴.

A pesar de la inexistencia de estudios formales que indiquen los beneficios específico de la ICC en la expansión de las exportaciones agrícolas y agroindustriales hacia los Estados Unidos, consolidar las preferencias arancelarias en el TLC resultaba fundamental para algunos sectores exportadores, particularmente del área textil; señalando algunos benéficos del programa el cual les habría facilitado mayor acceso al mercado estadounidense de prendas de vestir. En materia agrícola, es importante señalar que pese a que el programa ha estado vigente por dos décadas, la información disponible indica que las preferencias arancelarias han sido escasamente aprovechadas por el país, posiblemente en parte debido al abandono del que ha sido objeto el sector agropecuario en las políticas gubernamentales en los últimos tres quinquenios, e incluso el período de vigencia de la ICC, coincide con la etapa en que importantes sectores productivos entraron en una profunda crisis, de la cual aun no logran reponerse.

Al respecto, un trabajo preparado para el Banco Mundial en 2003, encontró que durante la vigencia de la ICC, Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, han experimentado aumentos significativos en sus exportaciones agrícolas hacia el mercado norteamericano, mientras que en Honduras se estancaron y en el caso de El Salvador declinaron¹⁵. Según este estudio, entre finales de los ochenta y el 2001, las exportaciones agrícolas costarricenses exhibieron una tasa de crecimiento promedio anual de 6.2%; Guatemala arriba del 10% y Nicaragua con el nivel más alto del 28.6%; contrario al magro desempeño mostrado por las exportaciones de El Salvador y Honduras hacia ese país. De hecho, de los cinco países centroamericanos que negociaron el CAFTA, únicamente El Salvador mantiene un déficit creciente en la balanza comercial agropecuaria con los Estados Unidos y las exportaciones agrícolas y

¹⁴ Entre las condiciones más relevantes destacan: a) Los productos deben ser cultivados, producidos o fabricados en uno o más de los países de la ICC; b) La materia prima importada debe ser objeto de un proceso de transformación sustancial; c) El valor agregado debe ascender al 35% o más del costo del producto; sin embargo, si éste incluye materia prima importada de los Estados Unidos, el valor agregado nacional o regional podrá ser del 20%

¹⁵ González, Ricardo, et al. Retos y oportunidades para los sectores Agropecuario y Agroindustrial de Centro América ante un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Documento preparado para el Banco Mundial, versión Junio de 2003.

agroindustriales lejos de expandirse se han contraído. Incluso en el comercio bilateral total, las exportaciones fuera de los programas preferenciales sigue siendo alta (cuadro 3).

Estos resultados indicarían que el aprovechamiento de las oportunidades y de las preferencias arancelarias de la ICC ha sido desigual en la región, y que el éxito de la gestión exportadora en los países es el resultado de la combinación de diversas medidas de política económica y no necesaria y exclusivamente de la obtención de preferencias arancelarias con algunos socios comerciales, como simplistamente sostiene el gobierno y las cúpulas empresariales del país para justificar el TLC.

Cuadro 3
Importaciones de EE.UU. provenientes de E.S. por programa preferencial.
En miles de US\$

Importaciones bajo programa	1996	%	1998	%	1999	%	2000	%	2003	%
CBTPA	0	0	0	0	0	0	25,929	1.3	1,113,267	55.1
CBI	91,251	8.5	50,218	3.5	59,128	3.7	45,587	2.4	71,876	3.6
SGP	2,282	0.2	20,261	1.4	6,191	0.4	20,798	1.1	27,716	1.4
En Ningún programa	980,425	91.3	1,367,712	95.1	1,539,466	95.9	1,840,878	95.2	806,507	39.9
TOTAL	1,073,957	100.0	1,438,190	100.0	1,604,786	100.0	1,933,192	100.0	2,019,366	100.0

Fuente: Elaboración propia en base datos USITC

Pese a los resultados mixtos obtenidos, los promotores del CAFTA, dentro y fuera del país, sostienen que continuar con preferencias unilaterales más allá de 2008 no era una opción para Centroamérica, toda vez que ese año posiblemente expire definitivamente dicha iniciativa, lo cual confirmaría la tesis que *“la incertidumbre es intrínseca a los acuerdos preferenciales no recíprocos como ICC”*¹⁶. Por otra parte, según el argumento oficial, el CAFTA serviría para proteger la región de los intereses proteccionistas, cada vez más activos y crecientes en los Estados Unidos, reduciendo la incertidumbre sobre posibles retrocesos en el acceso al mercado de ese país. En resumen, el planteamiento gubernamental y de algunos empresarios era que tanto por razones económicas y políticas la consolidación de la ICC, era fundamental para el país, no obstante que en materia agrícola los beneficios hayan sido escasamente aprovechados.

1.2.2 Consolidación de ICC versus apertura mercados agroalimentario

La consolidación de las preferencias unilaterales en ICC se fue logrando paulatinamente, completándose hasta en los tramos finales de la negociación. Ello fue así, debido a que tempranamente los EE.UU. descubrió el interés de la región por lograr este objetivo. El conocimiento de las aspiraciones regionales permitió a ese país utilizar el instrumento unilateral como *moneda de cambio* a lo largo de la negociación. Contrario a lo que suponían los gobiernos centroamericanos, que el parámetro y piso de la negociación se establecería a partir del reconocimiento de las preferencias arancelarias ya concedidas, y que la consolidación de las mismas se lograría en las primeras etapas de la negociación, los Estados Unidos hizo caso omiso de tales pretensiones, exigiendo en cambio *“limpiar la*

¹⁶ Salazar -Xirinach José, M., Op. Cit

mesa", con lo cual las negociaciones iniciaron prácticamente desde cero en desmedro de los intereses centroamericanos. En otras palabras, en materia arancelaria no se aplicó el principio de "*fijación de precedentes*", en donde cada acuerdo sirve como precedente para negociar acuerdos subsiguientes. La consolidación de ICC, se fue logrando de forma gradual, pero a cambio de este objetivo, El Salvador y en general la región, tuvo que hacer enormes concesiones e incluso fue objeto de chantaje, como cuando Estados Unidos, presionó a los países de Centroamérica retirarse del llamado G-21¹⁷, por su posición en contra de los subsidios durante las negociaciones de la OMC, en Cancún.

Este hecho es fundamental para comprender el resultado global de la negociación, debido a que la inflexibilidad en las posturas negociadoras estadounidenses, llevó a los gobiernos centroamericanos a aceptar una desprotección arancelaria generalizada casi unilateral de su producción agrícola a cambio del reconocimiento de condiciones de acceso a mercados y preferencias arancelarias de las cuales el país y la región ya gozaba. Ciertamente, en CAFTA se profundizan los niveles de apertura y de acceso a los mercados en algunos rubros agroindustriales, como azúcar y alcoholes, pero no de manera sustantiva como publicita el gobierno. Lo anterior es importante destacarlo, debido que a diferencia de otros acuerdos comerciales negociados por Estados Unidos, como el suscrito con México en 1994 y el recientemente ratificado con Chile, esos dos países aun mantenían cierta protección arancelaria a algunos rubros de su producción agroindustrial, ello les permitió desarrollar una negociación más equilibrada, en la cual la eliminación de los aranceles -en ambas vías- resultó crucial en la negociación. En cambio en la negociación del CAFTA, los principales obstáculos de acceso al mercado de los Estados Unidos, son esencialmente no arancelarios y en este objetivo se avanzó muy poco en este TLC. Dada la importancia de las barreras no arancelarias en el comercio agrícola bilateral, volveremos sobre ello más adelante.

1.3 Factores que influyeron en la estrategia de negociación

Uno de los factores más críticos durante las negociaciones del CAFTA, fue la ausencia de una sólida estrategia nacional que permitiera al equipo negociador conducir y administrar apropiadamente la intensidad y complejidad de la agenda abierta en este proceso. A pesar de que el gobierno salvadoreño contó con los servicios de asesoría de connotados negociadores internacionales¹⁸, lo cierto es que a lo largo de la negociación las improvisaciones e incoherencias fueron características permanentes. En materia agropecuaria, por ejemplo, los países centroamericanos no lograron articular una estrategia regional frente a los Estados Unidos, mostrando una posición carente de visión regional, débil y profundamente fragmentada ante la agresividad y contundencia mostrada por la

¹⁷ Grupo de países miembros de la OMC, liderados por Brasil, India y Argentina, que profundizaron la presión por la eliminación de los subsidios agrícolas en los países desarrollados, durante la Ronda Ministerial de Cancún.

¹⁸ El Salvador contrató los servicios de asesoría de los expertos mexicanos Herminio Blanco y Jaime Zabłudowski, ex altos funcionarios del gobierno mexicano, que negociaron el TLC de México con los Estados Unidos. Según el gobierno salvadoreño, fueron contratados "*para definir la estrategia de negociación*" y ayudar a presentar nuevas propuestas a los Estados Unidos. En materia agrícola, se contó con los servicios de Dale Hathaway. En ambos casos, se desconoce cual fue su aporte real al gobierno salvadoreño.

contraparte estadounidense. Así, los países Centroamericanos fueron cediendo paulatinamente en todas y cada una de las áreas de interés para los Estados Unidos- acceso a mercados, regla de origen, normas sanitarias, entre otras- lo cual concluyó en la apertura total del mercado agroalimentario nacional y centroamericano.

Como se mencionara anteriormente existen diversos factores, internos y externos, que imposibilitaron la construcción de una estrategia de negociación nacional, siendo algunos de ellos, la falta de estudios técnicos y de impacto que permitieran fundamentar las posiciones en la negociación; la intensidad de las negociaciones; la falta de transparencia y participación de importantes sectores productivos nacionales; así como la imposibilidad de armonizar una propuesta arancelaria regional, con lo cual la negociación adquirió carácter de bilateralidad, permitiendo que los Estados Unidos, administrara el ritmo y contenido de las negociaciones.

1.3.1 Ausencia de estudios técnicos

No obstante que los gobiernos centroamericanos junto al de Estados Unidos definieron una *Agenda Integral de Cooperación y Asistencia Técnica en el marco de la negociación del CAFTA, 2002*¹⁹, llama atención la poca importancia asignada a la realización de estudios técnicos y de impacto (última prioridad en el caso de El Salvador) y que entre las prioridades identificadas para participar en las negociaciones se solicitara *disponer de datos básicos sobre exportaciones e importaciones entre Centroamérica y los Estados Unidos, y el conocimiento sobre el arancel estadounidense*. Lo anterior sugiere que países como El Salvador, iniciaron las negociaciones sobre agricultura sin disponer de información técnica amplia, confiable y oportuna que les permitiera tomar decisiones bien fundamentadas. La complejidad de la política comercial estadounidense, principalmente en productos agrícolas, requería de conocimientos amplios y no solamente de flujos comerciales y estructura arancelaria de ese país, como se desprende del mencionado estudio.

La exigencia de estos estudios no es un formalismo, porque tampoco su mera existencia son garantía para un buen desempeño de un acuerdo comercial; pero lo que sí es cierto es que son condición necesaria para garantizar la solidez y calidad de un acuerdo, para conocer mejor la situación real de las economías y su estructura productiva y fundamentar posiciones en la mesa de negociación. Es por ello que aun hoy día, resulta aventurado para el gobierno de El Salvador discutir sobre las bondades del TLC con Estados Unidos, y dimensionar apropiadamente sus amenazas sin disponer de estudios técnicos y de impacto bien fundamentados.

¹⁹ Véase el documento, V Taller Técnico Centroamérica Estados Unidos. Agenda Integral de Cooperación y Asistencia Técnica en el marco de las negociaciones del TLC entre CA y EE.UU. Potenciando Oportunidades de desarrollo de los países centroamericanos. Washington, julio de 2002.

1.3.2 La intensidad de la negociación

Igualmente complejo resultó cumplir con los plazos establecidos en el programa de negociación. De hecho, los gobiernos del área se impusieron a sí mismos márgenes temporales sumamente restringidos sin considerar la envergadura de la negociación. Para muchos analistas en Centroamérica, la prisa por sacar adelante el TLC, respondía más al interés y al ciclo político de los Estados Unidos, que al genuino interés del país y la región de obtener un convenio comercial equilibrado. La intensidad del proceso llevó a que en materia agrícola, por ejemplo, el tiempo disponible para las consultas regionales y sectoriales entre una ronda y la otra fuera excesivamente corto. Esta dejó muy poco espacio para profundizar en el análisis de las sucesivas ofertas agrícolas presentadas por Estados Unidos y para trabajar las respuestas centroamericanas a las mismas; mucho menos se garantizó la participación activa de diferentes sectores de la población en el diseño de su posición negociadora.

La carrera por cerrar las negociaciones fue tal que incluso fue necesaria la programación de **“mini rondas”**, fuera del calendario preestablecido, para tratar de avanzar en aspectos claves de la negociación. No cabe duda que la retardación de acuerdos en áreas sensibles para Centroamérica, formaba parte de la estrategia estadounidense y que la región fue presa de la misma. Así, los Estados Unidos, dejó hasta para los tramos finales del proceso los acuerdos en temas relevantes, tales como azúcar, arroz, contingentes, ICC, etc.

Sobre los gobiernos centroamericanos pesó mucho la restricción del tiempo, propiciando que los acuerdos políticos se antepusieran a los acuerdos técnicos, aun en contra de las posiciones asumidas por algunos sectores. Un ejemplo de ello es lo sucedido a los Porcinocultores salvadoreños. En un documento de análisis preparado a propósito de los resultados del TLC²⁰, indican que a mediados del 2003, su sector aun *“mantenía la posición de exclusión”*, pero Estados Unidos y el gobierno local sostenían que ésta era inaceptable ya que pondría al sector *“en peligro de ser sacrificado”* si no aceptaban los términos propuestos por los EE.UU. En el mismo documento, indican que poco a poco *“los Estados Unidos con apoyo del gobierno local, llevaron a una negociación en completo desacuerdo con el Sector”*. Finalmente, concluyen que para la Ronda de New Orleans, *“ante presiones de nuestro gobierno cedimos a una apertura”*. Lo anterior sugiere que el gobierno salvadoreño, no solo no defendió los intereses sectoriales, sino que en casos como el señalado, presionó para viabilizar los intereses y la agenda norteamericana. Como veremos más adelante, el sector porcino fue uno de los mayormente sacrificados en este TLC.

²⁰ Véase: Sector Porcinocultor. Asociación Salvadoreña de Porcinocultores (ASPORC). Comentarios sobre el TLC (CAFTA), Resultados y Estrategia para mitigar efectos negativos de la negociación. Mimeo. San Salvador, 2004.

1.3.3 La cláusula de confidencialidad, participación y transparencia

Un tercer aspecto ampliamente cuestionado, fue el poco espacio a la participación de los distintos sectores productivos y de sociedad civil, que impidió consensos amplios en la construcción de la estrategia nacional. Siendo el TLC un instrumento de interés público parecía imperativo que el gobierno, el sector privado, la academia y los representantes de la sociedad civil, entre otros, participaran de dicho proceso. Lamentablemente, desde un principio se definió una modalidad de negociación que favoreció la discrecionalidad de los gobiernos en el manejo de la información a nivel público, estableciendo una “*cláusula de confidencialidad*” que coartaba el acceso a información que por su naturaleza debió ser de mayor análisis y conocimiento público. Por ejemplo, la administración de los contingentes de importación concedidos a los Estados Unidos, su tasa de crecimiento; así como aspectos estratégicos sobre el acuerdo en azúcar, fueron hechos públicos hasta después de finalizada la negociación.

Valga señalar, que en esta oportunidad el gobierno salvadoreño, permitió pequeños avances en términos de acceso a información, con respecto a otras negociaciones. La modalidad del Cuarto Adjunto, por ejemplo, permitió que a algunos sectores productivos y de sociedad civil conocieran de cierta información sobre el avance del tratado. Sin embargo, no hubo acceso a información sustantiva que permitiera evaluar a fondo el desarrollo de la negociación, mucho menos las posturas defendidas por el equipo negociador salvadoreño; con lo cual los esquemas de participación abiertos carecieron de seriedad y transparencia. Conocer el avance en los textos y evaluar el desarrollo de las propuestas agrícolas era fundamental para una efectiva participación, información que no fue puesta al alcance de importantes segmentos de organizaciones sociales y de productores. En el caso de El Salvador, el gobierno nunca hizo pública su oferta sobre agricultura, privilegiando en cambio las reuniones sectoriales bilaterales, las cuales en algunos casos, como se ha visto con los Porcinocultores, tenían el claro propósito de viabilizar las exigencias estadounidenses.

1.3.4 La desarmonización arancelaria en productos agrícolas.

Otro de los grandes retos que enfrentaba Centroamérica en las negociaciones agrícolas en CAFTA, consistía en superar la dispersión arancelaria en productos agropecuarios sensibles. Según la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), al inicio de la negociación, el 73% de los aranceles centroamericanos ya habían sido armonizados y se contaba con normativa regional en áreas como: Procedimientos Aduaneros, Normas y Obstáculos Técnicos al Comercio, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Inversiones y Servicios y Solución de Controversias²¹, lo cual presagiaba una rápida integración arancelaria.

En el marco de las negociaciones con los Estados Unidos, los países centroamericanos debieron acelerar dos procesos paralelos, por un lado la negociación del TLC propiamente

²¹ Avances y Perspectivas en el Proceso de Integración Económica Centroamericana. Presentación de Haroldo Rodas, Secretario General de SIECA, San Salvador, julio de 2003.

dicha, y por otro, la armonización regional que permitiera presentar una propuesta común a ese país. Esto último no fue posible debido a los profundos conflictos de intereses entre grupos agro industriales de la región y al interior de los mismos países, y a la falta de voluntad política mostrada por los gobiernos del área, quienes actuaron con displicencia frente a los retos de la Unión Aduanera Centroamericana. Es más, las propuestas unilaterales impulsadas por países como Guatemala, antes de la Cuarta Ronda, tendientes a profundizar la liberalización del comercio agrícola con Estados Unidos, sin el consenso del resto de países centroamericanos, terminaron por socavar los endeble acuerdos logrados en la UAC, echando por tierra las posibilidades de una estrategia de negociación regional. De hecho, a partir de la cuarta ronda, las negociaciones se tornaron bilaterales y los intereses de los grupos políticos y económicos nacionales, se sobrepusieron a los intereses de los países y la región.

La ruptura de la estrategia de unificación de posiciones negociadoras, dio al traste con un interesante proceso de armonización de intereses desarrollado por las principales cámaras agropecuarias y agroindustriales de la región, aglutinadas en La Federación centroamericana de Cámaras Agropecuarias (FECAGRO)²², quienes urgidas por la intensidad y la rapidez con que se negociaba, consolidaron propuestas regionales tanto para CAFTA, como en términos de la Unión Aduanera Centroamericana. Los subsectores en los cuales Centroamérica presentó posiciones unificadas fueron: Lácteos, Aves, Azúcar, Arroz, Porcinos, Hule, Carne de Res, Granos Básicos, Pesca y Alimentos Balanceados para animales. Quedando pendientes de consolidar los Subsectores Hortalizas, Bananos, Oleaginosas, Plantas Ornamentales y Algodón²³. Como se detalla más adelante, la posición regional inicial de la mayoría de sectores productivos era eminentemente defensivo, solicitando la exclusión del programa de desgravación para la mayoría de subsectores señalados. Obviamente, dicha posición fue rápidamente rechazada por la contraparte estadounidense.

Los desafíos para la conformación de la unión aduanera Centroamericana

Uno de los resultados de la falta de propuestas regionales, fue la temprana ruptura de la estrategia de negociación que infructuosamente trató de implementar la región, y que consistía en unificar las posiciones para negociar en bloque. Al final las negociaciones se volvieron bilaterales dejando a cada país por separado negociar sus agendas particulares, lo cual facilitó el camino para que Estados Unidos, definiera el ritmo y contenido de la negociación.

Es previsible que la ausencia de una política agrícola regional armonizada, genere fuertes distorsiones en el comercio agrícola regional. Cabe señalar que las disputas comerciales dentro del llamado Mercado Común Centroamericano han estado a la orden del día,

²² FECAGRO, se conformó con La Cámara del Agro de Guatemala, Consejo Empresarial de Honduras, Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua, Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria de Costa Rica, y la Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador.

²³ CAMAGRO. El Tratado de Libre Comercio El Salvador – Estados Unidos, Algunas consideraciones. Presentación de Ricardo Esmaham, Director Ejecutivo de CAMAGRO San miguel, Marzo de 2003.

propiciadas en parte por la existencia de barreras de todo tipo: legales, arancelarias, afectando el comercio de productos estratégicos como lácteos, aves, granos básicos, aceites, que en los últimos años han sido fuente de recurrentes conflicto. La no remoción de estos focos de conflicto en el marco de las negociaciones con Estados Unidos, posiblemente aumente las tensiones y disputas comerciales al interior de la región.

Por otra parte, la implementación de los acuerdos en CAFTA, en un contexto de cinco acuerdos agrícolas bilaterales, coloca a la región frente a serios desafíos en términos de la conformación de una Unión Aduanera Centroamericana, siendo los más relevantes:²⁴ la armonización de la política agropecuaria regional para evitar distorsiones de mercado en cualquiera de los países signatarios del TLC; la disposición a ceder autonomía en el manejo de aranceles y otros ingresos fiscales a los demás países miembros de la UAC; consolidar un proceso de armonización arancelaria a corto plazo del Arancel Externo Común sobre la totalidad o al menos sobre la mayor parte de las partidas arancelarias del SAC; así como armonizar los aranceles aplicados en el marco de los diferentes TLC vigentes con otros socios comerciales externos a la región centroamericana; y apresurar el establecimiento de una política agrícola común centroamericana.

1.4 Modalidades de la negociación sobre bienes agrícolas

1.4.1 Grupos de Influencia en el Proceso de Negociación

Como en toda negociación de esta naturaleza, y el CAFTA no fue la excepción, algunos sectores agroindustriales con influencia en los gobiernos centroamericanos, antepusieron sus intereses a los objetivos nacionales en áreas claves del Tratado, privilegiando los entendimientos políticos a las posiciones técnicas previamente consensuadas nacionalmente. De hecho, el resultado de la negociación refleja los niveles de organización, influencia y cabildeo político ejercido por importantes gremios agro empresariales salvadoreños y centroamericanos quienes jugaron un papel activo en los resultados obtenidos en esta negociación. Entre estos sectores puede mencionarse a la industria avícola, láctea y azucarera.

Dichos sectores lograron establecer una estructura organizativa nacional y regional fuerte, que agrupó a las principales gremiales agroindustriales de la región, lo cual les permitió, en primer lugar, preparar diagnósticos y propuestas bien fundamentadas en respaldo de sus posiciones negociadoras. En segundo lugar, 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 la que ellos han participado activamente. En tercer lugar, aprovechando su experiencia y conocimientos del mercado estadounidense, establecieron una estrecha comunicación y entendimiento con las contrapartes agroindustriales de ese país, contribuyendo a viabilizar

²⁴ Véase: El Reto de la conformación de la Unión Aduanera Centroamericana, Principales elementos que se deben tomar en cuenta para su construcción. Posición oficial de la Corporación Hortícola Nacional y la Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores (UPANACIONAL). Costa Rica, 2003.

aspectos controversiales de la negociación, pero buscando proteger al máximo sus particulares intereses.

Esta estrategia les permitió tener un panorama más amplio del desarrollo de la negociación, disponer de mayor acceso a los equipos negociadores y ejercer su influencia política en los momentos más oportunos y en los blancos más apropiados. Esto les permitió impulsar sus propuestas con mayor efectividad, incluso en representación de la cadena productiva, derecho que no ostentaban. Por ejemplo, industrias salvadoreñas como la avícola logró -por su propia cuenta- incorporar sus intereses en toda la cadena productiva. Los industriales de este sector no se limitaron a negociar únicamente la protección de su producción avícola, sino que también *representaron* rubros claves como el maíz blanco, amarillo y sorgo. Ello les permitirá asegurarse disponer con insumos a bajos costos, por medio de la consolidación de la cuota de maíz amarillo a la cual tendrán acceso por medio de los actuales Convenios de Comercialización. Como se analiza más adelante, estos Convenios les han generado enormes beneficios -vía exenciones- muy por encima de los magros beneficios obtenidos por los productores de sorgo y maíz blanco, parte integrante de la cadena y del Convenio.

No por casualidad estas industrias recibieron un tratamiento bastante favorable en términos de volúmenes de cuotas y plazos de desgravación comparado con el resto de sectores productivos, aunque al final del proceso tendrán que abrir sus industrias a la competencia. Similar papel jugó la industria láctea de la región, que ejerció una importante influencia en las negociaciones, obteniendo un programa de desgravación favorable de 20 años, con 10 de gracia, el más largo concedido en este TLC y en otros tratados negociados por los Estados Unidos. Similar estrategia trataron de impulsar los subsectores del azúcar y el arroz; que disponían de influencia política y económica importante en el país; sin embargo, las fuertes presiones a las que fueron sometidos los gobiernos del área por parte de los Estados Unidos, derivaron en un acuerdo altamente desfavorable en arroz y modestamente aceptable en azúcar. Peor suerte tuvieron los productores de cerdo, quienes prácticamente fueron sacrificados al final de las negociaciones.

1.4.2 Los intereses de pequeños productores

Por el contrario, desde el inicio de las negociaciones fue evidente la ausencia de representatividad de los intereses de los micro y pequeños productores agrícolas salvadoreños y centroamericanos en las posturas planteadas por los negociadores oficiales; dichos sectores no fueron consultados ni tomados en cuenta para fijar posiciones. Así, no hubo representatividad de los productores salvadoreños de granos básicos, ni de la inmensa mayoría de pequeños productores agrícolas y pecuarios del país²⁵. La falta de participación se evidencia en los mismos resultados obtenidos, los cuales responden más a los intereses de industriales y comercializadores que al sector productivo nacional. Ello explica el por

²⁵ A excepción de la propuesta presentada por la Iniciativa Mesoamericana Comercio Integración y Desarrollo Sostenible, Iniciativa CID, que planteó la exclusión del programa de desgravación a negociarse de los granos básicos, no se conoció de propuestas provenientes de estos sectores. Véase Iniciativa CID, Tercer Avance, *propuesta Regional laboral y Agrícola ante la negociación del TLC entre los Estados Unidos y Centroamérica*. Centroamérica, julio de 2003.

qué los resultados por subsectores como granos básicos y porcinos, fueron insatisfactorios, quedando supeditados en buena medida a los eslabones superiores de las cadenas de producción a la que pertenecen.

En lo que sigue de este Capítulo, se realiza una breve caracterización de las condiciones productivas y comerciales de subsectores relevantes como punto de partida al CAFTA, así como una descripción de los resultados obtenidos en la negociación, procurando en la medida de lo posible, analizar las posibles implicaciones económicas y sociales.

1.4.3 El tratamiento de los bienes sensibles

En la definición de la estrategia de negociación, cada país centroamericano definió sus productos “ofensivos” y “defensivos”²⁶. El Salvador definió entre los primeros al azúcar, y alrededor de este bien articuló su estrategia negociadora. La estrategia se basaba en el hecho que el azúcar es un producto en el cual la región mantiene ventajas competitivas frente a los Estados Unidos y un enorme potencial exportador. Siendo El Salvador un exportador neto de azúcar y Estados Unidos el mayor importador mundial del producto, se esperaba que el libre acceso a su mercado pudiera contribuir a compensar algunas de las concesiones que debería hacer Centroamérica en otros rubros agrícolas, estableciendo un balance en la negociación.

Esta posición, aun con matices entre los países, fue plenamente compartida en la región debido a que los cinco países son exportadores netos de azúcar y mantenían expectativas de obtener libre acceso al mercado estadounidense de ese bien. De esta manera, el resto de productos agrícolas y agroindustriales quedaron, en cierta medida, supeditados al objetivo de obtener un mayor acceso al mercado estadounidense del edulcorante. Como se analiza detalladamente más adelante, si bien el país y la región obtuvieron una cuota adicional de acceso al mercado estadounidense de azúcar y de sus derivados, no lograron libre comercio como esperaban, con lo cual los potenciales beneficios obtenidos por el sector y la región fueron bastante limitados.

En la categoría de los llamados productos *defensivos*, El Salvador ubicó al maíz blanco y arroz, debido a la importancia de estos productos en la dieta básica de la familia salvadoreña y a las presiones sociales que se ejercieron para excluirlos del programa de desgravación arancelaria a negociarse. Se agregaba el hecho que en los Estados Unidos estos productos tienen los precios más distorsionados, por lo cual sus precios en el mercado internacional se encuentra por muy debajo de sus costos de producción.

Casi al final de las negociaciones, los Estados Unidos, dio la opción a los países centroamericanos de definir el “**producto más sensible**” y éstos optaron por el maíz blanco. Como era de esperarse, ese país definió al azúcar en esta categoría, cediendo a las

²⁶ Se considera productos *ofensivos* a aquellos bienes exportables que son o pueden ser competitivos en el mercado estadounidense, como azúcar, café y otros no tradicionales. Por el contrario, los productos *defensivos* son los producidos nacionalmente, que si bien no pueden tener potencial exportador, cumplen una función económica y social importante; este es el caso del maíz blanco y el arroz, y en general de los granos básicos.

presiones políticas ejercidas por la industria azucarera estadounidense, que a lo largo de la negociación presionó por quedar excluidos del programa de eliminación de aranceles. La definición de producto más sensible permitió que las Partes excluyeran del programa de desgravación a un solo producto²⁷. Lo anterior ilustra la inflexibilidad mostrada en las posiciones negociadora de los Estados Unidos, que aun en esta categoría exigió reciprocidad en las concesiones.

1.4.4 Las posiciones de las partes

Como era previsible, las negociaciones sobre bienes agrícolas se tornaron complejas, manteniéndose virtualmente estancadas hasta los tramos finales del proceso²⁸. Ello fue así, debido a la falta de complementariedad en algunas áreas del comercio agrícola bilateral y a las profundas divergencias en las ofertas iniciales presentadas por las partes. Como puede apreciarse en el cuadro 4, Estados Unidos colocó en las canastas “A” y “B”, de acceso inmediato y 5 años, respectivamente, la mayoría de rubros sensibles para Centroamérica: *Maíz amarillo, quesos procesados, preparaciones de pollo, embutidos, despojos de cerdo, carne fresca o refrigerada de bovino, alimento, para animales, frutas de climas templados, espárragos, pavo congelado entero, despojos de pollo y preparados de bovino, otros productos con leche, café instantáneo*, entre otros.

Por el contrario, la región ubicó esos mismos productos en la canasta “D”, la cual a lo largo de las negociaciones se entendió como **“canasta de productos sensibles”** y cuyos rubros estarían sujetos a una posible exclusión del programa de reducción arancelaria a negociarse²⁹. Es claro que la postura inicial de las gremiales agroindustriales de El Salvador y la región eran eminentemente proteccionista; en cambio Estados Unidos, propugnó desde el inicio por la apertura de la totalidad de líneas arancelarias. Fueron estas posiciones - profundamente divergentes- las que impidieron alcanzar acuerdos sustantivos en amplios tramos del proceso, quedando por resolver aspectos cruciales hasta los minutos finales de la última ronda de negociaciones.

²⁷ Costa Rica excluyó de su lista de desgravación dos productos: papas y cebolla.

²⁸ Los acuerdos en productos sensibles para El Salvador y la región, tales como: arroz, aves, porcino, bovino, lácteos y granos básicos, entre otros, sólo fue posible alcanzarlos hasta finales de la última ronda de negociaciones.

²⁹ Es importante señalar, que al menos hasta la sexta ronda de negociaciones del CAFTA, únicamente se habían definido cuatro categorías de desgravación, llamadas a lo largo del proceso “canastas de desgravación”. La Canasta “D”, contenía los productos agrícolas sensibles, que potencialmente serían sujetos de exclusión. Al Final de las negociaciones se establecieron al menos 13 categorías de desgravación.

Cuadro 4

**Oferta de acceso a mercados en productos agropecuarios sensibles
de Estados Unidos y Centroamérica al inicio de las negociaciones**

Parte/ Canasta	A (Acceso inmediato)	B (5 años)	C (10 años)	D (Exclusión)
EE.UU.	Maíz amarillo, quesos procesados, helados, preparaciones de pollo, embutidos, despojos de cerdo, carne fresca o refrigerada de bovino, alimento, para animales, frutas de climas templados, espárragos	Pavo congelado entero, despojos de pollo, despojos y preparados de bovino, otros productos con leche, café instantáneo	Crema, yogurt, mantequillas, bebidas con leche,	Maíz blanco, papa, tomate, cebolla, cheddar rallado en polvo y otros*, partes de pollo como piernas y muslos congelados, carne de porcino, leche en polvo, arroz, leche en polvo*
C.A.	Alimentos para animales, azúcar, hortícola con excepciones			Carne de bovino, carne de porcino, embutidos, avícolas, lácteos, café, maíz amarillo y blanco, arroz, papas, cebollas

Fuente: Elaboración propia. La posición para Centroamérica fue preparada con base a FECAGRO y la de los Estados Unidos con base a la síntesis de oferta agrícola estadounidense presentada en junio 2003. *mas cuota.

1.4.5 Contingentes de Importación

Además de negociar la eliminación de los aranceles, una de las modalidades utilizadas para acelerar el acceso a los mercados agrícolas fue el establecimiento de un complejo sistema de contingentes de importación³⁰. Bajo este esquema El Salvador y los países centroamericanos, accedieron a abrir sus mercados agroalimentarios por medio de cuotas libres del pago de aranceles (Derechos Arancelarios de Importación, DAI) para la mayoría de bienes sensibles. El monto de dichas cuotas son variables y se incrementarán anualmente en porcentajes cuyo rango oscila entre el 2% para el maíz blanco, hasta el 10% en porcinos.

Cabe señalar que con la excepción de algunos bienes, como *café, azúcar y aves*, El Salvador y la región mantienen la condición de importador neto en productos como *granos básicos, lácteos, maíz amarillo, sorgo, carne de cerdo y bovino*. Esa condición pesó mucho en las negociaciones, debido a que Estados Unidos, exigió como piso de acceso el reconocimiento de los historiales de importación para esos productos, con lo cual se aseguraba una importante participación del mercado regional de esos bienes. Centroamérica mostró cierta flexibilidad en esa propuesta; sin embargo, una de las mayores aspiraciones, -ampliamente espaldada por las gremiales agroindustriales de la región- era que *las importaciones fuera de contingente no entraran al programa de desgravación arancelaria, lo cual les permitiría mantener cierto nivel de protección sobre su producción agropecuaria una vez que el CAFTA entrara en vigor*.

³⁰ Los contingente arancelario de importación o cuota, se define como el volumen o monto de importaciones de un producto que un país se compromete a aceptar en su mercado libre de aranceles o con preferencias arancelarias.

Esa posición no pudo ser defendida por los negociadores salvadoreños y centroamericanos que sucumbieron a las presiones de Washington en al menos dos vías: En primer lugar, las cuotas de acceso negociadas tendrá incrementos anuales con lo cual crecerán proporcionalmente más rápido que el crecimiento promedio histórico de importación; y en segundo lugar, todas las importaciones agrícolas y agroindustriales fuera de cuota -con la excepción del maíz blanco- entrarán a un proceso de reducción arancelaria, que en el mediano y largo plazo conducirá a la plena liberalización del comercio agrícola bilateral. En otras palabras, la propuesta estadounidense, que buscaba la apertura total de los mercados, fue la que finalmente se impuso en la negociación.

II. LAS NEGOCIACIONES SOBRE ACCESO A MERCADOS AGRÍCOLAS EN EL CAFTA

2.1 Resultados generales de la apertura comercial en CAFTA

Las negociaciones sobre agricultura en CAFTA, se tornaron complejas, manteniéndose virtualmente estancadas hasta los tramos finales del proceso. Ello fue así debido a la falta de complementariedad en algunas áreas del comercio agrícola bilateral, las profundas divergencias en las posturas negociadoras de las Partes, así como los enormes intereses económicos y políticos detrás de estas negociaciones. Así, a medida que se agotaban las nueve rondas previstas para completar el proceso, las posturas técnicas dieron paso a los entendimientos eminentemente políticos, e incluso después de que formalmente la negociación concluyera, los gobiernos y el sector agroindustrial continuaron desarrollando ingentes esfuerzos tanto en Washington como en Centroamérica, a fin de acomodar sus intereses sobre aspectos sensibles no resueltos durante la negociación. Como resultado de este proceso se renegociaron aspectos fundamentales del Tratado, tales como la definición del régimen para la administración de contingentes, el reajuste de algunas cuotas y la clarificación sobre el acuerdo en azúcar, entre otros. Como era de preverse la prisa por cerrar la negociación, dejó muchos aspectos sueltos, lo cual fue aprovechado por los Estados Unidos, para reafirmar sus intereses.

En términos de acceso a mercados, no obstante que El Salvador obtuvo importantes concesiones, como la ampliación de la cuota de acceso en azúcar, la exclusión parcial del programa de desgravación para el maíz blanco, la consolidación de las preferencias arancelarias contenidas en ICC y la SGP, así como el establecimiento de mecanismos temporales de protección por medio de Salvaguardias Agrícolas Especiales (SAE), en general los acuerdos alcanzados en este TLC se inclinaron, desproporcionadamente a favor de los intereses norteamericanos. Ese país obtuvo, entre otras importantes concesiones, libre acceso para la totalidad del comercio agrícola bilateral, el restablecimiento de la reciprocidad en el comercio bilateral, manteniendo inalterada su política de subvenciones agrícolas. En ese sentido, y no obstante los plazos relativamente largos obtenidos por El Salvador en el programa de liberalización comercial para algunos productos, (20 años para lácteos, 18 para aves, 15 años para cerdos, bovinos y maíz amarillo, entre otros) al final de la fase de transición el universo del comercio agrícola bilateral se regirá por las reglas del "libre comercio" negociadas a la medida de los intereses de los conglomerados agroalimentarios estadounidenses.

Sin embargo, la plena liberalización de los mercados agrícolas se irá imponiendo progresivamente a medida se vayan completando los distintos plazos de desgravación arancelaria acordados para cada uno de los bienes. Es por ello que los potenciales impactos derivados del CAFTA sobre el sector agropecuario en general y al interior de una misma cadena productiva en particular, serán diferenciados en el tiempo. Esto es así, debido a que el acuerdo combina un complejo sistema de apertura que incluye acceso inmediato para más del 50 por ciento de líneas arancelarias de El Salvador; cuotas de importación libres de aranceles (cuota arancel cero) para un reducido, pero estratégico núcleo de productos con

fuertes implicaciones económicas y sociales en el país -aves, porcinos, maíz blanco y amarillo, sorgo, arroz granza y oro y lácteos- cuyo tamaño irá creciendo diferenciadamente con el tiempo. Asimismo, para algunos de estos rubros se negociaron mecanismos diferenciados de desgravación arancelaria -lineales y no lineales- incluso con *períodos de gracia* para algunos de ellos (lácteos, aves, cerdos, arroz granza y oro) que oscilan entre 6 y 10 años. Ello complica aún más la posibilidad de desarrollar proyecciones precisas sobre las potenciales implicaciones del CAFTA sobre el sector agrícola en general.

2.2 Principales resultados y posibles implicaciones en sectores Relevantes.

2.2.1 Granos Básicos: maíz blanco, maíz amarillo³¹, sorgo, arroz y frijol

Los Granos Básicos constituyeron los productos agropecuarios de mayor sensibilidad en las negociaciones del TLC/CA/EUA; dicha sensibilidad está estrechamente vinculada a factores económicos, sociales y culturales. Su producción constituye una actividad profundamente arraigada en la organización social y cultural de la región. Además de su importancia económica, estos productos son estratégicos por su función en el aseguramiento de la dieta básica de las familias rurales y urbanas de El Salvador y Centroamérica. Las tortillas de maíz, junto al frijol y el arroz, representan un alto contenido en la dieta alimentaria, proveyendo más del cincuenta por ciento de la energía diaria de los salvadoreños³². Se estima que más del 70% de los productores de granos básicos son de subsistencia exclusiva o que combinan el autoconsumo con ventas, constituyéndose en una fuente importante de ingresos.

Su importancia social se evidencia por el elevado número de productores dedicados a esta actividad, así como por los empleos permanentes y no permanentes que genera, los cuales se estiman entre 250 mil y 300 mil en maíz blanco y sorgo, 100 mil en el frijol y 6 mil para arroz. A pesar de que la producción de algunos de ellos han experimentado una drástica disminución durante la última década, en conjunto aportan cerca del 20 por ciento al Producto Interno Bruto Agropecuario de El Salvador.

La combinación de estas características confería al subsector de Granos Básicos una elevada sensibilidad en las negociaciones, por lo que se esperaba que la posición del gobierno salvadoreño fuera congruente con esa realidad. Lamentablemente, la carencia de una estrategia de negociación nacional, el predominio de una visión mercantilista e inflexible de parte de los Estados Unidos y la desvinculación del equipo de negociadores salvadoreños de los sectores productivos, condujeron a un acuerdo comercial profundamente desfavorable para el subsector, el cual seguramente producirá grandes

³¹ Para efectos de análisis, se incluye al maíz amarillo en el Subsector Granos Básicos, por ser un sustituto cercano del sorgo; tanto es así que parte del contingente de importación de maíz amarillo abierto en CAFTA, está sujeto al cumplimiento de los requisitos de desempeño establecidos en el Convenio de Comercialización del Sorgo.

³² Programa Mundial de Alimentos PMA. "Inseguridad Alimentaria y Nutricional de El Salvador en Grupos de Riesgo. San Salvador, 2001.

cambios no sólo en la estructura productiva, sino también en la vida de los miles de pequeños agricultores y sus familias que dependen de esta actividad.

Es importante enfatizar que diversos estudios señalan que el sector de granos básicos atraviesa por una crisis de índole estructural y que por ello su desarrollo es insostenible en el futuro³³. Esta crisis se expresaría en la pérdida de rentabilidad y los elevados índices de pobreza e indigencia prevalecientes en el área rural, propiciando una creciente migración hacia los centros urbanos y particularmente hacia el exterior, ante la falta de oportunidades y expectativas de progreso en el campo. También se indica como parte de esa crisis el vínculo entre algunas prácticas agrícolas inapropiadas características de la producción y el agotamiento de los recursos naturales y la fragilidad ambiental que experimenta el país.

Los factores explicativos de la crisis son de naturaleza diversa, internos y externos, destacándose- entre otros- la desmesurada política de apertura externa impulsada por gobiernos anteriores, que desprotegió al sector y lo expuso a la competencia internacional en mercados profundamente distorsionados; el desplome de los precios de la mayoría de productos tradicionales de exportación y el aumento de los subsidios y las prácticas de comercio desleal en los principales socios comerciales, particularmente en los Estados Unidos. Cabe señalar que si bien la caída de los precios reales de los productos primarios es un fenómeno internacional, ello afecta especialmente a países como el nuestro, que carecen de los recursos financieros para compensar a sus productores, no dispone de una estructura exportadora diversificada y su economía y población rural dependen mayoritariamente de actividades agrícolas localizadas en los eslabones primarios de las cadenas mundiales de comercialización. Lo cierto es que la inserción del país a los ciclos del comercio agroalimentario global, sin haber dispuesto de estrategias de reconversión y modernización productiva, ha tenido un impacto particularmente adverso en las actividades primarias de la producción agrícola nacional.

Luego de finalizado el conflicto armado, el país continuó careciendo de estrategias y políticas favorables al fortalecimiento y desarrollo del sector agropecuario y rural. Por el contrario, algunas de las medidas económicas impulsadas en el marco de las llamadas reformas estructurales terminaron por dismantelar la endeble estructura de incentivos y el apoyo institucional en que se basó la agricultura salvadoreña durante décadas. En los últimos planes de gobierno, se ha enfatizado en la política de apertura comercial y en las bondades del libre comercio, sin antes haber construido y desarrollado una plataforma de producción y exportación moderna que la sustente; no por casualidad El Salvador es el único país de Centroamérica cuya balanza comercial agrícola con Estados Unidos es deficitaria. Hoy día, es evidente la exclusión de la agricultura en los planes de desarrollo nacional, lo cual se refuerza por el fenómeno de las remesas, que están transformando al país en un creciente consumidor e importador de granos básicos, alejándolo cada vez más

³³En algunas entrevistas realizadas en el marco de esta investigación, se pudo percibir que priva entre algunos funcionarios de gobierno, de organismos de cooperación agrícola de reconocido prestigio internacional, e incluso en algunas agencias de cooperación de larga trayectoria social operando en el país, el criterio de inviabilidad del Subsector y que *frente a la inevitabilidad de globalización*, debe ser el comercio y el mercado el que dicte los ajustes futuros para el Subsector, aun y cuando no se ratificara el TLC.

de su tradición productiva. El Salvador, presenta un amplio desequilibrio en materia de soberanía alimentaria.

El panorama anterior contrasta con lo observado en Estados Unidos y en general en los países del primer mundo, en los cuales la agricultura es objeto de políticas y medidas especiales por parte del Estado. Los gobiernos apoyan la industrialización de la agricultura y promueven el control del sistema alimentario en poderosos conglomerados, en los que los subsidios y transferencias de recursos estatales no está en discusión. Es por ello que el análisis de los resultados obtenidos en el CAFTA, debe examinarse a la luz de la crisis de la agricultura nacional, de los cambios en las políticas públicas internas y en el contexto del comercio agrícola internacional, para luego analizar sus potenciales impactos en la agricultura en general y en subsectores específicos en particular.

Situación actual y perspectivas en el subsector de Granos Básicos

Las experiencias del sector agropecuario y rural de México, como resultado de la liberalización de sus productos agrícolas sensibles a través del TLCAN (Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y los EE.UU.) han sido ampliamente documentadas. En los primeros 10 años del tratado -que entró en vigor en el 1994- los niveles de pobreza han aumentado, las cifras de migración hacia EE.UU. se han duplicado, y aproximadamente un millón 750 mil productores de granos básicos han sido desplazados³⁴. Considerando la experiencia mexicana, llena de incertidumbre los posibles impactos derivados de los acuerdos agrícolas en CAFTA, sobretodo si se toma en cuenta la mayor vulnerabilidad de los productores y consumidores centroamericanos con respecto a sus similares de México.

No obstante que diversos sectores empresariales y de sociedad civil de Centroamérica solicitaron su exclusión del programa de desgravación a negociarse, los granos básicos entrarán a la lógica de libre comercio por su inclusión en el programa de liberalización acordado en el TLC/CA/USA. Los resultados de la negociación evidencian un distanciamiento entre la posición oficial y las reivindicaciones de dichos sectores. Así, a excepción del maíz blanco, que mantendrá el arancel a las importaciones fuera de contingente por tiempo indefinido, los restantes productos como arroz, sorgo y maíz amarillo³⁵, tendrán libre ingreso al mercado salvadoreño una vez completado el programa de desgravación negociado. En el caso del frijol rojo, Las Partes concedieron acceso inmediato en sus mercados, en un controversial acuerdo de imprevisibles implicaciones económicas y sociales.

En efecto, con la excepción del frijol rojo, los restantes rubros exhiben una pronunciada caída en términos de producción y áreas sembradas, escaso crecimiento de la productividad, provocando mayor dependencia de las importaciones y pérdida de importancia relativa en

³⁴ Carlsen, Laura (2003). "The Mexican Farmers Movement: Exposing the Myths of Free Trade." Americas Policy Report, Interhemispheric Resource Center. URL: <http://www.americaspolicy.org/reports/2002/0302farm.html>

³⁵ Valga aclarar que el maíz amarillo no se le considera parte del Subsector de Granos Básicos; sin embargo, dado el carácter sustitutivo respecto al sorgo en la elaboración alimentos concentrados, se incluye en este apartado.

el Producto Interno Bruto Agropecuario y la economía. Además, es importante señalar que estas actividades son realizadas en su mayor parte por pequeños productores en condiciones críticas, que producen para el autoconsumo en tierras de laderas, desintegrados de las cadenas de comercialización y con severos rezagos en materia de acceso a créditos y tecnología.

La situación de los agricultores centroamericanos contrasta con el sistema de producción agrícola de los Estados Unidos que goza de amplios apoyos federales y estatales y su producción y productividad ha alcanzado niveles sin precedentes, influenciando los mercados agrícolas internacionales.

Aceleración del proceso de desgravación

Es importante señalar que el CAFTA deja abierta la posibilidad de acelerar la eliminación de aranceles aduaneros de los productos agrícolas negociados³⁶. Esta cláusula es particularmente preocupante, si se considera la experiencia mexicana, país en el cual el gobierno -por decisiones políticas- decidió acelerar unilateralmente el programa de desgravación para el maíz más allá de lo pactado en el Acuerdo e inundando el mercado nacional de producto importado. Obviamente, esto provocó el desplazamiento de la producción nacional con las consecuentes secuelas sociales y políticas que hoy se conocen. En CAFTA, el maíz blanco podrá mantener por tiempo indefinido el ANMF; sin embargo, no sucede lo mismo con el resto de granos básicos. Dejar a discreción del gobierno la posibilidad de acelerar la apertura de los mercados unilateralmente es un asunto delicado que debe vigilarse cuidadosamente, particularmente si se considera las presiones de las que es objeto por parte de grupos económicos de interés, tradicionales beneficiarios de las importaciones baratas de alimentos.

a. Maíz Blanco

Características Productivas y comerciales

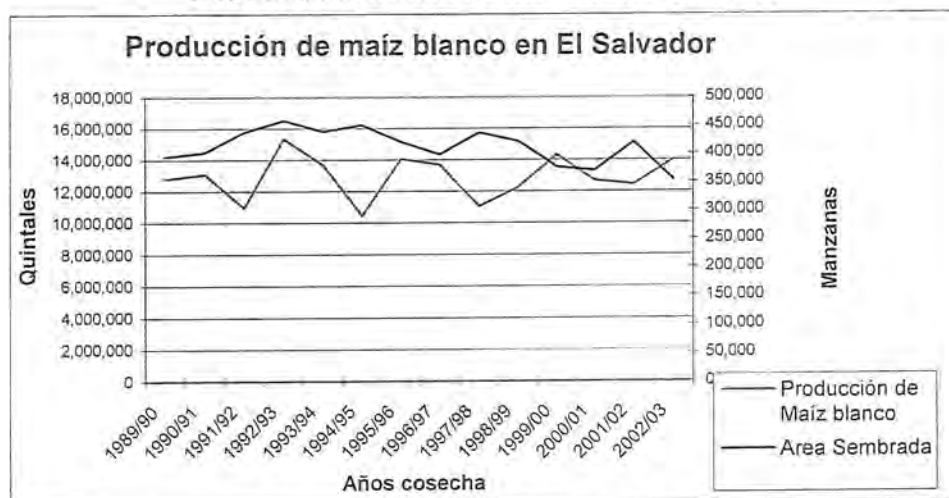
El crecimiento de la producción de maíz blanco en los últimos 13 años ha sido leve pasando de 12.7 millones de quintales en 1989/90 a 14,0 millones en 2002/03 (como se muestra en el gráfico 1). Sin embargo, cabe resaltar la recurrente inestabilidad y fluctuaciones en el comportamiento de la producción, la cual está asociada a factores exógenos de importantes proporciones³⁷. Muestra de ello es la caída de la producción de este grano en 1998, a consecuencia de las inundaciones a finales del año anterior, provocando una disminución de casi el 20% en la producción. Similar situación se observó durante la sequía de 1999 y los terremotos de principios de 2001, que tuvieron un impacto devastador sobre el sector

³⁶ El Artículo 3.3, numeral 4 y 5 literales "a" y "b" del CAFTA establece esta posibilidad para las Listas del Anexo 3.3.

³⁷ Por ejemplo, el Huracán Mitch de 1997, las sequías experimentadas en 1999 y los dos terremotos registrados en el país a principios del 2001.

agropecuario salvadoreño³⁸. La frecuencia con que suceden estos fenómenos coloca a los productores nacionales en condición de vulnerabilidad, debido a que permanentemente deben afrontar situaciones de emergencia sin disponer de un sistema de apoyo gubernamental.

Gráfico 1
Producción de maíz blanco en El Salvador.



Fuente: Elaboración Propia sobre la base de MAG

Como se aprecia en la gráfica 1, el área destinada para la siembra de este grano ha disminuido sistemáticamente en los últimos años, al pasar de 394 mil Mz. en la cosecha agrícola 1989/90 a 353 mil en la de 2002/03, significando una disminución del 10.4%. Sin embargo, el aumento de la productividad ha contrarrestado la caída en la producción derivado de la disminución en el área sembrada. Se estima que esta actividad ha experimentado la pérdida de 7,088 empleos permanentes³⁹, equivalentes al 10% de los empleos existentes a inicios de los noventa. En la actualidad este rubro genera 60,800 empleos directos, convirtiéndose en uno de los más dinámicos en el subsector de Granos Básicos⁴⁰. Obviamente, estos empleos son altamente sensibles a variables climáticas, como las arriba señaladas, así como a los cambios en el comercio internacional del producto.

Características comerciales del Maíz Blanco

La estructura comercial del maíz blanco 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, representando un incremento

³⁸ Según estimaciones de CEPAL, los daños totales de ambos terremotos, ascendieron al 43.5% de las exportaciones, 29.3% de las importaciones y 42.3% de la formación bruta de capital fijo. Al unir el impacto de ambos terremotos los daños totales representan el 12.1% del PIB del año 2000.

³⁹ Este se calculó multiplicando el área perdida por los jornales requeridos por Mz. y dividiéndolo entre 250 días laborales al año.

⁴⁰ Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

promedio de más del 100% durante ese corto período (ver cuadro 5). Es de señalar que más del 97% de esas importaciones provienen de los Estados Unidos, reflejando la importancia y la alta dependencia comercial que mantiene El Salvador con ese país antes de que el TLC entre en vigor. Por el contrario, las exportaciones muestran un escaso dinamismo, alterado únicamente en los años de aumentos de la producción, lo cual normalmente sucede posterior a una externalidad desfavorable, como las señalados anteriormente.

Cuadro 5
**Comportamiento del mercado de Maíz Blanco
en El Salvador**

Maíz blanco SAC 10059030					
Año	Producción (Tm.)	Importaciones (Tm.)	Exportaciones (Tm.)	Consumo aparente	Dependencia
1994	621,363	44491	347	665,507	6.7
1995	473,966	41027	26620	488,373	8.4
1996	638,273	21683	2359	657,597	3.3
1997	621,195	78164	1231	698,128	11.2
1998	500,586	32556	1471	531,671	6.1
1999	555,260	65709	3144	617,825	10.6
2000	650,579	59963	9806	700,736	8.6
2001	574,855	92661	0	667,516	13.9

Fuentes: Elaboración propia con la base a datos de: MAG y SIECA

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, aunque algunos estudios han indicado que los agricultores que producen exclusivamente para el autoconsumo cubren solamente un poco más del 50% de los requerimientos 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% del abastecimiento se destinó al mercado interno⁴¹ o en menor medida a las exportaciones destinadas principalmente al área centroamericana. La tasa de dependencia de maíz -aunque moderada- ha venido creciendo en los últimos años. Como se observa en el cuadro 5, de una dependencia promedio de 7.4 por ciento entre 1994 y 1997, se pasó a otra de 9.8 por ciento 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.

La producción y comercialización de maíz en los Estados Unidos.

Los EE.UU. es el mayor productor y exportador de maíz en el mundo. De una producción mundial de 593 millones de TM de maíz en el 2002, el 40.6% fue producida en los EE.UU. mientras que de 78.11 millones de TM comercializadas mundialmente, el 64.2 por ciento

⁴¹ MAG: Hojas de Balance, Informe de Coyuntura Enero-Junio 2003.

correspondieron a dicho país. Cabe señalar que el mercado mundial de maíz y sorgo funcionan distorsionados. Por ejemplo, los programas y el nivel de subsidios a la producción de maíz en los Estados Unidos, *garantiza a sus productores aproximadamente un tercio de los costos por tonelada métrica*. Este nivel de subsidios permite generar excedentes que son colocados en los mercados mundiales a precios inferiores del costo de producción. En la ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural 2002, el maíz y el sorgo cuentan con apoyos a los ingresos de los productores, canalizados a través de diversos programas: pagos directos, pagos anticíclicos y programas de préstamo para el mercadeo. Además, los agricultores se benefician de garantías de crédito a la exportación y los programas de ayudas alimentarias, entre otros.

Por el contrario, los agricultores de maíz y sorgo centroamericanos no cuentan con programas de apoyo y sustentación de precios, que les permita cierta competitividad en los mercados internacionales; por lo que una apertura comercial como la pactada en el TLC/CA/USA, coloca a los productores nacionales en franca desventaja, no solamente por el abandono de que han sido objeto por parte del Gobierno y sus bajos niveles de productividad, sino también por las prácticas desleales de comercio al que se verán expuestos como resultado de la oficialización del Dumping en las relaciones comerciales con Estados Unidos.

Posición del sector de granos básicos: Maíz

Cabe señalar que la posición del sector de granos básicos en las negociaciones fue impulsada fundamentalmente por gremiales comercializadoras del producto y por algunos pocos grandes productores de la región⁴², sin consultar con la infinidad de pequeños agricultores dedicados a esta actividad, quienes fueron marginados en el caso de El Salvador. Sin embargo, proponían *fixar un nivel arancelario desgravándose parcialmente en los primeros diez años y el residuo quedara como piso arancelario, no sujeto a desgravación*⁴³. Congruentes con esa posición, propusieron una desgravación no lineal en 15 años, a partir de un arancel base del 40%, manteniendo un residuo arancelario el cual tendría permanencia indefinida. En otras palabras, pretendían una liberalización parcial, manteniendo un piso arancelario del 20% en algunos rubros, el cual les permitiría cierto nivel de protección frente a las importaciones de los EE.UU. Como era de esperarse, dicho planteamiento fue tajantemente rechazado por los EE.UU. que pretendía en cambio, la plena liberalización del mercado de granos básicos, como al final sucedió.

Resultados de la Negociación

Como se consigna en el cuadro 6, El Salvador otorgó una apertura parcial del mercado de maíz blanco por medio de una cuota de importación libre de arancel de 35,700 TM. la cual

⁴² La Posición del sector Granos Básicos fue impulsada por la Federación Centroamericana de Granos Básicos (FECAGRAB), integrada por representantes de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

⁴³ Véase: FECAGRO, Op. Cit, Posición de FECAGRAB ante el TLC con los EE, UU. Managua, Nicaragua, Marzo de 2003.

crecerá 2% anualmente de forma indefinida. Después del año 15, la cuota crecerá en 700 TM por año. Esta cuota es inferior al promedio histórico de maíz blanco importado de los Estados Unidos, mientras que su incremento anual -según el gobierno salvadoreño- tuvo como base el crecimiento histórico del consumo nacional.

Posibles implicaciones de los acuerdos obtenidos

Los impactos de estos acuerdos tendrán fuertes implicaciones en la producción y el comercio del producto. Por ejemplo, al combinar el contingente abierto con su respectiva tasa de crecimiento, se observa que en el primer año de vigencia del CAFTA, entrarán 35,700 TM de maíz blanco libre de aranceles, las cuales representan el 58% del promedio de importaciones que El Salvador realizó entre 1999 y 2001 de Estados Unidos. A pesar que la cuota y la tasa de crecimiento negociada fue relativamente baja en relación a las importaciones actuales, en el año 10 de entrada en vigor del TLC/CA/USA, el ingreso de maíz blanco bajo cuota cubrirá el 68% de las importaciones promedio realizadas por el país en el período antes señalado. Obviamente, si la producción de maíz disminuyera, la proporción de la cuota dentro de las importaciones totales tendería a ser mayor, aumentando la dependencia del país de las importaciones.

Cuadro 6
Crecimiento de la Cuota de maíz blanco en CAFTA (TM)

Años	1	2	3	4	5	6	8	9	10	12	13	14	15
Cantidad	35,700	36,400	37,100	37,800	38,500	39,200	40,600	41,300	42,000	43,400	44,100	44,800	45,500

Fuente: MINEC

Al analizar el comportamiento de estas variables, y aun considerando su inestabilidad, se puede prever que el abastecimiento de la demanda interna de maíz con importaciones crecerá en mayor proporción que el abastecimiento con producción nacional, provocando una lenta, pero creciente dependencia alimentaria. Aun así, no se prevé un efecto de desplazamiento masivo de la producción nacional de maíz en el corto plazo por efectos del CAFTA. Para que ello suceda debería registrarse una fuerte caída en la producción, e incluso utilizando plenamente la cuota asignada sería necesaria las importaciones de maíz blanco de la región o de otros países, para propiciar un exceso de la oferta. Ahora bien, considerando que la base arancelaria y las cuotas negociadas son diferente para cada uno de los países Centroamericanos, y que el comercio intraregional del maíz blanco está libre de aranceles, la posible triangulación del producto podría generar impactos directos adversos a la producción nacional. Igualmente si alguno de los países del área decide en el futuro activar el mecanismo para acelerar la desgravación, incluso la protección temporal de salvaguardia, sería limitada.

En síntesis, a pesar de que el maíz blanco fue parcialmente excluido del programa de eliminación de aranceles, si se consideran las distorsiones en los precios internacionales, las condiciones en que se manejaron las cuotas, las bases arancelarias diferenciadas con que cada país negoció con Estados Unidos, mas las dificultades en la producción nacional, plantea un panorama sombrío para los productores primarios del grano en El Salvador.

Los requisitos de desempeño

El Salvador logró consolidar las reglas del Convenio de Comercialización, manteniendo los requisitos de desempeño durante 15 años⁴⁴. (En el Capítulo III, se desarrolla con mayor amplitud lo relativo a los Convenios de Comercialización). Ello supone que los acuerdos entre productores e industriales seguirán vigentes durante ese período. Sin embargo, bajo este mecanismo únicamente se comercializarán 15 mil TM (330,690 quintales), equivalentes al 43% del contingente: el resto, supuestamente, ingresará bajo la modalidad de los historiales de importación de los Estados Unidos. El hecho que la mayor proporción de la cuota quede exenta de los requisitos de desempeño, posiblemente se deba a los bajos volúmenes de producción nacional movilizados bajo este mecanismo. Esta situación abre la posibilidad de discrecionalidad a quien otorgue las licencias de importación para la parte de la cuota exenta de requisitos, al no haberse establecido claramente el procedimiento para su adjudicación.

b. Maíz amarillo y sorgo

La producción y comercialización del sorgo en El Salvador, está directamente relacionado a las importaciones de maíz amarillo, debido a su función de sustituto cercano en la elaboración de alimentos concentrados. Es por esta razón que parte del contingente de importación de maíz amarillo abierto en CAFTA, está sujeto al cumplimiento de los requisitos de desempeño establecidos en el Convenio de Comercialización del Sorgo. Además, el sorgo y maíz blanco y amarillo fueron negociados en cadena por el gobierno salvadoreño, respondiendo a los intereses de la industria avícola y ganadera del país.

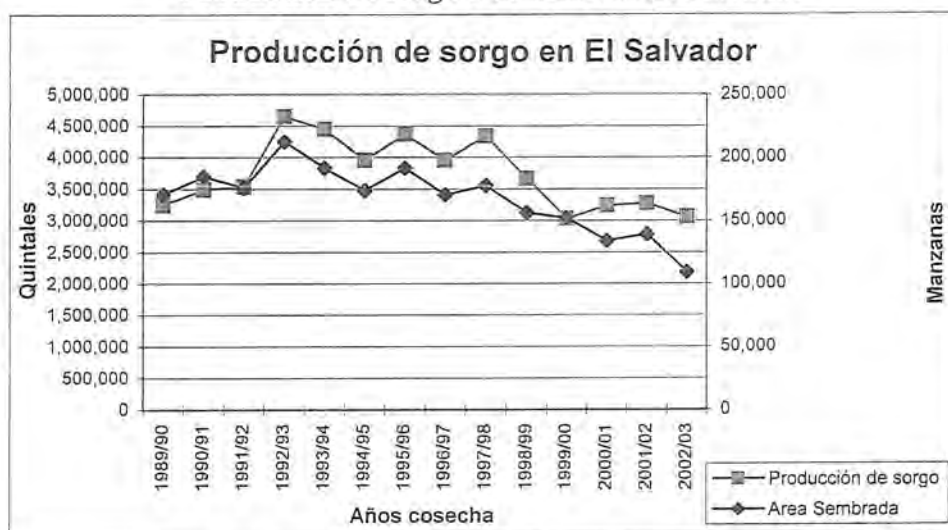
Características de la producción de sorgo

La producción nacional de sorgo o “maicillo”, presenta fuertes fluctuaciones a lo largo del tiempo, no obstante se distinguen dos períodos claramente diferenciados, como se aprecia en el gráfico 2. El primero de ellos hasta mediados de los noventa, en que la producción crece sostenidamente hasta alcanzar un récord de 4,6 millones de quintales. En el siguiente período la producción disminuye progresivamente, hasta un mínimo de 3,0 millones de quintales en el 2003. El área cosechada y el rendimiento en la producción de sorgo han evolucionado inversamente en los últimos quince años. Así, mientras que el área destinada a la siembra se redujo de 170,500 MZ a principios de los noventa a 134,200 Mz en el 2003, el rendimiento aumentó de 19.0QQ/Mz. a 24.1QQ/Mz. en el mismo período. En otras palabras, mientras el área sembrada disminuyó cerca de 21% entre 1989-2001, los rendimientos crecieron 27%, aun así, no lograron contrarrestar la pronunciada caída en la producción nacional. A pesar que la producción ha disminuido, se estima que ésta es suficiente para autoabastecerse y en raras ocasiones el país ha recurrido a importaciones

⁴⁴Los Convenios de Comercialización son acuerdos voluntarios, mediante la formalización de contratos de opción de ventas, negociados por medio de la Bolsa de Productos Agropecuarios, en los cuales se establecen desde el precio del producto, calidad, tiempo y lugar de entrega, hasta la forma de pago. Según el Convenio, éste permite un suministro regular, a precios predecibles y aceptables para productores e industriales.

fuera de la región. En lo que respecta a su uso, el sorgo es escasamente utilizado para consumo humano; su uso es generalizado como materia prima para consumo animal en finca y en la industria de alimentos balanceados para animales; de aquí el interés de la industrial avícola y ganadera, para inducir la negociación en función de sus intereses.

Gráfico 2
Producción de sorgo o maicillo en El Salvador



Fuente: Elaboración propia en base a SIECA

A raíz de la disminución del área sembrada, los jornales requeridos en las labores de producción de sorgo han disminuido. 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 permanentes⁴⁵ generados por esta actividad se aproximan a 14 mil en el 2003. Por el contrario, al considerar la reducción de 36,300 MZ de área sembrada entre 1989 y 2003, podría estimarse una pérdida de al menos 4,237 empleos durante esos años. En otras palabras, tanto en términos de producción como en la generación de empleos, los acuerdos en CAFTA recaerán sobre un subsector en decadencia.

En lo que respecta al sorgo, también los Estados Unidos es el mayor productor a nivel mundial con 9.8 millones de TM en 2002, acaparando más del 90% del comercio internacional. Sin embargo, la principal amenaza para la producción nacional de sorgo proviene de los acuerdos en maíz amarillo, un sustituto cercano de éste y al cual El Salvador concedió libre acceso.

⁴⁵ 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.

Características comerciales del sorgo y maíz amarillo.

La estructura de mercado del sorgo en El Salvador es compleja, pues aparte de competir con importaciones de ese mismo producto de la región, lo hace con importaciones de maíz amarillo, provenientes en su totalidad de los EE.UU. donde es ampliamente subvencionado, lo cual permite a los exportadores de ese país comercializar el producto por debajo de los costos de producción. 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 directo y para uso animal a nivel industrial⁴⁶.

Cuadro 7
Utilización de sorgo y maíz amarillo en El Salvador
(En Proporciones aproximadas) Periodo 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: Elaboración propia con base al MAG

Evidentemente, existe una relación de competencia directa en el mercado de insumos para la elaboración de alimentos para animal, lo cual se constata en la proporción de los insumos utilizados en su preparación. Para el año 2000, por ejemplo, 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 QQ⁴⁷. Es por ello que las importaciones de maíz amarillo pasaron de un poco más de 100 mil TM en 1994 a más 353 mil TM, con un crecimiento promedio de más del 250% durante esos años. El efecto sustitutivo entre el sorgo y el maíz amarillo es claro, pues durante esos mismos años, mientras la producción de sorgo ha disminuido y las importaciones del producto han desaparecido, las importaciones de maíz amarillo crecieron aceleradamente. Lo anterior ha propiciado un dramático ascenso de la dependencia, al pasar de 37.3% a mediados de los noventas a cerca del 71% en el 2002. No hay duda que la ausencia de políticas destinadas al fortalecimiento de la producción nacional de sorgo, unido a la mayor exposición a la competencia derivado de la apertura externa unilateral, ha tenido un efecto particularmente devastador en la producción y los productores de sorgo.

⁴⁶ Ver: "Informe de Coyuntura Enero-Junio 2003", MAG, Oficina de Políticas y Estrategias. Disponible en: www.mag.gob.sv/

⁴⁷ MAG, "Anuario Estadístico 2000"

Cuadro 8
El Salvador
Situación de sorgo y maíz amarillo (1994 – 2002)

	Producción Tm.	Importaciones de sorgo en Tm.	Importaciones M.A. en Tm.	Exportaciones de sorgo en Tm.	Exportaciones M.A. en Tm.	Consumo aparente de M.A. Y sorgo	Dependencia
1994	201,743	19104	101107	4	0	321,950	37.3
1995	179,485	8380	144899	0	0	332,764	46.1
1996	198,196	13808	132293	0	686	343,611	42.5
1997	179,503	5081	245736	0	263	430,057	58.3
1998	196,900	7	224433	18	81	421,241	53.3
1999	166,267	128	279487	0	2	445,880	62.7
2000	137,513	695	337256	0	94	475,370	71.1
2001	146,943	422	360414	23	188	507,568	71.1
2002	148,504	81	353110	0	0	498,974	70.8

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de SIECA y MAG

Posición del subsector de sorgo.

Como previamente señaláramos, la posición del sector fue impulsada por FECAGRAB, entidad que aglutina básicamente a los principales importadores de granos básicos de Centroamérica. Su propuesta al gobierno consistía en negociar un arancel base del 40%, permitiendo una desgravación lineal del 2% anual, pero únicamente por diez años, lo cual le permitirá mantener una nivel de protección del 20% por tiempo indefinido.

Loa acuerdos en maíz amarillo en El CAFTA

Como resultado de las negociaciones en CAFTA, el maíz amarillo proveniente de EE.UU. entrará libre de aranceles a El Salvador a partir del año 15 de entrada en vigencia del Tratado. En el transcurso de ese plazo, un arancel base del 15% se irá reduciendo linealmente en 1% anual. Paralelamente al programa de desgravación, El Salvador concedió una cuota de importación libre de arancel de 367,500 TM, la cual crecerá 5% anual. Esta cuota del primer año equivale al 72% del consumo nacional de sorgo y maíz amarillo, y más de tres veces el volumen de la producción nacional de sorgo de 2002, lo cual nos muestra la profundidad de las concesiones obtenidas por los negociadores de los Estados Unidos.

La producción de maíz amarillo es ampliamente subsidiada en los EE.UU. de manera que los agricultores nacionales tendrán que competir en condiciones desiguales, en un mercado cada vez más abierto, pero profundamente distorsionado.

Cuadro 9
Principales acuerdos en CAFTA para
Maíz amarillo y Sorgo

	Cuota de Maíz amarillo (5%)	Producción de sorgo (-3% Anual)	Consumo aparente	Dependencia
Años	Cantidad Tm.	Cantidad Tm.	Cantidad Tm.	Porcentajes
1	367500	143413	510913	72
2	385000	139111	524111	73
3	402500	134937	537437	75
4	420000	130889	550889	76
5	437500	126962	564462	78
6	455000	123154	578154	79
7	472500	119459	591959	80
8	490000	115875	605875	81
9	507500	112399	619899	82
10	525000	109027	634027	83
11	542500	105756	648256	84
12	560000	102584	662584	85
13	577500	99506	677006	85
14	595000	96521	691521	86

Fuente. Anexo 3.3 del TLC/USA/CA y estimaciones propias

Si la tendencia en la producción de sorgo se mantiene y los volúmenes de importación de maíz amarillo crecen en similares proporción que en los últimos años, una primera aproximación al efecto de esta apertura, indicaría que en el término de 10 años la dependencia creada solamente en base a las importaciones de maíz amarillo bajo cuota ascenderá al 83%. Estas importaciones representarán cerca de 5 veces la producción de sorgo en el año 10 de vigencia del CAFTA y 3.6 veces la producción de 2002. Por otra parte, si se considera que el comportamiento del área cosechada y los volúmenes de producción de sorgo están correlacionados positivamente, y que ambas variables han disminuido como se observa en el cuadro anterior, podría esperarse que en el año 15, 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. Lo anterior pondría en riesgo a cerca de 5,000 empleos permanentes, todo ello antes de que el maíz amarillo pueda entrar plenamente bajo libre comercio.

En síntesis, tanto el sorgo como el maíz amarillo tendrán libre comercio en el año 15, plazo acordado en el programa de liberalización. Aunque en el país no se produce maíz amarillo, en el CAFTA se acordó 6 años de gracia y en los 9 restantes una desgravación no lineal. En ambos productos El Salvador abrió contingentes de importación crecientes en tanto se llegue al libre comercio: para maíz amarillo 367 mil 500 toneladas métricas y para el sorgo 263 toneladas; ambos contingentes experimentarán un crecimiento anual del 5%, lo cual le permitirá a EE.UU. ampliar rápidamente su participación en el mercado salvadoreño.

Al igual que en maíz blanco, se respetarán las normas establecidas en el Convenio de Comercialización de sorgo; sin embargo, bajo estas reglas únicamente se podrán distribuir 100 mil toneladas métricas (2,2 millones de quintales) equivalentes al 28.5% del total de la cuota. El resto del contingente se asignará bajo el mismo criterio de importador histórico.

Como mecanismo de protección temporal se negoció una SAE, la cual únicamente se podrá aplicar para el sorgo.

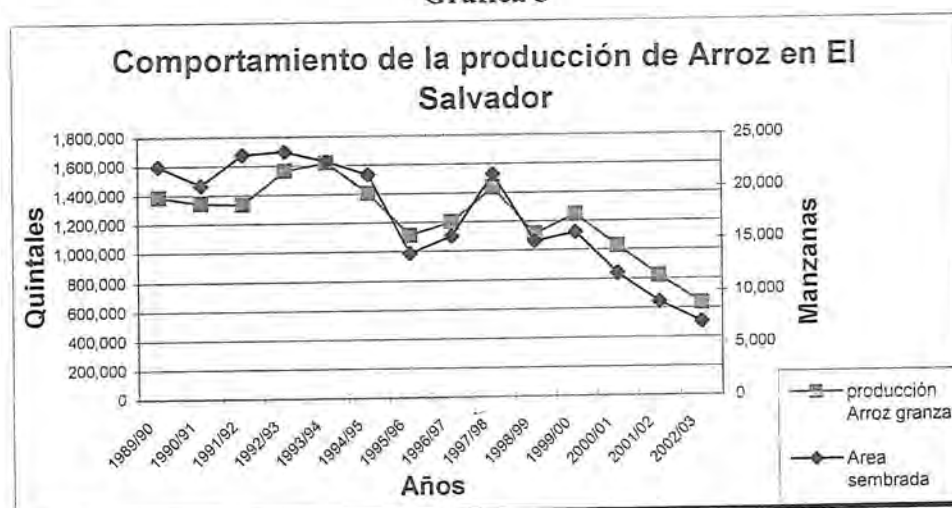
c. Arroz

Características de la producción

Al igual que el resto de granos básicos, los acuerdos sobre arroz en el CAFTA, se insertarán sobre un subsector que enfrenta serias dificultades. La actividad arrocera primaria del país exhibe una tendencia hacia la baja, con signos evidentes de encontrarse en una profunda crisis. Su magnitud se refleja en diversos indicadores, siendo los más relevantes el rápido descenso en la producción y área sembrada, la pérdida de empleos y una creciente dependencia de las importaciones.

En los últimos 15 años, la producción de arroz ha experimentado una dramática caída de 54.3%, pasando de 1.4 millones de quintales en 1989 a 632 mil quintales en el 2003. La caída en la producción no fue suficientemente compensada por los aumentos en los rendimientos, los cuales crecieron de 62.4 QQ/Mz. a 90.4 QQ/Mz en esos mismos años. Similar comportamiento se observa en áreas sembrada, que también ha experimentado una fuerte reducción de más del 68%, al pasar de 22,200 MZ a 7,000 MZ en el periodo señalado. La reducción de esta actividad productiva ha provocado la pérdida de empleos en el campo, contribuyendo a agudizar la crisis del sector rural del país. Estimaciones preliminares, indican que la contracción en la actividad arrocera 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. Este fenómeno también se debe a que los únicos productores que se han mantenido son los de mayor tecnificación que requieren de menos mano de obra y más capital. Los acuerdos en CAFTA, recaerán en un sector que se debate en una profunda crisis de carácter estructural.

Gráfica 3



Fuente: Elaboración propia en base a MAG

Perfil comercial del arroz

Previo a la entrada en vigor del CAFTA, El Salvador presenta un creciente déficit en el mercado de arroz. En la medida que la producción nacional ha sido insuficiente para suplir la demanda interna las importaciones han crecido aceleradamente. Como se aprecia en el cuadro 4.6, entre 1994 y 2002, mientras que la producción disminuía en más de 36 mil TM, las importaciones crecieron de 33 mil a 94 mil TM. Aumentando significativamente la dependencia, al grado que en la actualidad el 73.7% del consumo interno es suplido por importaciones. Esto supone unas fuertes erogaciones en divisas para el país, las cuales han crecido de US \$5.1 millones en 1995 a US \$9.7 millones en 2002.

Cuadro 10
Comportamiento del mercado Arroz en El Salvador

Año	Producción (Tm.)	Importaciones ⁴⁸ (Tm.)	Exportaciones ⁴⁹ (Tm.)	Consumo aparente (Tm)	Dependencia
1994	73,438	33,124	2,799	103,762	31.9
1995	63,739	28,287	2,086	89,940	31.5
1996	50,395	41,996	394	91,997	45.6
1997	54,522	37,262	346	91,438	40.8
1998	65,135	49,778	1,914	112,998	44.1
1999	50,662	34,832	623	84,870	41.0
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

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de datos: MAG, SIECA

No obstante que el arroz se cultiva en muchos países, los Estados Unidos juega un papel determinante en el comercio mundial del producto. Si bien sus volúmenes de producción no está entre los mayores del mundo⁵⁰, gran parte de ésta la comercializa en los mercados externos. Considerando la proporción mundial exportación / producción se puede deducir que EE.UU. destina gran parte de su producción arrocería hacia la exportación.

El comercio internacional del arroz se encuentra altamente distorsionado. Se estima que debido a los bajos precios del producto, propiciado por los subsidios que recibe el sector en los EE.UU. las exportaciones se realizan con precios 35% por debajo de sus costos de producción⁵¹. Los programas y el nivel de subvenciones garantizan a sus productores

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Incluyen las exportaciones de oro y granza, todo en términos granza.

⁵⁰ Los principales países productores de arroz, por orden de importancia: son: China, India, Indonesia, Bangladesh, Vietnam y Tailandia, entre otros... Los Estados Unidos ocupa la posición once.

⁵¹ IATP (Institute for Agriculture and trade policy), United States Dumping on World Agricultural Markets, Febrero de 2004.

aproximadamente US \$232 por TM. Estos apoyos permiten que el precio del producto en términos FOB en Puerto de New Orleans sea de US \$108.00, brindando a las exportaciones de arroz de ese país ventajas “competitivas” imposibles de equiparar en Centroamérica. A pesar de los elevados costos presupuestarios de mantener esta política, ésta genera excedentes, los cuales se colocan en los mercados mundiales a precios inferiores a los costos de producción. Como se aprecia en la gráfica 4 el efecto dumping ha tenido un impacto devastador en la producción arrocera salvadoreña. Así, en la medida que las importaciones han aumentado, la producción se ha contraído, provocando el desplazamiento de la producción nacional y la ruina de una gran cantidad de agricultores aun antes de que el CAFTA entre en vigor.

Gráfica 4



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos MAG, SIECA.

Síntesis de la posición del Sector.

Con sobradas razones, a lo largo de la negociación los arroceros centroamericanos mantuvieron una posición defensiva ante el TLC, solicitando desde un principio *la exclusión del programa de desgravación del arroz en todos sus incisos arancelarios*. Esa posición fue respaldada con sólidos argumentos técnicos, y contaba con el apoyo de los procesadores de arroz y la mayoría de grandes productores de la región⁵². 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*. Es claro que la propuesta buscaba proteger la producción primaria y preservar el eslabón de la cadena vinculado al procesamiento del producto en manos de centroamericanos.

Los industriales del arroz, realizaron grandes esfuerzos con sus contrapartes estadounidenses a fin de alcanzar un acuerdo equilibrado que satisficiera a ambas partes,

⁵² La posición negociadora de los agroindustriales de arroz de la región, fue conducida por la Federación Centroamericana de Productores de Arroz (FECARROZ), constituida por los principales gremiales de productores y procesadores de arroz de la región. Aunque en el caso particular salvadoreño, sus representantes eran básicamente procesadores.

sin embargo, dicha posición fue rechazada por los Estado Unidos, quién desde el principio presionó por la plena liberalización de los mercados en un plazo relativamente corto, como efectivamente sucedió. En estas negociaciones, el gobierno salvadoreño, no mostró la contundencia y la capacidad debida para defender las posiciones, técnicamente fundamentadas, de sus productores y procesadores de arroz; su displicente actitud negociadora y la sumisión a las presiones de Washington, le llevó a aceptar un acuerdo que seguramente profundizará la desarticulación de la cadena productiva nacional del arroz.

Los acuerdos sobre arroz en CAFTA

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. La desgravación a aplicar será no *lineal* a partir del año 10, con un arancel base del 40%. En tanto se llegue al libre comercio el acuerdo establece que El Salvador abrirá una cuota de 62 mil 220 TM de arroz granza (1.37 millones de quintales) con un crecimiento anual del 2%. Dicha cuota representa el 78% de las importaciones totales de arroz granza para el 2002, el 99% de las cuales proviene de los Estados Unidos.

Al cierre de las negociaciones y aún en contra de la posición de los arroceros salvadoreños, el gobierno cedió a las exigencias estadounidense aperturando una cuota de 3 mil TM de arroz oro o pilado (60 mil quintales), con una tasa de crecimiento del 5% anual. Sin embargo, loa arroceros estadounidenses no conformes con los resultados obtenidos, mientras se revisaba la redacción y los textos jurídicos del acuerdo, presionaron 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 por ciento anual. De nuevo, el gobierno salvadoreño se mostró complaciente ante esta nueva exigencia. Es de señalar que las importaciones de arroz oro realizadas por El Salvador, históricamente han sido insignificantes, por lo que las concesiones hechas en CAFTA, le permitirán a Estados Unidos una mayor participación en el mercado salvadoreño, en un eslabón de la cadena reservado exclusivamente a industriales nacionales.

Cuadro 11
Crecimiento de la Cuota de
Arroz granza y oro en
CAFTA (TM.)

Año	Arroz Granza	Arroz oro ó procesado	Total de arroz en granza
1	62,220	5625	71595
2	63440	6000	73440
3	64660	6375	75285
4	65880	6750	77130
5	67100	7125	78975
6	71320	8125	84862
7	72540	8445	86615
8	73760	8765	88368
9	74980	9085	90122
10	76200	9405	91875
11	77420	9725	93628
12	78640	10045	95382
13	79860	10365	97135
14	81080	10685	98888
15	82300	11005	100642
16	83520	11325	102395
17	84740	11645	104148
18	Ilimitado	ilimitado	Ilimitado

Fuente: TLC/USA/CA, anexo 3.3

Como medida de protección temporal, se acordó una Salvaguardia Agrícola Especial para arroz, la cual se activará automáticamente con el 10 por ciento de incremento en la cuota. A pesar del largo plazo acordado para su liberalización y la aplicación de la SAE, seguramente ambos mecanismos de protección resulten insuficientes, dada la profundidad de la apertura inicial concedida y la pérdida de importancia relativa de la salvaguardia a medida se avance en el programa de liberalización, por lo que de ratificarse el TLC en estas condiciones, la actividad productiva nacional de arroz estará seriamente amenazada, incluso con desaparecer.

Posibles Impactos del CAFTA

Es claro que el acuerdo tendrá un fuerte impacto a lo largo de la cadena productiva arrocera 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 en El Salvador, será uno de los grandes perdedores en este TLC, debido a las presiones competitivas a las que se verá sometido, 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 Estados Unidos, utiliza plenamente

la cuota, indicaría que el nivel de dependencia alcanzaría el 95% en el año 10 de entrada en vigor del CAFTA, aun antes de que el sector comience a desgravarse por el período de gracia otorgado como se observa en el cuadro siguiente. En otras palabras, si la producción y los rendimientos de arroz no mejoran sustancialmente en los próximos años 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 nacional posiblemente sea plenamente desplazada por las importaciones provenientes de los Estados Unidos, ocasionando un serio impacto en la actividad productiva, económica y social de estas familias y del país.

Cuadro 12
Proyección del mercado de arroz granza
de El Salvador en CAFTA
(Toneladas Métricas)

Años CAFTA	Producción⁵³ (Crecimiento – 20.2%)	Importaciones bajo cuota (crecimiento 2% y 5%)	Consumo aparente	Nivel de dependencia
1	37497	71595	109092	65.6
2	29923	73440	103363	71.1
3	23879	75285	99164	75.9
4	19055	77130	96185	80.2
5	15206	78975	94181	83.9
6	12134	84862	96996	87.5
7	9683	86615	96298	89.9
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
14	1995	98888	100883	98.0
15	1592	100642	102234	98.4
16	1271	102395	103666	98.8
17	1014	104148	105162	99.0

Fuente: elaboración propia en base a MAG, SIECA, MINEC

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 después del cual difícilmente sobrevivirán⁵⁴. Por el contrario, en la cadena del arroz, se prevé que los posibles beneficiados de esta apertura sean 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

⁵³ El calculo se baso en la reducción en 20.2% del volumen promedio en los últimos tres años (37,497 Tm).

⁵⁴ Entrevista a un integrante del Convenio de Comercialización de Arroz. San Salvador, El Salvador, 25 de junio de 2004.

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 adjudicación de contingentes no sea adecuadamente administrado.

Los requisitos de desempeño en arroz

Finalmente, para este subsector se podrán mantener los requisitos de desempeño, es decir, los acuerdos privados de comercialización pactados entre agricultores y la industria nacional. Dichos requisitos aplican para un plazo de 18 años, y cubre la totalidad de la cuota arroz granza. Sin embargo, su efectivo cumplimiento será difícil de sostener debido a que éstos no son de cumplimiento obligatorio a nivel nacional. Por otro lado, el precio de importación del arroz de Estados Unidos, se encuentra muy por debajo del precio pactado en el Convenio y frente a un aumento de las importaciones por la utilización de las cuotas, se podría generar un desequilibrio en el mercado nacional, volviendo imposible sostener el precio convenido con los productores nacionales. Es bastante probable entonces que con la entrada en vigor del TLC, también desaparezcan los requisitos de desempeño, aun cuando hayan sido consolidados en los textos del TLC.

d. Frijol

En lo que respecta al frijol, la posición asumida por El Salvador fue bastante controversial, debido a que es uno de los bienes fundamentales en la dieta alimenticia de los hogares salvadoreños, tanto urbanos como rurales. Junto a la tortilla de maíz, los frijoles constituyen la principal fuente de proteínas para miles de familias especialmente en las áreas rurales. El grano de frijol contiene entre 20 y 25% de proteínas, 1.6% de lípidos, cerca de 60% de hidratos de carbono y además calcio, fósforo, hierro entre otros⁵⁵. Se estima que los frijoles representan el 6.84% de la dieta urbana y el 7.5% a nivel rural. Además, después del maíz ocupa la mayor superficie de siembra y se cultiva en todo el territorio, desde los 1000 hasta los 1500 metros sobre el nivel del mar (MSM), de ahí que constituye una importante actividad generadora de empleo en las áreas rurales más deprimidas y un soporte estratégico a la seguridad alimentaria.

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*”, bajo el argumento del potencial exportador que, teóricamente, tiene el frijol entre la comunidad de salvadoreños residiendo en los Estados Unidos. Como respaldo a su posición, el gobierno se amparaba en un estudio realizado por el Centro de Desarrollo Agrícola y Rural de Iowa State University, el cual mostraba que El 88.7% de las familias salvadoreñas residiendo en ese país consumen frijol rojo, con un promedio semanal de 2.68 libras y un consumo potencial de 3.60 libras por

⁵⁵ MAG: Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal. Boletín Técnico No. 2, año 2002. CENTA 2000, Variedad de Frijol..

semana. El consumo total de frijol se estimaba en 68 millones de libras anuales, por un valor en ventas que ascendieron a los 24 millones de dólares⁵⁶

Por otra parte, un trabajo realizado por el MAG, señalaba que en la actualidad Estados Unidos, es el sexto productor mundial de frijoles en el mundo, y el séptimo país con la mayor área utilizada para ese cultivo⁵⁷. Según este estudio, debido a la disponibilidad de frijol tanto rojo como negro de tamaño pequeño en ese país, le ha permitido convertirse en “*el principal abastecedor de frijoles negros para Centroamérica*”, indicando que cuando se ha presentado desabastecimiento de frijol rojo los países del área recurren a Estados Unidos para solventar la situación. Es por esto que llama la atención el hecho que la solicitud de libre acceso para el frijol sostenida por El Salvador, se haya concentrado exclusivamente en la demanda externa, sin considerar que el libre acceso del que también gozará los Estados Unidos, le permitir ampliar su participación en el mercado centroamericano de frijol negro, particularmente en algunos países donde el producto goza de amplia aceptación entre sus consumidores.

Características de la producción de frijol:

Producción y empleos.

A diferencia de otros granos básicos, el cultivo del frijol presenta un desempeño favorable en los últimos 15 años (como se aprecia en el grafico siguiente), traduciéndose en aumentos sostenidos en áreas cosechadas, rendimientos y producción. El área destinada a la siembra aumentó de 91,600 Mz. en 1989/90 a 118,862Mz. en 2002/03, lo cual representa un crecimiento promedio del 30% en el período. Similar tendencia se observa en los rendimientos, incrementándose en cerca del 50%, al pasar de 10.6 QQ/Mz. a 15.1 QQ/Mz. en el período analizado. La producción del grano también muestra un importante dinamismo, al aumentar de 968 mil quintales a cerca de 1,8 millones, lo que representa un extraordinario desempeño en ese período. El dinamismo mostrado ha aumentado la demanda de mano de obra en el campo. En 2002/03 esta actividad generó aproximadamente 28,527 empleos permanentes⁵⁸, con un incremento de cerca del 30% con respecto a los empleos generados a inicios de la década anterior. 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 de granos básicos.

⁵⁶ MINEC y Centro de Desarrollo Agrícola y Rural del Iowa State University; Consumo Salvadoreño de Productos Étnicos en Estados Unidos

⁵⁷ MAG: Oficina de Políticas y Estrategias, División de Análisis Estratégico. Situación y Perspectiva del Sector Agropecuario en el Marco del Tratado de Libre Comercio Centroamérica – Estados Unidos. San Salvador, Septiembre de 2003.

⁵⁸ Según el MAG, los empleos permanentes se obtienen de multiplicar la superficie cultivada por los jornales por manzana, entre 250 días laborales al año. En El caso del frijol se requieren de 60 Jornales /Mz,

Gráfica 5
Producción de frijol en El Salvador



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras del MAG

Características comerciales del frijol

La estructura comercial del frijol en El Salvador es relativamente compleja. Por un lado tanto la producción como la demanda interna han experimentado un crecimiento anual bastante similar de 5% y 7% anual, respectivamente, entre 1994 y 2001. 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 ha sido superior a la del consumo, los niveles de dependencia se han incrementado en 23% en promedio, provocando que el volumen de importaciones absolutas creciera en 12,041 TM entre 1994 y el 2002. De lo anterior se infiere que en el comercio del frijol en el país se observa un caso típico de triangulación entre los comercializadores del grano, importando el producto para luego reexportarlo, seguramente aprovechando el diferencial de precio entre el país de origen y el de destino.

Cuadro 13
Comportamiento del mercado de Frijol en El Salvador
(en Toneladas Métricas)

Año	Producción	Importaciones	Exportaciones	Consumo aparente	Grado de Dependencia (Porcentaje)
1994	61,378	8,406	0	69,784	12.0
1995	51,138	3,189	0	54,327	5.9
1996	59,105	2,127	0	61,232	3.5
1997	67,507	6,230	1,318	72,419	8.6
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: Elaborado con base a datos SIECA y FAO.

Las importaciones salvadoreñas de frijol han sido provistas básicamente por países de la región (Nicaragua, principalmente) y menos del 1% por los EE.UU. Por el contrario las exportaciones salvadoreñas tienen como principal destino el mercado de los EE.UU. el cual representó el 90% en el 2002. Además, el país mantiene condición de superávit en el comercio bilateral de frijol con EE.UU. pero es deficitario a nivel nacional. Como se muestra en el cuadro 14, es destacable el rápido crecimiento de las exportaciones del producto realizadas hacia ese país, las cuales han incrementado sostenidamente en más del 200% en los últimos ocho años, propiciando que las divisas generadas en concepto de exportaciones hayan crecido significativamente, pasando de US \$600 mil en 1995 a US \$3.6 millones en 2002.

Cuadro 14

Comercio de Frijol de El Salvador SAC 0713						
Años	Importaciones			Exportaciones		
	Mundo	EE.UU.	%	Mundo	EE.UU.	%
1994	15,608	4,218	27.0	843	515	61.1
1995	3,715	1	0.0	1,776	605	34.1
1996	3,214	27	0.8	3,296	525	15.9
1997	6,250	12	0.2	1,320	1,016	77.0
1998	7,238	305	4.2	1,746	1,012	58.0
1999	18,131	178	1.0	3,471	929	26.8
2000 (P)	10,216	307	3.0	3,459	1,423	41.1
2001 (P)	18,396	81	0.4	2,109	1,826	86.6
2002 (P)	27,649	21	0.1	2,663	2,398	90.0

Fuente: Elaboración propia en base a SIECA

Los acuerdos sobre frijol en CAFTA y posibles implicaciones.

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. El período de desgravación acordado fue de 15 años, con una Salvaguardia Agrícola Especial, la cual 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 estadounidenses, las cuales se desgravarán de la siguiente forma: Los 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 un arancel base del 20%.

Cuadro 15
Resultados de la negociación en CAFTA para el Frijol

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

Fuente: textos TLC

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 el sector consolidó el acceso preferencial a ese mercado. La consolidación de las preferencias arancelarias permitirá 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 en los EE.UU. se 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.

2.2.2 Análisis del Sector Lácteo

Características productivas y comerciales del Subsector Lácteo

La producción de leche en El Salvador presenta un crecimiento sostenido de al menos 2% en promedio anual desde mediados de la década de los noventa. Como se aprecia en el cuadro 4.12, la producción fue próxima a las 400 mil TM. en el 2003. La estructura de producción se caracteriza por ser de doble propósito y de carácter estacional derivado de la disponibilidad de forraje para alimentar a los animales. Esta actividad es bastante concentrada: los ganaderos de El Salvador son mayoritariamente pequeños, estimándose que de 65 mil productores, el 73% de éstos poseen menos de 20 cabezas de ganado, no

obstante que únicamente representan el 30% del hato nacional⁵⁹. Paralelo a la pequeña producción, existe una importante industria láctea que incorpora a sus procesos industriales avanzada tecnología, lo cual les ha permitido sobreponerse a las distorsiones externas características de los mercados internacionales. De acuerdo a estimaciones de la OCDE, las transferencias estatales al sector lácteo en Los Estados Unidos en 2000, representaron el 50% del valor de la producción.

En términos de consumo, según la FAO, el suministro por persona al año de leche en El Salvador ha aumentado de 76.1 Kg. en 1994 a 85.6 Kg. en 2001, convirtiendo a los productos lácteos en parte fundamental en la dieta de alimentaria; al aportar 143 calorías y 7.8 gramos de proteínas diarias. En el ámbito económico, se estima que el subsector genera 125,000 empleos permanentes, sin tomar en cuenta la fase industrial⁶⁰. Estas características conferían al sector lácteo nacional alta sensibilidad en las negociaciones del CAFTA, las cuales no fueron adecuadamente abordadas en la negociación.

Cuadro 16
**El Salvador: Consumo aparente de leche y dependencia
(TM. y porcentaje)**

Año	Producción de leche(FAO)	Importaciones SAC 0401, 0402	Exportaciones SAC 0401, 0402	Consumo Aparente	Grado de dependencia
1994	329,095	12994	9	342,080	3.9
1995	290,742	14943	149	305,536	5.1
1996	327,292	15780	47	343,025	4.8
1997	367,448	19225	303	386,370	5.2
1998	341,745	21467	92	363,120	6.3
1999	360,221	24523	67	384,677	6.8
2000	386,760	22997	680	409,077	5.9
2001	383,467	22362	676	405,153	5.8
2002	408,038	20916	290	428,664	5.1
2003	397,486	20125	0	417,611	5.1

Fuente: elaboración propia en base a FAO y SIECA

Características Comerciales

A pesar que la producción nacional de leche presenta cierta estabilidad en el tiempo, persiste un considerable volumen de importaciones de productos lácteos, en especial de leches en polvo y fluida, proveniente en su mayoría de Honduras, Nicaragua y Costa Rica, países que debido a la introducción de cambios tecnológicos importantes en sus procesos de comercialización -como empaques de larga duración (tipo UHT)⁶¹- les ha permitido fortalecer sus exportaciones. El volumen de importación de leche en polvo ascendió a 14,593 TM en 2003, con un valor superior a los 31 millones de dólares. A diferencia de otros productos, el origen de las importaciones de leche proviene, en orden de importancia,

⁵⁹ OP Cit, MAG, OPE, "Lácteos". Septiembre 2003

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

de Nueva Zelanda, México, Costa Rica, Australia y EE. UU. Con respecto a este último país, las importaciones reportan una baja sensible, pues de un volumen de 2,888 TM en 2000 - valoradas en \$ 5.2 millones- se redujo a 947 TM en 2003, con un valor de \$1.8 millones.

En lo que respecta a las importaciones de leche fluida, éstas provienen principalmente de Costa Rica y Honduras, con un fuerte repunte en los últimos tres años, ascendiendo a 5,532 TM en 2003, con un valor de \$3.7 millones, tal como se aprecia en el Cuadro 4.12. Debido a que la leche fluida y en polvo son sustitutos, los niveles de dependencia se han calculado con base a la producción e importación de ambos productos. Aún así, la dependencia de leche observada es alrededor del 5%, lo cual significa que la producción nacional es capaz de abastecer casi en su totalidad la demanda interna, e incluso en algunos años el nivel de dependencia se ha reducido, tal como sucedió en 1996 y el 2000.

Posición inicial del Sector

Durante las negociaciones del CAFTA, la posición del sector fue eminentemente defensiva, planteando la exclusión del programa de desgravación para la mayoría de leches y sus derivados⁶². Como respaldo a esa posición, señalaban el aumento del nivel de subsidios a las exportaciones, la ayuda interna y las medidas de protección en frontera de los productos lácteos aplicados en Estados Unidos. También señalaban que la apertura unilateral de la región a la importación de productos lácteos no ha implicado beneficios al consumidor y que al contrario, los bajos aranceles en algunos países habían provocado que las importaciones desplazaran la capacidad y el potencial productivo del sector, debilitando el desarrollo integral de las economías rurales de la región.

En cambio proponían un proceso de armonización arancelaria regional en dos etapas. La primera consistiría en una armonización parcial en el corto plazo, donde se alcanzaría el mayor arancel aplicado para aquellos países que pudieran hacerlo y que los otros países aumentarían sus aranceles al nivel consolidado en la OMC. En la segunda etapa, proponían que cuando los países hubieran concluido su negociación en la OMC, armonizarían el mayor arancel aplicable al uno de enero de 2003. Sin embargo, planteaban que *El avanzar en el proceso de armonización de los aranceles en Centroamérica “no implicaba la incorporación de estos productos al programa de eliminación arancelaria del CAFTA”*

Resultados CAFTA en el subsector Lácteo.

Uno de los acuerdos considerado “modelo” en las negociaciones fue el alcanzado por el subsector lácteo, debido a que contó con el consenso de los agroindustriales de ambas partes; fue el único en el que participaron los seis países y además fue respaldado por los equipos negociadores de Estados Unidos y Centroamérica. Como puede observarse en el cuadro 17, el acuerdo permitirá al istmo la exportación de un contingente arancelario

⁶² La posición del Sector, fue acreditada por la Federación Centroamericana del Sector Lácteo (FECALAC), que aglutina a las principales gremiales de productores e industriales de la región.

ligeramente superior a las 1,070 TM anuales por país distribuidas en diversas partidas arancelarias: *leche fluida, yogures y cremas, quesos, sorbetes y leches modificadas*. Sin embargo, las concesiones arancelarias fueron recíprocas y Estados Unidos, también tendrá acceso preferencial por medio de una cuota similar a la otorgada a la región. En el caso particular de El Salvador, los Estados Unidos podrá exportar libre de aranceles *leche en polvo, mantequillas y pastas lácteas, quesos, sorbetes y leches modificadas* -entre otros- ampliando su participación en el mercado local.

Lo anterior es importante enfatizarlo, pues no obstante que los plazos acordados para la liberalización del subsector son relativamente largos -20 años, con 10 de gracia- el acuerdo alcanzado se inclina más a favor de los intereses de Estados Unidos, debido a que el incremento anual de la cuota combinada con la reducción arancelaria, le permitirá ampliar de manera progresiva su participación en el mercado nacional y en el largo plazo, eliminar las barreras arancelarias por completo, dando paso al libre comercio a la toda la cadena agroindustrial láctea, siendo éste su objetivo estratégico de largo plazo en la negociación.

Los resultados obtenidos, son contrarios a la posición inicial propuesta por la industria lechera del país y la región, que como señaláramos, propugnaba por un proceso de armonización arancelario regional, previo a que estuviera vigente el arancel externo común de la Unión Aduanera. Mientras este proceso no se completara las perspectivas el sector era excluirse de las negociaciones.

Cuadro 17
Cuotas establecidas en CAFTA
Para el comercio bilateral de productos lácteos
Centroamérica y EE.UU. (TM.)

Línea arancelaria	El Salvador	
	Exporta.	Import.
Leche Fluida	60	10
Leche en polvo		300
Yogurts y cremas	300	10
Mantequillas y pastas lácteas	60	100
Quesos	450	410
Sorbetes	80	120
Otros productos lácteos	120	120
Total de Tm.	1,070	1,070

Fuente: Elaboración propia en base a textos CAFTA

Los negociadores salvadoreños han señalado que los acuerdos finales del rubro son los *más favorables* en términos de protección, si se compara con el resto de subsectores: el plazo de desgravación es el más largo de todos, 20 años, con un período de gracia de 10 años y un programa no lineal de desgravación que parte de un arancel base del 40%. El acuerdo establece la apertura de una cuota importación recíproca de 1,070 TM. El volumen más significativo es para leche en polvo que en el primer año asciende a 300 TM. con un crecimiento anual de 5%; este volumen representa el 31% de las importaciones registradas en 2003 de EE.UU. La administración del contingente se hará por medio de licencias de

importación administradas por el MINEC, las cuales se registrarán por el criterio de importaciones históricas. Como mecanismo de protección se estableció una SAE la cual se activa automáticamente al superar en 30% la cuota de importación establecida para cada año. El nivel de activación de la salvaguardia es excesivamente alto, lo que en la práctica significa que los Estados Unidos tendrá la oportunidad de ampliar su nivel de acceso muy por encima de la cuota negociada.

Cabe señalar que finalizada la negociación surgieron fuertes controversias entre el subsector y el Ministerio de Economía, debido a ciertos cambios que habría sufrido el texto a petición de EE.UU. posterior al cierre formal de las negociaciones. Dichos cambios habrían sido negociados sin consulta con el sector por parte del Ministerio de Economía y el USTR, los cuales permitirían la entrada de productos lácteos dentro del contingente a 8 dígitos y no a 4 dígitos como fue negociado. Además, se cuestionaba el hecho que el TLC no resguardaba las reglas del Convenio de Comercialización, eliminando los requisitos de desempeño que el país tiene para la importación de queso a bajo arancel a cambio de la adquisición de leche nacional. El Convenio establece en su normativa la compra de 10 mil litros diarios de leche nacional para poder importar 410 toneladas de queso “Cheddar”, “queso para pizza”, y “queso amarillo”, con un arancel de 15%, en vez del normal de 40%. Según el gobierno salvadoreño, la cuota para los requisitos de desempeño está amparada bajo los compromisos de la OMC, y no bajo los convenios nacionales, cerrando la posibilidad a renegociar el TLC.

En síntesis, si se consideran aspectos tales como el bajo peso del comercio de lácteos con los EE.UU. La importancia de los intercambios comerciales con la región; el plazo de desgravación largo y un contingente de importación relativamente bajo, en el corto plazo no se advierte un efecto pronunciadamente adverso en la producción lechera salvadoreña. Sin embargo, en el largo plazo, el sector deberá enfrentarse a la liberalización del mercado y competir con las poderosas empresas agroalimentarias de ese país. Particularmente preocupante es la cuota de leche en polvo que ingresará libre de aranceles al país una vez entre en vigor el TLC. Para algunos productores nacionales consultados, este podría ser el inicio del desplazamiento de la producción lechera nacional, debido que esta leche podría ser reconstituida para la producción de quesos, yogures, cremas, entre otros, convirtiendo a parte de la industria local en un eslabón de la maquila alimentaria estadounidense-

Los resultados obtenidos en lácteos, ejemplifica la actitud conformista del gobierno salvadoreño, que aun cuando concedió la apertura total de este mercado, considera a los mismos de modelo.

2.2.3 Carnes: avícolas, porcino y bovino

a. Avícolas

Al igual que sectores como el azucarero y lácteo, los avicultores centroamericanos desarrollaron un proceso de consulta regional que les permitiera unificar sus posiciones de cara a las negociaciones del CAFTA. También mantuvieron reuniones permanentes con su contraparte norteamericana, con miras a alcanzar un “*acuerdo entre privados*” y que luego

fuera respaldado por los gobiernos en la mesa de negociaciones⁶³. La postura inicial del sector era eminentemente defensiva, proponiendo la *exclusión del programa de desgravación a negociarse de todos los productos avícolas, tales como: carne de pollo, huevos de mesa y los derivados de ambos productos, mientras no se removieran las distorsiones del comercio avícola con los Estados Unidos*⁶⁴. Entre esas distorsiones señalaban a los subsidios y apoyos internos de que es objeto la industria avícola de ese país; así como los exigentes requisitos de admisibilidad, que en la práctica se convierten en efectivas barreras no arancelarias anulando el comercio bilateral.

La postura defensiva del sector se fundamentaba en la importancia económica y social que la cadena agroindustrial avícola tiene en Centroamérica -generadora de 82,500 empleos permanentes y 516, 280 empleos indirectos- y en el hecho que los Estados Unidos, es el mayor productor y exportador de productos avícolas del mundo, existiendo serias distorsiones resultantes de los elevados subsidios que se brinda a la producción y exportación de productos avícolas de ese país.

Por otra parte, el acceso al mercado estadounidense para el sector es nulo, ya que el intercambio comercial de productos avícolas está sujeto a una serie de medidas no arancelarias que imposibilitan el ingreso real de los productos avícolas de la región a los Estados Unidos.⁶⁵ Señalaban que la falta de acceso al mercado estadounidense es una realidad aun en el marco de Tratados de libre Comercio, ejemplificando el caso mexicano, que a pesar de haber obtenido libre acceso para los productos avícolas a través del TLCAN, varios años después no ha logrado exportar hacia los Estados Unidos, debido a la efectividad de las barreras no arancelarias aplicadas por ese país. Por el contrario, la producción avícola mexicana estaría siendo desplazada por las importaciones provenientes de Estados Unidos a partir de 2003, por la desgravación arancelaria concedida.

Pese a la robustez de los argumentos de los avicultores los gobiernos centroamericanos tampoco supieron defender los intereses y posiciones de sus industriales. Por el contrario, paulatinamente fueron cediendo a las exigencias estadounidense, comprometiéndose a abrir plenamente los mercados en un plazo de 18 años; aperturando en un principio un contingente de importación de 2,800 TM de partes oscuras de pollo -piernas y muslos- con cero arancel. Un aspecto inusual en estas negociaciones, fue que durante los dos primeros años del acuerdo, la cuota de importación será asumida en su totalidad por Guatemala; esto debido a que este país es el único de la región que importa de los EE.UU. esta clase de carne aun sin contar con TLC. A partir del año 3 de vigencia del Acuerdo, los países restantes comenzaran a absorber proporcionalmente la cuota. El Salvador deberá absorber 464 TM, la cual incrementará anualmente en 5%, hasta alcanzar 4 mil 638 TM en el año 12.

⁶³ La posición del Sector Avícola Salvadoreño y Centroamericano, fue impulsada por La Federación de Avicultores de Centroamérica y el Caribe (FEDAVICAC) integrada por: la Cámara Nacional de Avicultores de Costa Rica (CANAVI); Avicultores de El Salvador (AVES); Asociación Nacional de Avicultores y Productores de Alimentos de Nicaragua (ANAPA); Asociación de Avicultores de Guatemala (ANAVI) y la Asociación Nacional de Avicultores de Honduras (ANAVICH).

⁶⁴ Véase: FECAGRO, Op. Cit. Posición del Sector avícola de Centroamérica ante el proceso de Unión Aduanera y el Tratado de Libre Comercio con Los Estados Unidos. Resumen ejecutivo.

⁶⁵ Entre las medidas no arancelarias que afectan al Sector se señalan: Regulaciones sobre Sanidad Animal, Higiene de los Alimentos y diversas Normas Técnicas que imposibilitan el acceso al mercado.

Las demás piezas de pollo y otro tipo de aves, se negociaron en diferentes plazos, que van desde el acceso inmediato, hasta los 10 años.

Cuadro 18
Resultado en CAFTA para el sector avícola

Producto	Desgravación	Contingente	Salvaguardia
Aves	18 años; 10 de gracia, 8 de desgravación	Año 3, la cuota será de 464 TM creciendo anualmente	Se activa con 30% fuera de contingente

Fuente: elaboración propia en base a textos CAFTA

El acuerdo establece para El Salvador un plazo de transición de 18 años, con 10 de gracia. Al terminar este período, el arancel para las importaciones de piernas y muslos comenzará a disminuir paulatinamente de manera no lineal en un plazo de 8 años, partiendo de una arancel que la región homologó en 164.4%. Como mecanismo de protección se acordó la aplicación de una SAE, la cual se activa automáticamente con el crecimiento del 30% del contingente. Sin embargo, la restitución del arancel por la aplicación de la salvaguardia disminuirá inversamente a medida que avance el plazo de desgravación. Es decir, se permitirá la aplicación del arancel NMF del arancel pactado si la importación masiva se da en los primeros años del período de desgravación, y bajará progresivamente en tanto se llegue al libre comercio.

No obstante que las condiciones de apertura negociados para el sector fueron relativamente menos desfavorables, tanto por el monto de la cuota, como por el plazo de desgravación, al finalizar el período de gracia, el sector será sometido a un acelerado y profundo proceso de apertura, con limitados mecanismos de protección, hasta alcanzar la plena liberalización del mercado.

b. Porcinos

Características del sector porcino: Producción

Dentro de las actividades productivas que conforman el subsector pecuario, la porcinocultura es la que presenta un cuadro complejo de dificultades previo a la entrada en vigor del TLC. Estos problemas se manifiestan en una fuerte caída en la producción de carne, que entre 1994 y 2003 se redujo en más del 32%. Este fenómeno ha sido acompañado por una disminución del consumo aparente, que a nivel per capita se contrajo fuertemente al pasar de 2.3Kg en 1994 a 1.5Kg en 2003. A pesar de la reducción en los niveles de producción y consumo, las importaciones de carne han crecido sostenidamente, aumentando los niveles de dependencia. Bajo estas circunstancias, se esperaba que durante las negociaciones se tuviera en cuenta la vulnerabilidad del sector, a fin de lograr un acuerdo comercial acorde con esa realidad.

Comparado con el resto de países de la región la actividad porcina salvadoreña es relativamente pequeña y con un serio rezago en materia de tecnificación. Según la

Asociación Salvadoreña de Porcicultores (ASPORC), de las 66 granjas tecnificadas registradas en el país, únicamente aportan el 20% de la producción nacional (ver cuadro 19), mientras que el restante 80%, proviene de granjas de traspatio. La población porcina tecnificada se estima apenas en 9,820 vientres, en tanto que la no tecnificada aporta 38,370. La granja más grande tiene 900 vientres, mientras que el promedio nacional es de 100, pero las granjas pequeñas promedian 10⁶⁶. La producción se estima en 167 mil cabezas anuales, aperturando cerca de 3,500 empleos permanentes⁶⁷. Ello implica que la producción nacional y la actividad porcícola en su conjunto es pequeña, opera con escasa tecnología y la mayor parte de la actividad se realiza en pequeñas unidades de carácter familiar. Someter al sector a las reglas del “libre mercado” con el principal productor de carne de cerdo en el mundo, parecería un contrasentido; sin embargo, la inflexibilidad de los Estados Unidos para excluir sectores y productos y la complacencia de los gobiernos centroamericanos, condujo su inclusión en un acelerado programa de eliminación de aranceles.

Cuadro 19
El Salvador: Participación de mercado por estratos de Porcicultura.
Año 2003

Tipo de Granja	No. de Cabezas	Proporción (%)	No. de vientres	Proporción (%)
Tecnificadas	166,940	52.10	9,820	20.00
Traspatio	153,480	47.90	38,370	80.00
Total	320,420	100.00	48,190	100.00

Fuente: ASPORC

Características Comerciales

Como se observa en el cuadro 20, en la medida que la producción de carne de cerdo ha disminuido, las importaciones han aumentado, pasando de un mínimo de 11 TM en 1994 a un poco más de 1,400 TM en 2003, por las cuales se erogaron cerca de 3 millones de dólares. La combinación de la caída en la producción con el aumento de las importaciones ha incrementado la dependencia, la cual alcanzó el 14.3% del consumo en 2003. Además, puede observarse como el consumo interno se ha estancado, lo que desde el punto de vista de los porcicultores se convierte en un grave obstáculo a solventar.

⁶⁶ Ver: Asociación Salvadoreña de Porcicultores (ASPORC), Comentarios sobre el TLC (CAFTA), resultados y estrategias para mitigar efectos negativos de la negociación. Mimeo, Sin fecha.

⁶⁷ MAG, OPE. Situación y perspectiva del sector agropecuario en el marco del tratado del Libre comercio Centroamérica-Estados Unidos. Septiembre de 2003.

Cuadro 20
Mercado de Carne de cerdo

	Producción (Tm.)	Importaciones ⁶⁸ (Tm.)	Consumo Aparente	Dependencia
1994	12,740	11	12,751	0.1
1995	10,920	60	10,980	0.5
1996	11,128	5,15	11,643	4.4
1997	10,400	30	10,430	0.3
1998	9,880	790	10,670	7.4
1999	14,196	1,249	15,445	8.1
2000	10,660	906	11,566	7.8
2001	8,659	378	9,037	4.2
2002	8,659	1,094	9,753	11.2
2003	8,660	1,443	10,103	14.3

Fuente: Elaboración propia en base a FAO, SIECA

Posición del Sector.

Obviamente la posición inicial del sector porcícola salvadoreño y centroamericano fue tajante: *excluir de los tratados de libre comercio, los cerdos vivos, la carne de cerdo en piezas o procesada, así como los productos y subproductos del cerdo*⁶⁹. Como respaldo a esa posición, señalaban que el gobierno de Estados Unidos favorece a sus productores con amplios subsidios directos e indirectos, *en flagrante violación a los acuerdos y tratados internacionales que regulan el libre comercio*. Y que en esas circunstancias imposibilitaba el intercambio comercial en igualdad de condiciones, poniendo en desventaja a los productores centroamericanos.⁷⁰

Resultados del sector en el CAFTA

Los acuerdos en CAFTA para el sector porcino se consideran entre los más desfavorables, debido a las enormes concesiones hechas por el gobierno salvadoreño a Estados Unidos, en contra de los intereses de los productores salvadoreños. Para este sector se acordó un programa de desgravación no lineal en 15 años, con seis de gracia. En tanto se llegue al libre comercio, se abrirá una cuota de importación de 1650 TM, con un crecimiento del 10% anual, el doble a las que el sector estaba dispuesto a conceder.

El promedio de importaciones de cerdo de los EE.UU. entre 2000-2002 fue de 793 TM. dicho volumen coincidía con la posición inicial de los porcicultores que proponían una cuota de 750 TM, con un crecimiento de 3% anual, en correspondencia a la tasa de

⁶⁸ Incluye partidas del SAC: 02031100, 02031200, 02031900, 02032100, 02032200, 02032900, 02090010, 02101100, 02101200.

⁶⁹ La posición del subsector fue liderada por la Asociación Salvadoreña de Porcicultores (ASPORC), entidad que representa a 75 productores tecnificados y semitecnificados nacionales.

⁷⁰ Véase: Posición del sector Porcino Salvadoreño ante el TLC/USA/CA. En documento de FECAGRO, anteriormente citado.

crecimiento de la población. Por si fuera poco, el volumen de la cuota concedida en CAFTA, excluye tocino y los jamones, los cuales tendrán libre comercio desde el primer año. Si se compara la posición del sector y los resultados obtenidos, indudablemente que constituyen una debacle para el sector y una pobrísima actuación del equipo negociador.

Cabe señalar que del total de la cuota, 750 TM se distribuirán bajo el mecanismo de requisito de desempeño establecido en el Convenio de Comercialización, pactado entre productores y la industria local. El resto de la cuota se distribuirá por medio de Certificados Comerciales para la Exportación, los cuales serán administrados por una Export Training Company, constituida con base a las leyes antimonopolio de EE.UU. y operaría desde ese país. Este mecanismo constituye una alternativa de administración que de concretarse eliminaría la facultad del Ministerio de Economía de administrar las cuotas de importación, a través de la concesión de licencias de importación, como lo ha venido haciendo. De no acordarse la administración del contingente por medio de esta figura, ésta se hará a partir de los registros históricos de importación establecidos en el párrafo 2, del apéndice al anexo 3.3 del texto del CAFTA.

Cuadro 21
Resultados en CAFTA para porcinos

Producto	Desgravación	Contingente	Salvaguardia
Porcino	15 años; 6 de gracia, 9 de desgravación	1 mil 650 TM. Crece 10% anual	Se activa con 30% fuera de contingente

Fuente: elaboración propia en base a textos CAFTA

El tocino y los jamones de cerdo que entrarán libres de gravámenes desde el primer año del Tratado representaron en el 2003, cerca de los 160 mil dólares en concepto de importaciones, equivalentes únicamente al 5% de las divisas erogadas del total de importaciones realizadas en ese año en el rubro carne de cerdo; estas importaciones actualmente están gravadas con un arancel del 40%. Como protección temporal para el sector se negoció una SAE, la cual se activará automáticamente, pero hasta que las importaciones de procedencia estadounidense superen el 30% de la cuota establecida; resultando insuficiente para proteger al sector.

Posibles implicaciones del CAFTA.

No hay duda que si en la producción y el consumo de carne de cerdo persiste la tendencia hacia la baja como ha sucedido en los últimos años, y considerando el efecto de la apertura de una cuota superior al promedio de las importaciones nacionales del producto, en el mediano plazo el futuro de los porcicultores es desalentador. Como se muestra en el cuadro 22, al combinar estas variables (consumo histórico, importaciones bajo cuota y producción) el posible impacto de los acuerdos previstos en CAFTA a lo largo de la fase de transición indican que El Salvador probablemente experimentará un importante incremento en la dependencia de las importaciones de este producto, pasando de un 16% en la actualidad hasta cerca del 40% en el año 14 de vigencia del Tratado, periodo en el cual la producción

se contraería en al menos 35%, como se observa en el mismo cuadro. Ello significa que aun antes de que el mercado quede plenamente liberalizado, las importaciones de cerdo provenientes de los Estados Unidos habrán desplazado una buena parte de la producción nacional.

Cuadro 22
Posible impacto en el mercado de carne
de cerdo en El Salvador como resultado del CAFTA
(TM y Porcentajes)

Año CAFTA	Producción proyectada	Importaciones bajo cuota CAFTA	Consumo proyectado	Grado de dependencia (%)
1	8,390	1,650	10,040	16
2	8,166	1,800	9,966	18
3	7,943	1,950	9,893	20
4	7,720	2,100	9,820	21
5	7,498	2,250	9,748	23
6	7,276	2,400	9,676	25
7	7,055	2,550	9,605	27
8	6,835	2,700	9,535	28
9	6,615	2,850	9,465	30
10	6,395	3,000	9,395	32
11	6,176	3,150	9,326	34
12	5,958	3,300	9,258	36
13	5,740	3,450	9,190	38
14	5,522	3,600	9,122	39

Fuente: Elaboración propia en base a datos MAG y MINEC y textos del Tratado.

En opinión de los porcicultores salvadoreños, el sector ha quedado desprotegido en todo aspecto ante las importaciones estadounidenses, provocando un inminente riesgo que podría desplazar la producción nacional, debido a que *la cuota base del contingente representa el doble de la que técnicamente se podría aceptar y cuya tasa de crecimiento consideran irracional*⁷¹. Asimismo, cuestionan que los requisitos de desempeño negociados no promuevan el principio de la cadena productiva ya que únicamente la mitad de la cuota requiere de compra local. Igualmente, la regla de origen **“nacido y criado”** propuesta por el sector se perdió, ya que cualquier cerdo de cualquier país se hace de origen en USA si es sacrificado en ese país.

Finalmente, cabe señalar que no obstante que los compromisos de acceso a mercados en productos porcícolas son recíprocos, El Salvador, técnicamente está excluido del mercado estadounidense, debido a que la porcicultura salvadoreña está afectada por Peste Porcina Clásica (PPC) la cual requiere un largo y costoso programa para ser erradicada. Debido a que se considera que el sector fue “sacrificado” en la negociación, el gobierno ha anunciado algunas medidas de apoyo, consistentes en gestionar la construcción de un rastro que cumplirá los estándares técnicos requeridos; asistencia técnica especializada; la puesta en marcha de un programa para la erradicación de la Peste Porcina Clásica y la promoción

⁷¹ ASPORC.

entre el público para incrementar el consumo nacional de carne de cerdo, medidas que aun cuando llegaran a concretarse, resultarían insuficientes frente a la dimensión de los competidores y la profundidad de los acuerdos pactados.

c. Carne de Bovino

Características Básicas del Subsector

La producción de carne de res en El Salvador presenta un leve crecimiento durante la última década. Como se aprecia en el cuadro 23, entre 1994 y 2003, ésta aumentó en términos absolutos 5,413 TM, representando un incremento promedio cercano al 2% anual, hasta alcanzar una producción total de 32500 TM en la actualidad. Sin embargo, a pesar de ese leve incremento, el consumo de carne de res es superior a la producción nacional, por lo que las importaciones presentan una tendencia sostenida de crecimiento. En el mismo cuadro se aprecia como las importaciones aumentaron de 2,550 TM. en 1994 a 7,403 TM. en 2003, con un incremento de 13.4 en el período, superior al mostrado por la producción. La ampliación de la brecha entre las tasas de crecimiento de la demanda y la de la oferta, ha propiciado que el nivel de dependencia haya aumentado, hasta alcanzar su nivel máximo del 25.3% en el 2002. O sea que también en este rubro El Salvador ha perdido capacidad productiva que le permita satisfacer la demanda alimentaria de su población, teniendo que recurrir a los mercados externos para suplir los requerimientos internos.

Cuadro 23
El Salvador, producción y comercio de carne bovina
(En Toneladas Métricas)

Año	Producción	Importaciones	Exportaciones	Consumo Aparente	Dependencia
1994	27,087	2,550	0	29,637	9.4
1995	29,350	3,491	0	32,841	11.9
1996	27,059	4,301	0	31,360	15.9
1997	35,094	5,551	0	40,645	15.8
1998	34,425	6,565	0	40,990	19.1
1999	34,150	6,460	0	40,610	18.9
2000	34,749	7,000	0	41,749	20.1
2001	35,052	7,074	14	42,112	20.2
2002	30,288	7,650	0	37,938	25.3
2003	32,500	7,403	0	39,903	22.8

Fuente: elaboración propia en base a datos FAO y SIECA

Las exportaciones del país en este rubro son nulas, afirmando el hecho que para la producción nacional su principal destino es el mercado interno, pero sobre el cual progresivamente, ha venido perdiendo participación.

Posición del sector

Es importante mencionar que debido a las controversias surgidas durante las negociaciones, impidieron desarrollar una estrategia de negociación que permitiera impulsar posiciones comunes frente a la contraparte estadounidense. En ese sentido, las principales propuestas provinieron de Nicaragua y Costa Rica, a las cuales se adhirieron, posteriormente los restantes países. El subsector hizo propuestas en diversos ámbitos: A nivel de la OMC, proponían solicitar un nuevo arancel consolidado para todos los países centroamericanos con un techo arancelario de 60% como posición inicial y 40% como posición final⁷². El argumento era que los aranceles promedios consolidados por Centroamérica, se encuentran en este rango y que la región se encuentra en proceso de profundizar sus niveles de integración por medio de un arancel externo común. Ante la posibilidad de que se demandara un contingente arancelario para países fuera del área, se propuso negociar una cuantía global para Centroamérica, considerando las importaciones históricas procedentes fuera del área, con un arancel preferencial que podría ser menor que el arancel consolidado del 40%.

En términos del CAFTA, el subsector propuso establecer un Arancel externo común base del 40%, desgravándose 1.5% anual durante los primeros 10 años y consolidando un arancel del 25%. La negociación subsiguiente sería supeditada a partir de los resultados obtenidos en la OMC, sobre los subsidios u otras medidas de apoyo global y su impacto en la industria cárnica de Centroamérica. Con respecto a los subsidios que recibe la industria cárnica de los Estados Unidos, pretendían establecer mecanismos compensatorios que contrarrestara esa situación, obteniendo un trato especial similar al que recibe la industria en ese país.

Resultados del Sector.

Contrario a las expectativas del Subsector, en CAFTA se acordó la eliminación lineal de los aranceles aplicados a la entrada de carne bovina al país, en un periodo de 15 años, y partiendo de un arancel de 15%, hasta llegar al libre comercio. A excepción de los cortes *prime y choice* que entran con libre comercio desde el primer día que entre en vigor. Simultáneamente al proceso de apertura, se acordó una cuota de importación para estos productos de 105 TM, con un crecimiento anual del 10%.

⁷² Véase FECAGRO, Op Cit. Posición de la Industria de la Carne ante el retp del TLC Centromérica – Estados Unidos, 13/03/2003.

Cuadro 24
El Salvador, Cuota en CAFTA

Bovino	
Años	Cantidad (TM)
1	105
2	110
3	115
4	120
7	135
8	140
9	145
10	150
11	155
12	160
13	165
14	170
15	Ilimitado

Fuente: Texto CAFTA

A pesar de que la cuota abierta en carnes de res es relativamente pequeña en comparación con los volúmenes de importación, el impacto sobre el subsector será importante en el mediano plazo, debido a que la combinación de las cuotas con el libre acceso de cortes especiales, acrecentarán la presión competitiva sobre el subsector, posiblemente provocando un desplazamiento de la producción nacional. Por el lado de las exportaciones no se prevén cambios importantes y el beneficio de la apertura posiblemente sea nulo, debido a que el país carece de experiencia exportadora en este rubro, su déficit interno es cada vez más creciente y las restricciones técnicas para el ingreso al mercado estadounidense tienden a ser mayores.

2.2.4 El subsector Hortícola en CAFTA

Los resultados de las negociaciones sobre el subsector Hortícola en CAFTA, han sido escasamente analizados en el país, posiblemente debido a la poca importancia que se le asigna al sector en las políticas públicas y a la ausencia de expresiones organizativas que fijaran posición durante las negociaciones⁷³. El énfasis del gobierno estuvo en la apertura del llamado mercado étnico primario, en el cual se incluyen productos tales como: *loroco*, *pipianes*, *pitos*, *chipilín*, *flor de izote*, entre otros, sin que se conociera de la estrategia para las hortalizas en general. Sin embargo, factores tales como las favorables condiciones agro climáticas que presentan algunas regiones del país propicias para el desarrollo de estas actividades⁷⁴; la alta demanda de mano de obra en estos rubros, el potencial exportador hacia los EE.UU. así como su contribución a la dieta alimentaria de los salvadoreños, conferían a las hortalizas una importancia estratégica en las negociaciones del CAFTA.

⁷³ A diferencia de Costa Rica Y Guatemala, países en los cuales organizaciones de horticultores acreditaron sus propuestas negociadoras, en El Salvador, se careció de ellas.

⁷⁴ MAG, Oficina de Políticas y Estrategias "Informes sobre CAFTA"

Características básicas de la actividad hortícola en el país.

El subsector hortalizas representa un renglón importante en la dieta de los salvadoreños. Su consumo representa el 10.49% del gasto promedio para las familias salvadoreñas⁷⁵, lo cual denota la importancia en el presupuesto familiar de estos bienes y la potencialidad del mercado interno para la producción nacional. Sin embargo, la producción nacional de hortalizas es insuficiente para satisfacer la demanda interna, al punto que hoy día se requiere importar más del 50% de los productos populares como *tomate*, *zanahoria*, *papa* y *cebolla*; siendo los principales proveedores los países de la región y México. Como se observa en el cuadro 25, únicamente la producción de *pepino* y *chile verde* abastecen casi en su totalidad la demanda nacional, proveyendo el 98.8% y el 84.4% respectivamente; por el contrario en *cebollas* se depende casi en su totalidad de las importaciones.

Otro aspecto a considerar es la importancia de las actividades hortícolas como generadoras de empleo. Según estimaciones del MAG, el requerimiento de jornales por hectárea es significativo. Por ejemplo, en el cultivo de tomate y chile verde se requiere de 534 y 394 jornales por hectárea, respectivamente, muy por encima de los requeridos en otros cultivos tradicionales como el maíz, con lo cual se evidencia la potencialidad de ésta actividad como generadora de ingreso y empleos en las zonas rurales. Lamentablemente, al igual que otros sectores agrícolas del país, el subsector resiente el abandono del que ha sido objeto en los últimos años, particularmente durante la llamada etapa de reformas estructurales.

Cuadro 25
Producción y consumo de hortalizas en El Salvador,
Año 2002

Producto	Área Estimada(ha)	Rendimiento	Producción Nacional (Tm.)	Consumo aparente (Tm.)	Porcentaje de la producción respecto al consumo
Tomate	686	25.71	17,637	35,044	50.3
Chile verde	332.5	20.71	6,886	8,160	84.4
Zanahoria	14	28.57	400	3,310	12.1
Papa	245	22.86	5,601	14,484	38.7
Repollo	350	38.57	13,500	22,587	59.8
Cebolla	49	22.85	1,120	7,698	14.5
Pepino	1,750	19.29	33,758	34,156	98.8
Total	3426.5	178.56	78,902	125,439	62.9

Fuente: "Análisis del subsector hortalizas", Tecnoserve, 2002.

Características comerciales

Hoy día El Salvador se caracteriza por ser un importador neto de hortalizas, ya hacia 2003 mientras las importaciones ascendieron a \$48.2 millones, las exportaciones apenas fueron de \$7.1 millones, estableciendo un déficit global de \$41 millones, como se observa en el cuadro 4.20. Este hecho reafirma, por un lado las deficiencias de la producción nacional para suplir la demanda interna y las elevadas erogaciones en divisas que realiza el país en este rubro. En segundo lugar, denota la ausencia de políticas nacionales hacia el sector aun

⁷⁵ Ibid., MAG.

cuando las condiciones climáticas y de mercado son favorables para su desarrollo y expansión.

Un dato que llama la atención es la concentración y el impresionante aumento de las importaciones en el rubro de hortalizas de los últimos años, cuyo valor creció cerca de 400% entre 1994-2003. En la actualidad el flujo de estos bienes hacia El Salvador proviene de la región centroamericana, siendo los principales proveedores Guatemala y Honduras, que participan con 70.5% y 17.4%, respectivamente. Esta estructura comercial ha venido consolidándose en el transcurso de los últimos años, dejando como principal proveedor de estos productos al vecino Guatemala.

Respecto a EE.UU. su participación en el mercado nacional ha tendido a reducirse, cubriendo en la actualidad escasamente el 0.5% del total de las hortalizas que ingresan al país. Igualmente llamativo, es la concentración de las importaciones de hortalizas en pocos productos, siendo el tomate fresco o refrigerado el más importante, cuyo valor representó el 25% en el total de importaciones en el 2003, superando los 12 millones de dólares. Le siguen en importancia los frijoles, las papas, el repollo y cebollas blancas. En conjunto las primeras 5 hortalizas engloban el 75% del total de importaciones, por un monto cercano a los US \$36 millones. A nivel más desagregado, 14 productos concentran el 91% del total de importaciones de hortalizas que realiza el país, como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 26
Principales Hortalizas Importadas en El Salvador
(en US\$)

	Productos	1994	1998	1999	2001	2002	2003
1	Tomates frescos o refrigerados	25,771	1,289,287	4,190,047	9,941,162	12,028,619	12,064,598
2	Frijoles	5,038,733	496,952	1,522,076	7,821,645	12,337,832	8,759,229
3	Papas frescas o refrigeradas	248,803	1,227,555	2,970,042	6,824,772	2,718,670	7,555,428
4	Repollo	116,436	19,395	1,092,773	1,201,246	3,534,385	5,000,814
5	Cebollas blancas	---	786,146	1,640,658	715,093	607,541	2,590,410
6	Zanahorias y nabos	38,649	13,658	399,030	1,282,837	1,439,737	1,932,854
7	Pimientos (chiles) dulces	822	54,208	359,956	753,204	1,642,202	1,540,792
8	Otras	---	48,701	249,400	581,902	983,068	942,345
9	Coliflores y brócolis	25,936	11,706	252,194	996,092	568,601	745,293
10	Lechugas	11,806	633	47,781	643,371	2,462,102	639,721
11	Cebollas rojas	---	15,478	3,369	29,645	290,873	597,542
12	Ajos	7,383	143,613	468,045	409,165	606,721	592,044
13	Tomates, perejil, mejorana o ajos, en polvo, en envases	481,387	667,177	684,210	425,579	578,224	564,125
14	Cebollas en polvo, en envases	442,994	488,095	600,659	414,041	517,716	455,355
	Total de selección	6,440,714	5,264,602	14,482,239	32,041,755	40,318,293	43,982,553
	Importaciones Totales de Hortalizas	13,268,966	11,597,055	30,332,484	42,856,026	49,693,129	48,176,571
	Participación de la selección en el total	48.5	45.4	47.7	74.8	81.1	91.3

Fuente: Elaboración propia en base a SIECA 2004

Las exportaciones de hortalizas de El Salvador, exhiben un descenso en los últimos años al disminuir de US \$ 8.6 millones en 2001 a US \$ 7.1 millones en 2003. Como se aprecia en el siguiente cuadro, el principal rubro de exportación es el frijol en sus distintas variedades,

que alcanzó un valor de US \$ 4.3 millones en 2003, lo cual representa el 60.5% del total de exportaciones de hortalizas en ese año. Le siguen en importancia el *loroco*, *okra*, *chipilín* y *chufles congelados* con 36% del valor de las exportaciones en ese mismo año. No obstante su importancia comercial, el aporte de este subsector en la generación de divisas a la economía salvadoreña no es muy significativo, aportando escasamente el 1.6% al valor de las exportaciones agrícolas salvadoreñas⁷⁶. Dicho comportamiento contrasta con la importancia de productos tradicionales como el café, que aportó cerca de 24% de las divisas en ese mismo año. Un hecho importante en este TLC, es que el destino de las exportaciones nacionales también están concentradas, siendo el principal comprador de hortalizas de El Salvador los EE.UU. país al cual se destinó el 96% de las pocas exportaciones del rubro efectuadas en 2003.

Cuadro 27
Exportaciones de Hortalizas de El Salvador
En US\$

	Productos	1994	1998	1999	2001	2002	2003
1	Frijoles rojos	---	1,861,176	3,125,369	3,098,477	3,695,779	3,231,842
2	Loroco, okra, chipilín, chufles congelados	1,729,152	1,285,370	1,257,123	2,779,839	2,111,225	2,621,170
3	Frijoles congelados	610,088	784,661	355,510	820,109	732,483	797,625
4	Frijoles rojos pequeños	---	73,888	134,690	63,340	69,959	120,777
5	Frijol negro	---	167,060	49,248	56,366	85,572	94,758
6	Frijol blanco	---	52,883	28,036	44,164	76,734	87,732
7	Gandul congelado	---	---	154,586	162,291	3,150	71,229
8	Ejote y pito congelado	834	39,394	98,798	814,960	99,965	56,054
9	Chipile	18,422	69,826	50,750	487,472	167,232	45,964
10	Pipian, Flor de Izote	225,529	123,142	47,211	230,793	9,100	10,431
11	Pitos refrigerados	---	2,025	600	18,926	21,782	6,835
12	Maíz dulce	---	---	---	---	3,425	4,170
13	Chile dulce	---	115	---	144	300	3,420
14	Mezclas de hortalizas	18,157	---	---	---	1,076	1,679
15	Otros frijoles	---	---	---	---	---	31
	Total selección	2,602,182	4,459,540	5,301,921	8,576,881	7,077,782	7,153,717

Fuente: elaboración propia en base a SIECA 2004

Resultados en CAFTA

Como resultado de las negociaciones en CAFTA, El Salvador logró consolidar las preferencias arancelarias actualmente otorgadas en el marco de la ICC. A cambio abrirá su mercado de hortalizas a ese país. Las canastas de desgravación acordadas abarcan desde el acceso inmediato, hasta la apertura en 12 etapas anuales. Así, productos como *tomates frescos o refrigerados*, *cebollas* y *frijoles blancos* se desgravaran linealmente en 12 años, partiendo de un arancel base de entre 15% y 20% (en el caso de los frijoles blancos). *Los repollos*, *coliflor*, *lechuga*, *ayote*, *chayote*, *ajos*, *berenjenas*, *espárragos*, entre otros, se desgravaran linealmente en 5 años, partiendo en su mayoría de un arancel ad valorem de

⁷⁶ Las exportaciones agrícolas para el 2003 se refieren a los capítulos 1 al 24 del SAC según SIECA.

15%. Otros bienes como las *aceitunas*, *alcaparras* y *los hongos* que ya disponían de libre acceso a El Salvador, continuarán libres de derechos arancelarios a su ingreso al país.

Como se observa en el cuadro 28, la mayor parte de productos hortícolas se desgravarán linealmente en 5 años y una cuarta parte lo hará inmediatamente. Teniendo en cuenta estos resultados se puede prever que, por ejemplo, para el año 6 de entrada en vigencia del CAFTA, más del 62% de los productos tendrán libre comercio, lo que denota un nivel de apertura amplio y rápido de parte de El Salvador. Cabe señalar que los productos mayormente protegidos por El Salvador en CAFTA, son aquellos que presentan mayores volúmenes de importación. Así, los tomates y cebollas se desgravarán linealmente en 12 etapas anuales, pero éstas escasamente representan el 8.4% del total de líneas arancelarias en el capítulo de hortalizas. Es obvio entonces que las negociaciones de acceso a mercado para este subsector consistieron en conceder la apertura comercial en los plazos más inmediatos a la mayoría de productos hortícolas y proteger a aquellos que registran los mayores flujos de importaciones en la actualidad.

Cuadro 28
Resultado de las negociaciones en CAFTA para el subsector hortalizas

Canasta	Porcentaje	Partidas arancelarias	Productos
A	26.5	22	Puerros, Maíz dulce, camotes, habas, lentejas, alcachofas, garbanzos, trufas.
B	42.2	35	Berenjenas, apios, chayotes, okras, espinacas, repollos coles.
C	13.3	11	Chiles, papas, pepinos, cebollas, zanahorias, espárragos, coliflores.
D	4.8	4	Chiles dulces, frijoles rojos pequeños, frijoles negros.
G	4.8	4	Hongos, aceitunas, alcaparras.
N	8.4	7	Tomates, cebollas amarillas, blancas y rojas.
Total	100	83	

Fuente: elaboración propia en base a texto CAFTA

Como se analiza en este mismo documento, la única hortaliza que recibirá una protección especial será el frijol, para este bien se negocia una Salvaguardia Agrícola Especial (SAE) que cubre nada más tres partidas arancelarias. El volumen de activación de la SAE será de 60 toneladas métricas en el primer año, que crecerá 10% anualmente.

A manera de conclusión podría plantearse que considerando el comportamiento de la producción y comercio, el impacto previsto del CAFTA en el mercado salvadoreño de hortalizas posiblemente sea en el corto-mediano plazo poco significativo, debido a que los flujos de importaciones se concentran en la región centroamericana, aunque el nivel de dependencia seguramente siga creciendo. En relación a las exportaciones de hortalizas del país cuyo principal destino son los Estados Unidos, la consolidación de las preferencias arancelarias en el CAFTA, posiblemente generen mayor certidumbre a este subsector. Sin embargo, los requerimientos sanitarios impuestos por los Estados Unidos, a las importaciones de alimentos, están volviendo cada vez más difícil el proceso de exportación

hacia ese país, por lo que es poco probable que se observe una expansión en los flujos exportables.

El verdadero reto para el subsector hortalizas es fijar la mirada en el mercado salvadoreño, lo cual pasa por el fortalecimiento de las capacidades productivas, solamente el mercado nacional representa un gran potencial para la producción interna superior a los \$60 millones, los cuales en su mayoría se drenan vía importaciones.

2.2.5 Productos no Tradicionales: Los Bienes Étnicos

Otro de los publicitados logros de este TLC, es haber logrado acceso inmediato para la producción no tradicional, incluyendo los llamados bienes étnicos o de nostalgia. Entre estos se encuentran: *miel de abeja, plantas y flores, horchata, cebada, loroco, ajonjolí, queso "duro-blandito", semita, quesadillas, tamales, pupusas, especias*, entre otros. La importancia de haber obtenido libre acceso para estos bienes radica en que se considera que tienen potencial exportador, por la creciente demanda entre la comunidad de salvadoreños residiendo en los Estados Unidos. Cifras oficiales señalan que en 2003, 2.2 millones de salvadoreños residen en ese país, el 80% de ellos viviendo en dos Estados: California y Nueva York. Se estima que anualmente consumen aproximadamente 450 millones FOB de productos étnicos salvadoreños⁷⁷.

Sin embargo, muchos de estos productos ingresan a los Estados Unidos de manera "informal" y algunos de ellos enfrentan problemas de admisibilidad, restándole la posibilidad de expandir su capacidad exportadora. Adicionalmente, las nuevas regulaciones y exigencias para la introducción de alimentos, bebidas y medicamentos en el marco de la llamada Ley contra el Bioterrorismo, seguramente implicará mayores restricciones a la exportación de estos productos. De esta manera, si bien el haber obtenido libre acceso es muy positivo, las posibilidades reales de expandir la exportación de estos bienes son por ahora aun bastante limitadas.

2.2.6 Las negociaciones sobre el subsector azúcar

Como previamente señaláramos, El Salvador definió como *producto ofensivo* en su estrategia de negociación al azúcar, y alrededor de este bien articuló su estrategia de negociación. A diferencia de la mayoría de sectores agropecuarios, la posición regional era de *libre comercio, con acceso inmediato*. Esta postura se basaba en el hecho que el sector considera el mercado de Estados Unidos, como estratégico, debido a que las economías de ambas regiones son complementarias (Estados Unidos es importador neto en azúcar y Centroamérica un exportador neto del producto). A pesar que los apoyos que recibe el sector, a través de precios piso establecido dentro de la Ley Agrícola, los azucareros

⁷⁷MINEC y Centro de Desarrollo Agrícola y Rural del Iowa State University; Consumo Salvadoreño de Productos Étnicos en Estados Unidos. Disponible en: www.minec.gob.sv

centroamericanos poseen ventajas competitivas sobre los estadounidenses en términos de mayores rendimientos, costos de producción y precios de venta⁷⁸.

Bajo estas favorables condiciones, se esperaba que la obtención de libre acceso al mercado estadounidense se tradujera en una fuente exportable importante, generadora de empleos e ingresos para El Salvador y la región. Se esperaba que las preferencias a obtener en este subsector contribuyeran a compensar algunas de las concesiones que el país haría en otros rubros, estableciendo un adecuado balance en la negociación. Así, las expectativas del gobierno y la industria azucarera nacional respecto a la ampliación y acceso a mercado eran sumamente optimistas durante el proceso de negociación.

a. Las presiones políticas

El azúcar y sus derivados, son bienes altamente sensibles en los Estados Unidos y los negociadores de ese país fueron objeto de fuertes presiones políticas por parte de algunos congresistas y la industria azucarera de ese país. Como resultado de esas presiones exigieron clasificar al azúcar como su *producto más sensible*⁷⁹ para justificar su posterior exclusión. Durante la negociación y aun después de que ésta concluyera, los azucareros estadounidenses estuvieron en contra de la inclusión del azúcar en el CAFTA, bajo el argumento que el mercado estadounidense se encuentra saturado del producto. Reconocían que el acuerdo con Centroamérica tendrá un efecto relativamente mínimo para el país, pero establecerá un mal precedente en momentos que EE.UU. negocia tratados de libre comercio con 23 otros países que también son productores de azúcar. Supuestamente ello causaría *un colapso del mercado azucarero estadounidense con la caída de los precios, provocando desempleo a miles de personas cuyos trabajos dependen de esta industria*⁸⁰.

Muchas compañías vinculadas con el sector, congresistas y otros líderes políticos de Estados Unidos, lanzaron durante las negociaciones -y aun después de éstas- una fuerte campaña para retirar el azúcar del Acuerdo antes de su ratificación. Paradójicamente, los productores norteamericanos sostienen que el sector azucarero de Centroamericano cuenta con ventajas como la mano de obra barata y subsidios de los gobiernos, lo que permite a estos países exportarlo a precios más bajos hacia su país.

Finalmente, y debido a la presión que -también- ejercieron los países centroamericanos, los EE.UU. se comprometió a abrir un contingente arancelario por medio del cual concede 81 mil TM métricas adicionales a la región libre de aranceles. Pero a cambio de esa concesión, excluyó a su azúcar del calendario de desgravación, manteniendo el arancel NMF por tiempo indefinido. Al cierre de las negociaciones (diciembre de 2003) se asumía que El Salvador quedaría exento de desgravar su producción azucarera; sin embargo, durante el periodo de revisión legal de textos, los Estados Unidos exigió modificar dichos acuerdos y

⁷⁸ FECAGRO. OP Cit.

⁷⁹ Los Países Centroamericanos clasificaron en esta categoría al maíz blanco; sin embargo, únicamente fue objeto de protección parcial.

⁸⁰ "Proposed CAFTA Would Lead to Unmanageable Sugar Imports." Comunicado de prensa de American Sugar Alliance. 14 de enero del 2004. <http://www.sugaralliance.org/newsroom/index.htm>

el azúcar y derivados tendrán que someterse a un programa de eliminación de aranceles, sentando un precedente peligroso en desmedro de la industria azucarera de la región.

El Acuerdo de compensación para el azúcar

Por si fuera poco, los Estados Unidos impuso a la región un **Mecanismo Para la administración de existencias**, por medio del cual ese país reserva el derecho a que, en determinadas circunstancias -como impactos negativos percibidos por el sector- puede negarse a importar azúcar procedente de El Salvador o del resto de Centroamérica, incluyendo la cuota concedida en CAFTA. En este caso, el acuerdo establece la obligación de otorgar a cambio una compensación económica que será equivalente al monto del valor dejado de percibir por la suspensión de las importaciones. Concretamente la Cláusula establece lo siguiente:

En cualquier año, Estados Unidos podrá, a su escogencia, aplicar un mecanismo que resulte en la compensación para los exportadores de mercancías de azúcar de una Parte, en lugar de acordar un tratamiento libre de aranceles par alguna o toda la cantidad de mercancías de azúcar libre de aranceles establecidas para esa parte en la Lista de Estados Unidos al anexo 3.3. tal compensación deberá ser equivalente a las rentas económicas estimadas que los exportadores de la Parte habrían obtenido por las exportaciones a los Estados Unidos de esas cantidades de mercancías de azúcar⁸¹

Esta práctica pareciera que se está generalizando como parte de la política proteccionista de ese país hacia la industria azucarera. Según el Examen de las Políticas Comerciales, realizado por la OMC en 2003, en agosto de 2002, Australia solicitó detalles acerca de una nueva medida mediante la cual la Corporación de Créditos para productos Básicos (CCC) ofrecía existencias de caña en bruto a cambio de certificados de admisibilidad a los contingentes. Según las autoridades australianas dicha medida está destinada a colocar excedentes.⁸²

La posible aplicación de esta Cláusula, ha llenado de incertidumbre a la industria azucarera nacional, debido a que los mecanismos para establecer la compensación no son suficientemente claros. Una de las preocupaciones de los azucareros salvadoreños era que la compensación fuera en especie por medio de azúcar procedente de Estados Unidos, la cual deberá comercializarse en mercados externos para hacerla efectiva. La concreción de esta cláusula limitaría seriamente los potenciales beneficios obtenidas en la negociación; pero también refleja con bastante claridad la forma de cómo Estados Unidos impuso sus condiciones, defendiendo a ultranza a sus intereses, sin importar las consecuencias económicas y sociales de sus actuaciones en nuestras frágiles economías.

⁸¹ Capítulo 3 Art. 3.16 del CAFTA. Mecanismo de Compensación del Azúcar.

⁸² OMC: Órgano de Examen de Las Políticas Comerciales en: www.omc.org.

b. La producción nacional

Durante los última década la producción azucarera en El Salvador ha tenido un importante desempeño, pasando de 336,429 TM en 1995 a 515, 781 en 2002, es decir, un incremento de 53.3 por ciento. Indudablemente que este desempeño presenta al subsector como uno de los pocos con rendimientos positivos en una etapa de estancamiento de la agricultura en general. Valga señalar que la producción de azúcar en el país presenta características distintas a la del resto de Centroamérica. En primer lugar, el 97% de la tierra cultivada fue parte del proceso de la Reforma Agraria iniciado en 1980, lo cual significa que una buena parte del eslabón primario de la cadena aun se encuentra en manos de pequeños productores cooperativistas e individuales. Se estima que en la actualidad existen 7,000 productores a nivel nacional dedicados a esta actividad. En segundo lugar, el 54.4% de los ingresos del sector se destinan directamente a los productores, el resto a los beneficios y accionistas con un aproximado de 3,000 personas en total⁸³. En tercer lugar, la mitad de la producción nacional suple la demanda interna y el 50% restante se destina a la exportación.

c. Características comerciales

El ingreso de azúcar al mercado de los Estados Unidos, se realiza bajo un sistema de cuotas, que forma parte de los compromisos asumidos por ese país ante la OMC. Sin embargo, como se aprecia en el cuadro 29, la participación porcentual de la cuota americana en la producción nacional de azúcar ha sufrido una fuerte reducción, pasando de representar el 15.35 en 1995 a apenas el 5.3% en el 2002. A pesar de esta notable disminución, el mercado estadounidense sigue siendo importante, debido a los sobreprecios internos, muy por encima de los precios internacionales. Ahora bien si se considera que la cuota de azúcar negociada en CAFTA incrementará 2% anual y asumiendo, hipotéticamente, que la producción no crece⁸⁴, se tienen que el impacto proporcional del incremento de la cuota representaría más del 5% en el primer año, para luego sufrir incrementos leves en los años subsiguientes, lo cual mostraría lo extremadamente limitadas de las concesiones obtenidas en este producto *ofensivo*.

⁸³ Información proporcionada por Julio Arroyo. Gerente de la Asociación Azucarera Salvadoreña. En entrevista sostenida en agosto de 2004.

⁸⁴ Según funcionarios del MAG consultados, El Salvador presenta sobreproducción de azúcar, y las concesiones de acceso adicionales obtenidas en CAFTA, probablemente no se traduzcan en aumentos de superficie cultivada y en la producción. Igual posición manifestaron representantes de la Asociación Azucarera Salvadoreña.

Cuadro 29

**Participación de la cuota de azúcar adicional obtenida en el CAFTA
en la producción salvadoreña**

Años	Producción azúcar TM.	Cuota Americana antes y después del CAFTA TM.	% de participación de cuota americana en la producción. Nacional
95/96	336,429	51,843	15.4
96/97	433,422	52,748	12.2
97/98	53,880	39,643	7.7
98/99	495,349	28,165	5.7
99/00	550,231	27,381	5.0
00/01	537,795	27,379	5.1
2001/02	515,781	27,379	5.3
CAFTA año 1	515,781	51,379	10.0
Año 2	515,781	52,407	10.2
Año 3	515,781	53,455	10.4
Año 4	515,781	54,524	10.6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de textos CAFTA. Las proyecciones asumen un crecimiento de 2% de la cuota anual y que la producción nacional se mantiene estable.

Es importante señalar que la mayor parte de las exportaciones de azúcar se destina a mercados fuera del CAFTA, aun cuando el precio internacional del producto es tres veces menor al obtenido en el mercado estadounidense. Es posible que el CAFTA propicie una desviación de comercio y que el contingente arancelario sea cubierto con exportaciones destinadas a otros países, manteniendo relativamente estable la producción nacional. Los incrementos adicionales en los ingresos de los exportadores de azúcar derivados del sobre precio pagado en los Estados Unidos serán apreciables, (proyecciones preliminares nuestras, estiman ingresos adicionales entre 8 y 9 millones de dólares) impactando favorablemente algunos eslabonamientos de la cadena; sin embargo, no existen garantía de que dichos beneficios lleguen directamente hasta los productores.

d. Resultados de la negociación.

El contingente arancelario fue asignado de forma desigual entre Centroamérica: Guatemala obtuvo un aumento de 32 mil toneladas métricas adicionales, con un crecimiento anual del 2.5%; El Salvador 24 mil toneladas (529,000 quintales); Honduras 8 mil toneladas y Nicaragua 22 mil y Costa Rica 11 mil toneladas métricas. En estos últimos tres países la cuota tendrá un crecimiento anual del 2% anual. En el caso de El Salvador, la cuota incluye el acceso de azúcar refinada, lo cual permitirá beneficios adicionales por la incorporación de un mayor valor agregado a las exportaciones del producto a ese país. Además, estarán fuera de ésta los productos que contienen más de 65 por ciento en peso de azúcar empacados para venta al detalle, favoreciendo posiblemente la competitividad de las exportaciones de dulces, confites y refrescos en polvo, entre otros. Como puede apreciarse en el cuadro 30, las exportaciones de azúcar con cero arancel se incrementarán anualmente hasta alcanzar 36,040 toneladas métricas en el año 15 de entrada en vigor el TLC.

Posteriormente, se acordó que la cuota incrementará 680 TM anuales, aparentemente, por tiempo indefinido.

Cuadro 30
Cuota adicional de azúcar concedida a
El Salvador en CAFTA

AÑO	AZÚCAR
1	24,000
2	24,480
4	28,000
6	29,120
8	31,000
9	32,240
10	32,860
12	34,000
13	34,680
14	35,360
15	36,040

Fuente: Textos CAFTA. Anexo 3.3

El acuerdo también incluyó a algunos productos industriales derivados de la caña de azúcar, tales como: *etanol, alcohol etílico y melaza*. En el caso del etanol el Acuerdo establece que en el marco de la ICC, Estados Unidos concede el 7% del etanol requerido por su industria a los países beneficiarios de esa Ley. En el CAFTA, los Estados Unidos otorgó a El Salvador la cuota mayor resultante del 10%, del 7% de etanol consignado en ICC, y una cuota de 6,6 millones de galones de etanol, Después del año 15, la cantidad dentro de contingente disponible para El Salvador se incrementará en la menor de 1,320,864 galones cada año o la diferencia entre la cantidad dentro de contingente del año anterior y el 10% de las cantidades establecidas.

Los azucareros salvadoreños consultados sostienen que la materia prima más barata para la elaboración del alcohol es la caña, especialmente la producida en Brasil y que en este rubro CAFTA es mucho más limitado que la ICC, debido a que dentro de este programa, se garantizaba libre acceso al mercado EEUU, siempre que cumpliera con 50% de materia prima nacional. Con CAFTA, se permite el ingreso de cualquier cantidad, pero con 100% de materia prima nacional. Es precisamente por los diferenciales de precios en la caña de azúcar que la transnacional Cargill, piensa instalarse en el país y aprovechar las cuotas obtenidas por Centroamérica.

Recuadro A.

RESUMEN DE LA POLÍTICA AZUCARERA EN ESTADOS UNIDOS⁸⁵

Características de la Producción y Consumo del Azúcar en EE.UU

Cultivos para la producción del azúcar:

La caña y remolacha aportaron 9 millones de TM total en el 2000. En el 1986 produjeron 6.1 TM, lo cual significa un aumento de producción de 100,000 TM anuales.

El maíz aportó 9.4 millones Tm. para la producción de edulcorantes en 1999.

El consumo de edulcorantes de maíz se ha cuadruplicado en los últimos 20 años.

Los EE.UU. es el país consumidor de azúcar más grande del mundo:

- El país consume 22 millones de TM de edulcorantes anuales: 10 millones de azúcar refinado y 12 millones de edulcorantes de maíz, con un promedio de 158 libras per capita anuales, un aumento de 22% entre 1970-1995. Entre el 80 y 85% de la demanda se cubre con la producción nacional y el resto, 1.64 millones de Tm. se importa de 41 diferentes países (2000)
- El precio interno del azúcar es 3 veces mas que los precios en el mercado internacional.

Estructura de Apoyos (Principales programas)

1. Programa de préstamos para el apoyo de precios

- Establece un precio piso a través de préstamos otorgados a los procesadores, con tasa de 18 centavos la libra para caña y 22.9 centavos para el azúcar de remolacha refinado.
- Los procesadores garantizan un precio justo a los productores, proporcional al valor del préstamo.
- Al momento de la venta, los procesadores tienen la opción de vender el producto al Departamento de Agricultura (USDA) si el precio de mercado está por debajo de la tasa del préstamo. Este programa funciona para retirar azúcar del mercado, reduciendo los excedentes para mantener estables los precios.

2. TRQ (Cuota de Tarifa)

- Limita las importaciones a través de un sistema de cuotas, para asegurar mejores precios internos. Las tarifas altas se pagan si la importación excede el volumen permitido dentro de la cuota
- El USDA estima la producción nacional cada año para determinar las cuotas asignadas a los 41 países que exportan al mercado EE.UU.

3. Asignaciones de Mercado

- Limita la cantidad de azúcar que los productores pueden vender cada año cuando existe una sobreoferta
- Los productores están obligados a almacenar lo que producen en exceso de su asignación al costo del productor

4. Programa de re-exportación

- Otorga una licencia a los manufactureros y refinadores para poder importar el azúcar en el mercado internacional para procesar sus productos destinados a la exportación

Participación de Centroamérica en el Mercado de EE.UU. por medio del CAFTA

- Centroamérica abastece el 1% del mercado EE.UU. y aumentará al 1.5% después de 15 años
- Los países centroamericanos exportan 111,000 TM. a los EE.UU. y aumentará en 90,000 TM el primer año, hasta llegar a 125,000 TM. después de 15 años
- EE.UU. negoció en el CAFTA, compensar a los países exportadores, en casos que las importaciones del edulcorante de Centroamérica afecte el mercado nacional.

⁸⁵ Fuente: Elaborado con base a información de Economic Research Service of the U.S. Department of Agriculture (USDA). www.ers.usda.gov/briefing/sugar/policy.htm. y Alianza Americana del Azúcar. www.sugaralliance.org.

El gobierno salvadoreño ha presentado los resultados obtenidos en azúcar como el mayor éxito de la negociación agrícola (en la industria, reivindica los textiles). Sin embargo, el análisis más detallado sugiere que si bien la cuota adicional de acceso de azúcar negociada, tendrá favorables repercusiones en la industria azucarera nacional, el hecho que no se obtuviera libre comercio como se esperaba, limita los potenciales beneficios de una apertura total de ese mercado. Como se aprecia en el cuadro 30 las 24 mil toneladas métricas adicionales de azúcar otorgadas a El Salvador, ampliarán la cuota total a 51,379 toneladas métricas libre de aranceles. Dicho monto es todavía ligeramente menor a la cuota de 51,843 toneladas asignada por Estados Unidos al país durante 1995/1996. En otras palabras, la cuota adicional obtenida en CAFTA solamente permitirá recuperar los niveles de acceso que el país disponía seis años atrás. Es claro entonces, que incluso en azúcar las concesiones obtenidas por el país se consideran pírricas, toda vez que el subsector es de los pocos en el cual el país mantiene ventajas comparativas en el comercio bilateral y que el libre comercio hubiese significado importantes beneficios agregados a lo largo de la cadena agroindustrial.

Sin embargo es importante reconocer que durante los últimos años el volumen total de los contingentes de importación de azúcar otorgados por Estados Unidos a los diversos países ha disminuido sustancialmente, debido al aumento de la producción interna, resultado del programa de apoyo que el Estado mantiene hacia ese sector. (en el recuadro A, se presenta un resumen de la política azucarera de los Estados Unidos). Bajo estas condiciones el hecho que el país haya obtenido y asegurado un incremento en la cuota de acceso -cuando en los demás países decrece- tendrá un impacto positivo para el futuro del sector. No obstante, es importante tener presente que actualmente Estados Unidos está negociando TLC con 23 países productores de azúcar. Ello puede provocar que en el futuro tenga que recurrir con alguna frecuencia a la Cláusula de Compensación.

2.2.7 El subsector Café en el CAFTA

Históricamente el café ha sido la principal exportación agropecuaria salvadoreña cuyo principal mercado de destino es los Estados Unidos. Aun hoy día, y no obstante la profunda crisis que experimenta el sector, aun conserva esa categoría. En el comercio bilateral con Estados Unidos, el problema no son los aranceles, pues en el marco de la ICC, el café producido en nuestro país goza de acceso preferencial. El problema real son los precios internacionales deprimidos, los cuales son controlados por las corporaciones agroalimentarias, algunas de ellas estadounidenses.

En el TLC, se consolidó el libre acceso, lo cual favorece al país. Además, se logró negociar una regla de origen que exige el uso de café originario en la producción de cafés solubles y mezclas de éste. Lo anterior significa que el café soluble producido en Estados Unidos solamente podrá gozar de las preferencias arancelarias si es procesado con café producido en Centroamérica o en Estados Unidos.

Es importante señalar que los Estados Unidos, importa la totalidad de café requerida por su industria con cero arancel de diversas partes del mundo. Es precisamente en este punto en que la región enfrentará la dificultad de determinar el origen del producto procesado. Según

industriales cafeteros de la región, en la práctica será difícil y económicamente costoso determinar el origen de los cafés procesados en Estados Unidos. Esta dificultad posiblemente constituya la puerta de entrada de los cafés procesados en los EE.UU. a Centroamérica, que aprovechando las preferencias arancelarias, compita abiertamente con la producción nacional y regional.

2.3 Conclusión General

No obstante que este trabajo analizó los resultados del CAFTA solamente para una parte del sector agropecuario salvadoreño, se considera que éstos son suficientemente representativos para sostener que las negociaciones, concluyeron con resultados desfavorables para el país y que los mismos tendrán importantes repercusiones en la estructuras productivas y sociales. De hecho, si se compara las posiciones de los distintos sectores productivos durante la negociación y los resultados finales obtenidos, se refuerza esta conclusión.

En este sentido la liberalización total de los mercados agrícolas -aun bajo el esquema de cuotas y plazos de desgravación relativamente largos- cediendo en las presiones estadounidenses, puede interpretarse como una pobrísima actuación del equipo negociador y gobierno salvadoreño, que no logró defender los intereses de los sectores nacionales y que incluso contaban con respaldo de las contrapartes privadas estadounidenses. Gremiales de productores del arroz, aves y lácteos, desarrollaron una serie de esfuerzos regionales junto a su contraparte norteamericana con el propósito de lograr un acuerdo que respondiera a los intereses de las partes. Sin embargo, al final de las negociaciones sucumbieron a las presiones, muchas veces políticas, ejercidas desde Washington.

III. INCONSISTENCIAS EN LAS NEGOCIACIONES SOBRE AGRICULTURA EN EL CAFTA.

Las negociaciones sobre agricultura en CAFTA, fueron sumamente complejas, y a lo largo del proceso se evidenciaron múltiples inconsistencias en el equipo negociador salvadoreño. Algunas de ellas se relacionan a las dificultades políticas, que impidieron articular una estrategia regional de negociación en un tiempo relativamente corto. Otras, se derivaron de las presiones políticas a que fue sometida la región por parte del gobierno de los Estados Unidos, frente a la complacencia de algunos gobiernos por satisfacerlas. Sin embargo, algunas inconsistencias fueron el resultado de un superficial tratamiento a temas relevantes de la negociación y que atañen directamente a la agricultura, como el tratamiento de las asimetrías, los mecanismos de administración de las cuotas de importación concedidas a Estados Unidos, así como el controversial tema de los subsidios en la política agrícola estadounidense. En este Apartado, se aborda brevemente los tres últimos temas.

3.1 El Tratamiento de las Asimetrías

Como previamente señaláramos, tanto el gobierno como el sector agroempresarial salvadoreño, tenían expectativas que una negociación entre economías con semejantes brechas de productividad y competitividad en sus sectores agropecuarios, requeriría de un *trato especial y diferenciado*⁸⁶, en beneficio del país y la región. Ello incluiría un conjunto de medidas de cooperación y asistencia especial que permitiera afrontar las exigencias competitivas derivadas del tratado. En materia de acceso a mercados, esperaban que EE.UU. consolidara y ampliara las preferencias arancelarias de ICC y permitiera la exclusión del programa de reducción de aranceles a negociarse a un grupo de bienes considerados sensibles. Tan favorable expectativa, ignoraba la rigidez de las últimas propuestas agrícolas de los EE.UU. en el ALCA, así como experiencias recientes de los acuerdos agrícolas bilaterales suscritos por ese país con México y Chile, que no consideraron estas diferencias y las posibles consecuencias para los sectores más vulnerables de estas poblaciones.

Pese a la abrumadora evidencia estadística y algunos trabajos de análisis que previo a las negociaciones señalaban las enormes brechas de competitividad y productividad entre los sectores agrícolas de Centroamérica y los Estados Unidos, y los riesgos para la estabilidad política, económica y social de la región de pactar una apertura comercial en estas condiciones, no fue tomada en cuenta durante las negociaciones. De hecho, los acuerdos agrícolas en CAFTA, constituyen una ampliación de los acuerdo del NAFTA y una réplica del reciente TLC negociado entre Estados Unidos y Chile. Pero a diferencia de El Salvador, la competitividad, la estructura productiva y exportadora de esos países es mucho más

⁸⁶ Cabe señalar que, el concepto de *trato especial y diferenciado*, su justificación y contenido ha variado a través del tiempo. Previo a la Ronda de Uruguay, de una situación que excluía a los países en desarrollo de algunas de las disciplinas y obligaciones previas, se pasó a la adopción del “compromiso único”, que en lo fundamental obliga a los países de menor desarrollo a converger con los mismos estándares y compromisos que los países desarrollados; limitando seriamente la filosofía y finalidad con que fue diseñado el Trato Especial y Diferenciado en las negociaciones plurilaterales o bilaterales.

fuerte e integrada que la salvadoreña. Es por ello que el adecuado tratamiento de las asimetrías cobraba sentido y relevancia en este TLC⁸⁷.

Contrario a las expectativas gubernamentales, El Salvador y en general Centroamérica, no obtuvieron la profundidad en el trato asimétrico buscado, mucho menos la asistencia especial requerida. No hubo exclusión de bienes agrícolas, más bien el énfasis de la negociación estuvo en la apertura total de los mercados, sin compromisos vinculantes en movilización de recursos, asistencia técnica, transferencias tecnológicas, entre otros. Así, los acuerdos alcanzados aparecen desvinculados de lo que el país y la región requieren para impulsar una agenda de desarrollo agrícola y social de largo plazo.

a. La asimetría en los programas de desgravación arancelaria acordados

A pesar de los magros resultados obtenidos, el gobierno salvadoreño ha destacado como uno de los mayores logros el trato asimétrico en los plazos de desgravación arancelaria para algunos productos agrícolas considerados sensibles. Si bien los plazos largos y mecanismos no lineales de desgravación es positivo, los mismos son insuficientes y limitados para enfrentar la desleal competencia a la cual se verán expuestos como resultado de la negociación. Esto es relevante si se considera la ausencia de planes de reconversión de largo plazo para los sectores productivos afectados por la apertura. En CAFTA, la complejidad de la asimetría se redujo casi exclusivamente al otorgamiento de cierta flexibilidad en los plazos para el cumplimiento del programa de liberalización comercial acordado para un reducido grupo de bienes: *lácteos, avícolas, arroz, carne de cerdo y de bovino*, dejando por fuera al resto de la producción agrícola y agroindustrial salvadoreña.

También se ha señalado como tratamiento asimétrico a favor del país, la diferencia en el porcentaje de líneas arancelarias que entrarán libres de aranceles a la entrada en vigor del TLC, lo cual favorecería a El Salvador. Sin embargo, al considerar el programa de desgravación en su conjunto, dicha concesión es relativa, por cuánto una vez completados los programas de eliminación de aranceles, *el universo de la producción agrícola y agroindustrial del país se expone a los rigores de la competencia sin ninguna protección*, siendo este el objetivo estratégico de largo plazo pretendido por los Estados Unidos en esta negociación.

En el cuadro 31, se presentan el porcentaje de líneas arancelarias agrícolas que tendrán libre acceso a los mercados conforme se vaya completando el programa de desgravación arancelaria. Como puede observarse, en Acceso Inmediato, El Salvador abrirá el 53% de sus líneas arancelarias, frente a un 89% de los Estados Unidos, lo cual en principio es positivo, por cuanto, en teoría, indicaría que el TLC involucra un mayor compromiso de apertura para el país con un mayor nivel de desarrollo relativo.

⁸⁷ Algunas asimetrías que ameritaban la aplicación del *trato especial y diferenciado* se destacaban: El tamaño relativo de los sectores agrícolas, los desiguales niveles de productividad, la importancia relativa de la producción agropecuaria en las economías de las partes, la recepción de subsidios y apoyos internos, el PIB per cápita, absorción y generación de empleos, importancia para la seguridad alimentaria y las brechas sociales en términos de ingresos y pobreza, entre otras.

Cuadro 31

Desgravación arancelaria para productos agrícolas Negociados en CAFTA

Período de desgravación	% líneas arancelarias de El Salvador	% Acumulado de líneas liberalizadas	% líneas arancelarias de Estados Unidos	% Acumulado de líneas liberalizadas
Acceso Inmediato	53	53	89	89
5 años	13.1	66.1	0.3	89.3
10 años	15.6	81.7	0.3	89.6
12 años	1.9	83.6	0	89.6
15 años	12.9	96.5	6.1	95.7
18 años	0.8	97.3	0	95.7
20 años	2.6	99.9	4.3	100

Fuente: Ministerio de Economía, El Salvador, Enero de 2004

Sin embargo, en el análisis de estos resultado debe considerar la condición favorable de libre acceso al mercado estadounidense que gozaba Centroamérica en la mayoría de su producción agropecuaria, así como los índices de protección arancelaria más altos para una importante lista de importaciones agrícolas provenientes de los Estados Unidos, tales como granos básicos, carne de aves, lácteos, entre otros. Se pensaba que estas características en el comercio bilateral, favorecerían al país, permitiéndole montar su estrategia de negociación en condiciones favorables, lo cual no se logró concretar.

Como se consigna en el mismo cuadro, conforme avance el programa de desgravación la asimetría concedida se muestra aun más limitada, por cuanto en un horizonte temporal de 10 años, El Salvador tendrá que liberalizar el 81.7 por ciento de sus líneas arancelarias, mientras que los Estados Unidos, mantendrá invariable su proporción como en el año uno. De esta manera, en un plazo de 10 años El Salvador tendrá la misma proporción de productos con libre comercio que los Estados Unidos. A medida que avance el periodo de transición al libre comercio, la presión por la apertura serán más intensas para El Salvador; en el año 15, por ejemplo, el porcentaje de líneas arancelarias liberalizadas por el país será incluso mayor a las de los Estados Unidos. En estas circunstancias, es discutible la aseveración de que en este TLC, El Salvador recibió un trato asimétrico, como se ha venido insistiendo a través de declaraciones públicas y documentos oficiales.

b. Períodos de gracia y mecanismos de desgravación

Como resultado del tratamiento “asimétrico” obtenido, se destacan los plazos largos de desgravación para algunos productos pecuarios y agroindustriales, combinados con “**períodos de gracia**”, los cuales según el gobierno salvadoreño, responden a los distintos grados de sensibilidad expresados por los sectores productivos durante la negociación. Como puede apreciarse en el cuadro 32, las *carnes de res y cerdo*, *maíz amarillo*, *frijoles y cafés procesados*, dispondrán de 15 años para completar su desgravación. En 18 años se ubicaron las *piezas de aves*, *arroz en granza y descascarillado*; y únicamente algunos productos lácteos en la categoría de 20 años.

Si bien la obtención de plazos largos para la desgravación es positivo, llama la atención lo reducido de la producción agropecuaria ubicadas en estas categorías. Así, en las categorías de 20 y 18 años únicamente se ubica el 3.4% de las líneas arancelarias de El Salvador, que

corresponden a algunas partidas de lácteos, aves y arroz. En la categoría de 15 años se ubicaron el 12.9% de líneas arancelarias. En otras palabras, en materia de plazos de desgravación, los niveles de protección “asimétricos” obtenidos por el país en CAFTA, son bastante limitadas, comparadas con la elevada proporción de líneas arancelarias que tendrán libre acceso en los primeros diez años de vigor del tratado. En ese sentido, los impactos sobre el sector agropecuario, seguramente se comenzaran a percibir en plazos relativamente cortos y mucho antes de completarse los programas de desgravación negociados.

Cuadro 32
Categorías de desgravación para productos agrícolas

Período de desgravación	% líneas arancelarias de El Salvador	Principales Productos dentro de esta categoría de desgravación
Acceso Inmediato	53	Carne de res “prime y choice”, hongos, garbanzos, lentejas, manzanas, fresas, uvas, anonas, guayabas, maracuya, anonas, melocotones, frambuesas, cerezas papayas, sandías
5 años	13.1	Alas de pollo, okras, ayotes, espinacas, hortalizas, aceitunas, jugos, extractos, esencias.
10 años	15.6	Los demás aves; zanahorias, coliflores, brócolis, pepinos, pepinillos, berenjenas, Chile tabasco, las demás hortalizas
12 años	1.9	Embutidos, papas frescas, tomates frescos, cebollas amarillas y blancas.
15 años	12.9	Carne de res, Carne de cerdo, maíz amarillo, frijoles, café descafeinado, sin descafeinar, café oro, pergamino, azúcar de caña, de remolacha
18 años	0.8	Piernas de aves, arroz en granza y descascarillado
20 años	2.6	Lácteos

Fuente: Elaboración propia en base a TLC.

Es de señalar que a algunos productos sensibles se aplicará una desgravación no lineal, combinado con “*períodos de gracia*”, la cual hará más lenta la eliminación arancelaria en los primeros años y la acelera en los últimos tramos. Este tipo de desgravación tiene como objeto disminuir la intensidad de la liberalización en los primeros años del acuerdo, para luego acelerar el proceso hasta liberalizar la partida arancelaria sujeta a este mecanismo. Los productos que obtuvieron *períodos de gracia* fueron únicamente cerdos, lácteos y arroz, no obstante al final del período el resultado obtenido será el mismo: la plena liberalización del sector.

c. El Trato Especial y Diferenciado en las negociaciones comerciales

Es importante señalar que en el ámbito multilateral, actualmente se desarrolla un intenso debate sobre el problema de las asimetrías y la aplicación del principio de *no reciprocidad* en los acuerdos multilaterales de liberalización comercial. Incluso a nivel de la OMC, se señala que “*el trato especial y diferenciado a los países en desarrollo será parte integrante de las negociaciones y se incorporará a las concesiones y compromisos...que permita a los países en desarrollo tener efectivamente en cuenta sus necesidades en materia de desarrollo, con inclusión de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural*”⁸⁸. Pese a declaraciones como ésta, los negociadores estadounidenses y el gobierno de El salvador,

⁸⁸ OMC, El Sistema Multilateral de Comercio después de Doha, Cap. II, Pág. 43 sin fecha.

consideraron que los plazos de desgravación y el sistema de cuotas otorgados era suficiente para resolver el problema de las asimetrías. Un análisis más profundo nos demuestra que estas concesiones, de ninguna forma, toman en cuenta las necesidades de la región en términos de desarrollo rural y la seguridad alimentaria.

En las negociaciones sobre agricultura en CAFTA, se omitió incluir consideraciones que atañen a la condición de la región de ser países pobres, altamente vulnerables⁸⁹ y que su sector agropecuario exhibe una prolongada crisis, requiriendo un tratamiento especial. Los gobiernos centroamericanos fallaron en vincular la apertura con compromisos en materia de movilización de recursos financieros y tecnológicos que impulsen la reconversión productiva. Tampoco se garantizaron las inversiones requeridas para el cumplimiento de normas más rigurosas en materia de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF); así como apoyos en los cambios estructurales que deberá impulsar la industria agroalimentaria nacional para enfrentar el libre comercio. El énfasis de los negociadores estuvo centrado en la apertura de los mercados, sometiendo al sector a una lógica de libre comercio, sin consideraciones sociales de ninguna naturaleza. Desde nuestra perspectiva, no existe oposición a que en el proceso de producción y procesamiento de alimentos haya eficiencia y calidad, pero no todo se debió dejar al mercado, ello limita las posibilidades de que nuestros países diseñen sus propias políticas de desarrollo nacional.

d. La cooperación para compensar asimetrías

Finalmente, la cooperación y las transferencias de recursos como instrumentos para compensar asimetrías y promover la convergencia económica entre países fueron escasamente debatidas en estas negociaciones. Aspectos como tamaño del mercado, la capacidad de respuesta al ajuste económico y la reasignación de recursos, la falta de diversificación productiva, resultan aspectos fundamentales al negociar una apertura y sin embargo, no fueron incorporados como áreas vinculantes del Tratado. La economía salvadoreña sigue siendo fundamentalmente agrícola, y por tanto más vulnerable a los choques financieros y reales de la economía internacional. El no disponer de mecanismos expeditos para una amplia cooperación en el marco de la apertura agrícola, también constituye una deficiencia en esta negociación.

⁸⁹ Honduras y Nicaragua, por ejemplo, están clasificados por los Organismos Multilaterales de Financiamiento, como Países Pobres Altamente Endeudados. Según el PNUD, en el 2000, su ingreso per cápita era a penas de US \$909 y US \$474, respectivamente. Ver: PNUD: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, 2003.

3.2 El Tratamiento de los Subsidios a la agricultura dentro del CAFTA

La posición de los Estados Unidos sobre el tema de los subsidios y apoyos internos a la agricultura en las negociaciones con Centroamérica fue clara desde el principio: *excluirlo de los Acuerdos bilaterales, y trasladarlo al ámbito multilateral de la OMC*. La única referencia incluida dentro del texto es un corto artículo de cuatro incisos dedicados a los subsidios a las exportaciones⁹⁰. A pesar de su brevedad, el Artículo tiene un significado sumamente importante, que seguramente traerá repercusiones de muy largo plazo para la actividad agrícola de El Salvador.

En el primer inciso, se reitera la disponibilidad de los EE.UU. respaldado por los países centroamericanos, de *buscar la eliminación de subsidios a las exportaciones en el marco de la OMC, así como prevenir su reintroducción de cualquier manera*. No obstante la aparente generalidad de este inciso, su connotación para el país y la región es relevante, por cuanto indica que a Estados Unidos, no le bastó excluir el tema de la negociación, sino que dejó claramente establecida su posición en el texto del acuerdo con la región. Lo anterior tendrá profundas implicaciones para el futuro de la agricultura en la región. Una de ellas es que una vez el TLC entre en vigor, el país renuncia a la posibilidad de exigir a los EE.UU. la eliminación bilateral de los subsidios, aun cuando el mantenimiento de éstos como parte de su política agrícola, esté afectando actividades agrícolas y agroindustriales sensibles para la región. En otras palabras, por medio del CAFTA, Estados Unidos, legaliza el comercio desleal entre las Partes, oficializando el *dumping* en las relaciones comerciales con El Salvador y Centroamérica.

Por si fuera poco, en el segundo inciso, 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*. Más claro no podría ser, los Estados Unidos, no sólo se reservó el derecho de continuar subvencionando a su poderosa 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 internos, provocadas por los subsidios externos, así como para afrontar la profunda crisis por la que atraviesan sus sectores agropecuarios.

Los incisos 3 y 4, 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. frente a sus principales competidores de la Unión Europea. En el tercer inciso, Centroamérica se compromete 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 arancelarias 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. Concretamente, el inciso 3, estipula que:

⁹⁰Textos CAFTA capítulo III. Trato nacional y Acceso de Mercancías al mercado, Sección F: Agricultura. Artículo 3.14, Subsidios a las Exportaciones Agrícolas.

“En caso que una Parte exportadora considere que un país no Parte está exportando una mercancía agrícola al territorio de otra Parte con el beneficio de subsidios a la exportación, la Parte importadora deberá, a solicitud escrita de la Parte exportadora, consultar con la Parte exportadora con el fin de llegar a un acuerdo sobre medidas específicas que la Parte importadora pudiera adoptar para contrarrestar el efecto de dichas importaciones subsidiadas⁹¹.”

Esta fue una de las estrategias más sutiles seguida por Estados Unidos, a lo largo del proceso negociador y que finalmente le permitió proteger a su producción agroalimentaria de la competencia de productos subvencionados provenientes de países no parte del tratado. Además, le permitió “alinearse” a los países centroamericanos a su estrategia global de política comercial agrícola externa frente a la Unión Europea y otros países productores de alimentos. Esta protección es particularmente importante en el caso del comercio agroalimentario que Centroamérica mantiene con la Unión Europea que -al igual que Japón- subvenciona masivamente sus agricultores.

Dichos acuerdos encierran un fuerte compromiso para el país, debido a que si en un futuro se permitiera el ingreso de alimentos subsidiados de países no Parte, llevaría a la restitución de los subsidios previamente eliminados como parte de los compromisos del CAFTA, neutralizando la potencial preferencia obtenida en las negociaciones. Esta situación, coloca a la región en una posición de desventaja, por cuanto algunas decisiones de política económica futura en materia de seguridad alimentaria, por ejemplo, quedarían supeditadas a los compromisos adquiridos en el TLC. Pero además, ilustra sobre la forma cómo los Estados Unidos, organiza su agenda comercial externa; ya que por un lado exige la apertura de los mercados agroalimentarios de la región, mientras que por el otro lado mantiene inalterada su política proteccionista. Además, establece sus propios mecanismos de defensa frente a la competencia de productos agrícolas igualmente subvencionados, provenientes de países no participantes del Tratado.

Dado la trascendencia de estos acuerdos, es preciso desarrollar unas breves reflexiones sobre las negociaciones de la agricultura dentro del contexto de la OMC. De esta manera se puede prever posibles consecuencias de haber aceptado no incluir el tema de los subsidios dentro de las negociaciones con los Estados Unidos.

El Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC

“La Ronda de Uruguay” del GATT, estableció un Acuerdo Especial sobre la Agricultura (conocido como AsA), el cual entró en vigor en el 1995. La primera versión del AsA fue uno de los resultados más importantes de esta negociación. El Acuerdo estableció tres pilares fundamentales: 1) abrir el acceso a mercados a través de la reducción de aranceles y otras barreras; 2) reducir los apoyos internos que distorsionan el comercio agrícola, particularmente las inversiones públicas hacia la producción agrícola destinada a la

⁹¹ Capítulo III, Artículo 3.14, párrafo 3. texto CAFTA

exportación; y 3) Reducir, hasta su eliminación, los subsidios a la exportación⁹². El período de implementación quedó establecido en cinco años para los países desarrollados y nueve para los en vías de desarrollo.

El propósito del AsA se centra en maximizar el acceso a mercados e incrementar el volumen de productos agropecuarios que cruzan fronteras alrededor del mundo con mayor facilidad, contribuyendo al crecimiento y desarrollo económico de los países. Sin embargo, El AsA ha sido fuertemente criticado por no haber contribuido a mejorar los niveles de desarrollo, especialmente en los países más pobres miembros de la OMC. Incluso en la Ronda de Doha, en el 2001, muchos de estos países expresaron su preocupación debido a que el Acuerdo, contrario a lo que se esperaba, había agudizado la crisis de los sectores agropecuarios de los respectivos países.

Para respaldar este argumento, un estudio de la FAO de 1999, sobre los cambios experimentados en 14 países en vías de desarrollo después de la implementación del AsA, reveló que los aumentos de las importaciones habrían provocado impactos negativos para los productores locales y el sector agrícola en general. Cabe señalar que los sectores agropecuarios de los países participantes en dicho estudio, como Perú, algunos países africanos como Kenya, Senegal, y asiáticos como India y Tailandia, se encuentran en similares o en mejores condiciones que el sector agropecuario salvadoreño y de la región. Los resultados del estudio revelaron que el AsA, *ha debilitado la capacidad de los gobiernos de garantizar la seguridad alimentaria, el empleo y la reducción de la pobreza*⁹³.

Por otra parte, el programa de eliminación de subsidios agrícolas al que se comprometieron los países desarrollados nunca fue puesto en práctica, y la fecha de cumplimiento sucesivamente se ha venido posponiendo. De hecho, debido a los profundos conflictos no resueltos sobre el tema entre los diferentes países miembros, el acuerdo nunca se concretó. Los intentos realizados en la Cuarta Ronda Ministerial de la OMC, en Cancún, México para retomar las diferencias y alcanzar un nuevo acuerdo, terminaron en un fracaso. Las negociaciones han continuado de manera informal, con una nueva fecha establecida para finales de julio del 2004, con el propósito de definir “un marco de negociación”⁹⁴.

Relevancia para los sectores agropecuarios de Centroamérica

Negociar cambios en la política agrícola estadounidense dentro de este espacio sumamente complejo de la OMC, es la única opción para los países centroamericanos. En un contexto donde los países más poderosos dominan la agenda y los términos de la negociación, la cual ha tenido muy pocos avances en los últimos nueve años. La posibilidad de que Centroamérica obtenga algún mecanismo de protección, especialmente antes de que el comercio desleal llegue a perjudicar sus sectores productivos es extremadamente limitadas,

⁹² Murphy, Sophia. “World Trade Organization Agreement on Agriculture Basics.” WTO Cancun Series Paper No. 2. Institute for Agriculture and Trade Policy. 2003.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ “WTO Headed for Agriculture Modalities Framework by July.” International Center for Trade and Sustainability. http://www.fao.org/trade/docs/extract_bridges8-12b.htm

si no imposibles. El proceso de negociación dentro de la OMC, seguramente llevará muchos años más, mientras que los países centroamericanos quedarán expuestos a sufrir las consecuencias del comercio desleal por la falta de voluntad de los EE.UU. de eliminar las distorsiones al comercio agrícola bilateralmente, así como por la renuncia de los gobiernos centroamericanos a defender apropiadamente los intereses de sus sectores productivos.

Para una mejor comprensión de los posibles impactos para los países centroamericanos de lo negociado en CAFTA en materia de los subsidios, es importante analizar, brevemente, los contenidos de algunos de los programas principales de apoyo de los EE.UU. en el marco tanto del CAFTA como de la OMC.

Programas en EE.UU. que fomentan la exportación

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 33, 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 2004⁹⁵. Con un incremento superior al 11% respecto al 2002.

Cuadro 33
Programas y Presupuestos para el Fomento de las Exportaciones de Productos Agrícolas, 2002-2004 (en millones de dólares)

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

Fuente: 2004 Resumen Presupuestario del Departamento de Agricultura. ^a La Ley Agrícola del 2002 permite hasta 5.5 mil millones anuales, mas \$1 mil millón adicional para mercados emergentes.

⁹⁵ U.S. Department of Agriculture, FY2004 Budget Summary. www.usda.gov/agency/obpa/Budget-Summary/2004/master2004.pdf

Como se aprecia en el mismo cuadro 33, y contrario a la retórica que mantiene EE.UU. sobre el libre comercio y libre mercado, muchos de sus programas internacionales en lugar de disminuir se han *incrementado* en los últimos dos años. Estas cifras demuestran 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 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, seguramente terminarán desarticulando el tejido productivo agrícola nacional y regional.

El programa de subsidios a la exportación, que cuenta con el menor presupuesto de los cuatro señalados, proporciona pagos directos a compañías en el extranjero para importar productos agropecuarios de los EE.UU. e incluye un programa especial para la exportación de productos lácteos. Como parte de su oferta presentada dentro de la OMC, los EE.UU. ha propuesto eliminar este programa dentro de cinco años. Sin embargo, los otros tres programas también representan una amenaza de iguales proporciones para los productores y industriales salvadoreños. Por ejemplo, el programa de desarrollo de mercados, con un presupuesto de \$163 millones de dólares para el 2004, financia la promoción y mercadeo de ciertas marcas de productos agrícolas estadounidenses. Una pequeña proporción de este monto destinada a la comercialización en Centroamérica, de productos como carne de cerdo, lácteos o aves, podría resultar devastador para la producción primaria y agroindustrial en la región.

Un componente del programa, incluye asistencia técnica para exportadores, para poder cumplir con los requisitos sanitarios que les permite exportar. En el caso de Centroamérica, ni los industriales, ni las empresas locales contarán con este tipo de apoyo, lo cual limitará seriamente su capacidad de competir de forma equitativa para poder ingresar al mercado estadounidense o competir en precios y calidad con productos importados de ese país.

Asimismo el Programa de Garantía de Créditos para la Exportación, como su nombre lo indica, proporciona créditos en condiciones favorables a compradores en otros países, los cuales les permiten importar productos agrícolas estadounidenses, aumentando las ventas de sus productos en el extranjero. Lo presupuestado para el 2004m se suma a los \$4,155 millones de dólares, casi el 70 por ciento del total de los programas internacionales. Ya que no existen créditos especiales para los compradores de productos centroamericanos, nuevamente se llega a la conclusión que este programa constituye un apoyo desleal a favor de los productos y empresas estadounidenses.

Finalmente, el programa relacionado a la asistencia alimentaria dentro de la Ley Agrícola, ha sido objeto de fuertes críticas dentro de la OMC, por ser una práctica que permite a los EE.UU. deshacerse de sus excedentes agrícolas. Este programa otorga créditos a países en vías de desarrollo para la importación de granos estadounidenses, así como donaciones. Otro componente del programa incluye la donación de granos a democracias emergentes a cambio de promover el libre comercio para sus sectores agrícolas. Esto último puede

parecer una práctica abiertamente intervencionista que condiciona decisiones de política de los países en transición, con el objetivo de abrir nuevos mercados en beneficio de las pocas empresas transnacionales que controlan el comercio mundial. Este programa tampoco se considera distorsionante al comercio, según las convencionales reglas de la OMC.

Implicaciones para los países centroamericanos

La batalla más intensa sobre los subsidios se desarrolla entre los EE.UU. y la Unión Europea, cuyos subsidios a la exportación son mucho más sustanciales. En el marco de la OMC, los EE.UU. se ha comprometido a eliminar subsidios del programa de créditos para la exportación, siempre y cuando la UE elimine sus subsidios a las exportaciones. Asimismo, la UE condiciona las reducciones de subsidios para la exportación a la inclusión de los créditos para la exportación y la asistencia alimentaria en la agenda negociadora, programas estratégicos fuertes de los EE.UU. Este debate se ha convertido en un “juego de lucha” que les ha permitido ganar más tiempo, para continuar con sus programas de manera indefinida.

Considerando que las negociaciones sobre la agricultura han continuado por los últimos nueve años sin mayores concordancias entre países, hay poca esperanza para los países de Centroamérica que los programas de EE.UU. se modificarán en el futuro cercano. Mientras que las negociaciones sobre la agricultura dentro de la OMC continúen estancadas, los agricultores centroamericanos quedarán expuestos a sufrir las consecuencias de una competencia desleal, debido a que los negociadores salvadoreños y centroamericanos fallaron en defender los intereses de los productores y agroindustriales de la región.

Las negociaciones del CAFTA sobre subsidios a las exportaciones, ha dejado al sector agropecuario e industrial en total vulnerabilidad. A pesar de que los primeros dos párrafos establecen un acuerdo de aparente voluntad para la reducción o eliminación de los subsidios, lo estipulado a continuación imposibilita o en el mejor caso dificulta seriamente la factibilidad de que ello se cumpla. Lo acordado por los negociadores centroamericanos con respecto de este tema conjuntamente con otras concesiones discutidas en este documento, dejará a la región siempre en una situación desventajosa que posiblemente provocará una mayor agudización de la crisis del sector agropecuario de la región en general.

3.3 LA ADMINISTRACION DE LOS CONTINGENTES DE IMPORTACIÓN EN EL CAFTA

Una tercera inconsistencia de este TLC, se refiere a los mecanismos establecidos para la administración de los contingentes de importación concedidos por El Salvador en el CAFTA. Como se ha señalado, una de las modalidades utilizadas en estas negociaciones para acelerar la liberalización de los mercados agrícolas fue el establecimiento de Cuotas de Importación libres de aranceles para la mayoría de productos considerados sensibles. Bajo esta modalidad se negociaron el subsector de Granos Básicos: *maíz blanco y amarillo, sorgo, arroz granza y oro; las carnes de cerdo, bovino y avícolas, así como los productos lácteos*⁹⁶. Los volúmenes de las cuotas y las tasas de crecimiento anuales difieren entre productos. En algunos casos, dichos volúmenes se establecieron a partir del comportamiento histórico de las importaciones del producto provenientes de los Estados Unidos, en los índices de crecimiento del consumo nacional, así como también de las presiones políticas ejercidas por los grupos de interés, particularmente de los Estados Unidos⁹⁷.

Los Convenios de Comercialización

Debido a que El Salvador exhibe un creciente déficit en materia agroalimentaria, 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. Históricamente, el mercado por excelencia para suplir el déficit ha sido Estados Unidos. En la actualidad el ingreso al país de algunos de estos bienes se realiza bajo contingentes de importación, cubriendo a productos diversos como *carne de cerdo, maíz blanco y amarillo, arroz en granza y algunos productos lácteos*. Sin embargo, Para que la industria nacional acceda a las cuotas libres de gravámenes, debe sujetarse al cumplimiento de *requisitos de desempeño*, establecidos en los llamados Convenios de Comercialización. Como se detalla en el Recuadro B, estos Convenios son acuerdos negociados entre productores e industriales creados, teóricamente, con el propósito de favorecer las compras de productos agrícolas nacionales entre las cadenas productivas salvadoreñas. Los agroindustriales firmantes de los Convenios reciben en cambio el beneficio de importar una parte desde afuera libre de aranceles.

⁹⁶ Los Rubros sujetos a contingentes arancelarios, en la lista de El Salvador, se encuentran en el anexo 3.3 del CAFTA.

⁹⁷ Resulta ilustrativo los casos de carne de cerdo y azúcar. En el primero de ellos las presiones por lograr una mayor apertura provinieron directamente del Congreso de los Estados Unidos; mientras que en azúcar, las presiones para eliminar las cuotas concedidas a Centroamérica, e incluso para bloquear el TLC, provinieron de la industria azucarera norteamericana, que durante y posterior a las negociaciones, han desarrollado una intensa campaña publicitaria y de cabildeo para revertir los acuerdos alcanzados en azúcar.

RECUADRO B

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 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.(80 colones)	Cantidad específica de compra producto local por parte de los Industriales (250 mil y 150 mil QQ respectivamente entre dos empresas)	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, adicionándosele 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: Convenio para la siembra y comercialización del sorgo, maíz blanco y arroz granza.

Los Convenios de Comercialización en granos básicos

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*⁹⁸. Entre los aspectos sobresalientes acordados entre los agentes suscriptores se tiene el volumen de contingente a importar y un precio de garantía al productor, el cual es de conocimiento público.

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 predeterminado, 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. De esta manera, el volumen de contingente se define con la participación de estos sectores a partir del déficit de consumo aparente que no cubre la producción esperada.

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 lo cual éste accede a producto importado libre de arancel dentro del contingente de desabastecimiento establecido. Las proporciones asignados en las licencias de importación difieren entre productos. Así, en maíz blanco, ésta equivale al doble del volumen del producto comprado nacionalmente; es decir, que por cada quintal de maíz blanco comprado localmente bajo el Convenio, el industrial adquiere el derecho de importar dos quintales del producto exento de aranceles. En sorgo y arroz granza, las licencias de importación se determinan tomando como base la cantidad adquirida por el industrial bajo el Convenio, proporcionalmente al volumen total del producto negociado.

Los beneficios de los Convenios de Comercialización

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 productiva⁹⁹. La concentración de los beneficios de las exenciones arancelarias en unas pocas empresas; los pequeños volúmenes de la producción nacional de granos básicos movilizados bajo este sistema, son algunos de los indicadores que deben analizarse en profundidad.

En el caso del arroz, por ejemplo, el desplome en la producción y la reducción en el área sembrada en los últimos cuatro años - período de vigencia el Convenio- arrojan serias 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

⁹⁸ Véase: Convenios para la Comercialización de: Arroz Granza, Sorgo y Maíz Blanco. (2003).

⁹⁹ Véase, Por ejemplo, El Diario de Hoy, Disminuiría la Importación de arroz, 30 de junio de 2004, en www.elsalvador.com

Riego, no así a los productores de arroz de secano¹⁰⁰, que prácticamente han desaparecido de la actividad arrocería nacional.¹⁰¹ Sin embargo, y a pesar de que los márgenes de rentabilidad son cada vez más estrechos, sostienen que el reconocimiento de los requisitos de desempeño en el CAFTA, posiblemente les permitirá sobrevivir por algunos años más, pero también son conscientes que su actividad productiva tiene un plazo fatal, en la medida que tengan que enfrentar mayores volúmenes de ingreso 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, debido a los bajos precios establecidos en éstos, 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 el 2003 bajo este mecanismo únicamente se comercializaron 35 mil quintales del producto, con un valor aproximado de 475 mil dólares, lo cual representa menos del 1% de la producción nacional. Sin embargo, para ese mismo año, las importaciones de maíz amarillo, sustituto cercano al sorgo y sujeto al convenio de comercialización, superaron los 7 millones de quintales, mientras que las exenciones por la importación del producto ascendieron a 9 millones de dólares. O sea que mientras el volumen del sorgo nacional 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 Convenio, evidenciando así la ineffectividad e inequidad del mecanismo establecido.

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 estadísticas del MAG, (cuadro 34) durante 2002, se produjeron en el país cerca de 10 millones de quintales de concentrados, el 90% de los cuales correspondió a la industria avícola, mientras que a los subsectores Bovino y Porcino escasamente les correspondió el 6.3 y el 3 por ciento respectivamente.¹⁰² Lo anterior nos indica que la industria procesadora de concentrados para aves es la que mayormente se está beneficiando 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 y maíz blanco, pues además de plazos más favorables para su sector, les interesaba continuar disfrutando de materias baratas para mantener la competitividad de sus industrias.

¹⁰⁰ Se entiende por arroz de secano a la producción que depende exclusivamente del régimen de precipitación.

¹⁰¹ Entrevista realizada a Fredy González y otros miembros del Directorio de la Asociación de Regantes de Zapotitán, AREZA. Zapotitán, El Salvador.

¹⁰² 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, Agrosol, La Espiga, Agua Fria, Saram, y La Paz

Cuadro 34
El Salvador, Producción de Concentrados, año 2002

Clase de Concentrado	Producción (QQ)	Participación (%)
Para Aves	8,817, 039	90.7
Ganado Bovino	615,448	6.3
Ganado Porcino	288,226	3.0
Producción Total	9,720,713	100.00

Elaboración propia con base a Anuario Estadístico del MAG, 2003

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 2202/2003, el 75% se utilizó en 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”. Este maíz es requerido por empresas por empresas que sistemáticamente se han negado a formar parte del Convenio respectivo,¹⁰³ debido a que existe un contingente de importación para maíz amarillo de consumo humano, el cual no está sujeto a los mecanismos de regulación de los convenios de comercialización.

También llama la atención la concentración de los beneficios derivados de las exenciones impositivas de los contingentes arancelarios, frente a la escasa capacidad de utilización de éstos por parte de las organizaciones suscriptoras de los mismos. Del total de organizaciones suscriptoras de los Convenios de Comercialización, unas pocas son las que realmente acceden a las cuotas de importación libre de aranceles, debido a que no tienen la suficiente capacidad para aplicar a ellas. En cerdos, por ejemplo, solamente una empresa tiene capacidad de aprovechar el contingente de carne abierto, al ser la única con capacidad de comprar una cantidad significativa de producción local y obtener a cambio una proporción relevante del contingente con cero arancel. En otras palabras, también en este eslabón de la cadena la efectividad de los Convenios debería ser objeto de una profunda revisión.

Los Requisitos de Desempeño en el CAFTA.

Uno de los mayores logros reivindicados por el gobierno salvadoreño fue el reconocimiento y consolidación de los requisitos de desempeño dentro del CAFTA. Por medio de éstos se condiciona el 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. En efecto, y no obstante que las Partes *reafirman el compromiso de no aplicar requisitos de desempeño*¹⁰⁴, el CAFTA los admite, siempre y cuando estén salvados en el Anexo 3.3¹⁰⁵, y sean conformes con el Art. 27.4 del Acuerdo sobre Subvenciones de la OMC, el cual hace referencia al trato especial y diferenciado.

¹⁰³ MAG: Anuario Estadístico 2000/2001

¹⁰⁴ Capítulo III del CAFTA, Sección “C” regímenes Especiales, Art. 3.4 numeral 2.

¹⁰⁵ 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.

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, lo cual garantiza 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 las 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*. 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 volver a instalarse.

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 arancelario, terminan 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.

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 productor nacional nuevamente desprotegido.

Finalmente, algunas gremiales como los embutidores, no satisfechos con los acuerdos negociados, han denunciado el Convenio de Comercialización, con el aparente propósito de que este se caiga y que por tanto ya no se pueda instalar una vez el TLC entre en vigor¹⁰⁶. Si la medida se hace efectiva, tendría implicaciones negativas en los porcicultores nacionales beneficiarios del Convenio, pues además de que su sector se abrirá a una inusual competencia, tendrán que lidiar con la discrecionalidad y oportunismo de los importadores locales.

¹⁰⁶ En el Convenio de Comercialización de Cárnicos, participan porcicultores y embutidores. A principios de este año 8 de 11 empresas embutidoras integrantes de la Asociación Salvadoreña de la Industria Cárnica (ASICARNE), decidieron abandonar el Convenio de compra de carne de cerdo local, bajo el argumento que éste les restringe la importación de materia prima extranjera. Denunciaban que la cuota negociada en CAFTA la acapararían los comerciantes y supermercados no firmantes del Convenio poniendo en riesgo su actividad productiva. El Diario de Hoy:

La administración de las cuotas de importación

Posterior al cierre formal de las negociaciones, la administración de las cuotas de importación de los productos contenidos en el anexo 3.3, fue objeto de profundas controversias entre la agroindustria y el gobierno salvadoreño, debido a que éste fue negociado sin consulta, al grado que incluso después de la Novena Ronda de Negociaciones los sectores productivos desconocían de su existencia. El punto central de la polémica giraba en torno a la definición del régimen bajo el cual se administrarían las cuotas de maíz amarillo y blanco, arroz, productos lácteos, etc, que El Salvador concedió a Estados Unidos en el Tratado. Más concretamente, se discutía si dichas cuotas serían administradas por el país importador o por el país exportador.

Este punto, aparentemente intrascendente, tiene profundas repercusiones para el futuro de los productores agrícolas del país. Si las cuotas se administran directamente por los Estados Unidos, los exportadores de ese país además de repartirse la cuota, decidirían a quien vender en El Salvador; el gobierno reglamentaría las exportaciones, pudiendo ceder la administración a una empresa privada, como se establece pollo y cerdo. Bajo este régimen se pondría en riesgo la continuidad de los requisitos de desempeño contenidos en los Convenios de Comercialización, debido a que la definición de a quien vender la cuota en El Salvador, quedaría a entera discreción de los exportadores estadounidenses, quienes no están sujetos a ningún compromiso en materia de requisitos de desempeño.

Si por el contrario, las cuotas de importación se administraran por el país importador, en este caso El Salvador, la continuidad de los Convenios de Comercialización -aun cuando son limitados en su eficacia y que dentro de este acuerdo son temporales- podría estar garantizada. Como resultado de esta controversia, Las Partes accedieron a renegociar el mencionado anexo, logrando eliminar del texto la cláusula **“primero en llegar, primero en derecho”**, que abría a la libre competencia la importación de las cuotas, para vincular el manejo de éstas con los convenios internos de cada sector agrícola. Esta cláusula fue sustituida por una redacción en la que las cuotas de importación serán administradas según los registros sobre historiales de importación. Sin embargo, aun persisten importantes dudas sobre las implicaciones del régimen de administración renegociado, como se detalla a continuación.

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. 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. 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.”¹⁰⁷

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.

Asignación de cuota con requisito de desempeño. En este caso, la licencia de importación se regirá 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.

Asignación de cuotas por las Export Trading Company. En lo que respecta a la carne de cerdo, la cuota bajo requisito de desempeño seguirá asignándose bajo el criterio del Convenio. Sin embargo, para la parte de la cuota no sujeta a éste, se establece un mecanismo alternativo consistente en la obtención de los Certificados Comerciales de Exportación (CCE), administrados por una compañía exportadora estadounidense (Export Trading Company).¹⁰⁸ Por medio de esta figura legal, los exportadores de Estados Unidos podrán adquirir los CCE (Export Trade Certificate), el cual les provee inmunidad frente a las leyes antimonopolios de ese país. Este mismo mecanismo se aplicará a las cuotas arancelarias concedidas en aves, con la diferencia que si no se distribuyen por la compañía exportadora se hará por medio de subasta pública.

Los CCE, proveen una amplia discrecionalidad y margen de acción a los exportadores estadounidenses, e incluyen actividades tales como: el establecimiento común de los

¹⁰⁷ Nota 2, del Apéndice de Anexo 3.3 del CAFTA.

¹⁰⁸ Las Export Trading Company es una persona, sociedad, asociación o una organización similar con o sin fines de lucro, que hace negocios bajo las leyes de Los Estados Unidos o de cualquier Estado y que funciona principalmente para: a) Exportar bienes o servicios producidos en EE.UU. o b) que faciliten la exportación de bienes o servicios producidos en Estados Unidos, por una persona no afiliada que provea uno o mas servicios de comercio. Fuente: Export Trading Company Act of 1982 Public LA 97-290 Oct.8, 1982 96 Stat, 1233HT Congress definition Sec 103. www.ita.gov

precios de exportación; acuerdos exclusivos con los proveedores domésticos y los representantes extranjeros; acuerdos comunes de exportación entre competidores domésticos; asignación de los mercados de exportación, de los territorios, o de los clientes; denegaciones a repartir; intercambios de la información del negocios, entre otros. No hay duda que por medio de ese mecanismo los Estados Unidos asegura la plena utilización de la cuota, pero el gobierno salvadoreño perderá la posibilidad de asignar las cuotas por medio de licencias de importación. Además, no se establece la modalidad de participación que los importadores nacionales tendrán en este mecanismo, lo cual afectará principalmente a los productores nacionales de cerdos, debido a que la cuota no sujeta a requisito de desempeño es superior a las importaciones históricas de los Estados Unidos y la tasa de crecimiento de la cuota de 10% anual ha sido catalogada por los porcicultores de irracional.

IV. REFLEXIONES FINALES

4.1 En el marco de las negociaciones del CAFTA, la importancia del sector agropecuario en la economía y sociedad salvadoreña fue ampliamente documentada: más de la mitad de la población vive en las zonas rurales y cerca del 80% de ésta depende de la agricultura. En el ámbito macroeconómico, la contribución de la agricultura al PIB de El Salvador es alta, y como generador de empleo juega un rol estratégico, principalmente en las áreas rurales más deprimidas. Además, el sector proporciona al país alimentos, materias primas, empleos, divisas, ingresos y una amplia gama de servicios ambientales. La importancia del espacio rural en materia de servicios ambientales es poco reconocida, a pesar de que su aporte es fundamental en la preservación de agua, oxígeno, biodiversidad y conservación de los suelos, entre otros. Lamentablemente, las negociaciones sobre agricultura en CAFTA, se limitaron básicamente al ámbito de acceso a los mercados, ignorando la importancia del sector en el diseño de una estrategia de desarrollo sostenible. Desde nuestra perspectiva, la negociación sobre agricultura debió insertarse en el marco de un esfuerzo más amplio para el desarrollo agropecuario y rural, superando la estrecha visión que antepone el comercio y la apertura de los mercados a una estrategia de desarrollo para el país.

4.2 En lo concerniente a políticas para el sector, pequeños y grandes agricultores del país, resienten la poca importancia asignada al sector agropecuario en la formulación de la política económica, especialmente durante la llamada etapa de reformas estructurales. Como parte de esas reformas se eliminaron importantes programas de apoyo al agricultor, vulnerando su capacidad productiva. Como resultado de ello y de otros múltiples factores, la agricultura salvadoreña se encuentra en crisis. La fuerte caída de la producción en algunos sectores, la falta de rentabilidad en actividades agrícolas importantes y los elevados índices de pobreza e indigencia prevalecientes en las áreas rurales, son solo algunas de las expresiones más evidentes de esta situación. En ese sentido, las nuevas reglas del juego a las que se someterá la economía y el sector agropecuario salvadoreño presentan enormes desafíos para el país, debido a que los sectores productivos deberán hacer frente a los rigores de una competencia en condiciones desiguales, sin disponer de apoyos estatales y de planes especiales para su reconversión. Por el momento no existe información suficiente que permita realizar un estudio exhaustivo sobre el impacto del TLC en la economía y en la agricultura salvadoreña. Sin embargo, al considerar la magnitud de las concesiones hechas a EE.UU. y las condiciones de estancamiento de la agricultura, sostenemos que el CAFTA muy poco podrá contribuir a revertir dicho proceso de estancamiento del sector agropecuario salvadoreño, a través de un aumento significativo de las exportaciones. Por el contrario, puede profundizar los niveles de dependencia de las importaciones de alimentos, desarticulando sectores claves de las cadenas productivas nacionales.

4.3 La negociación de un TLC, con los Estados Unidos, despertó favorables expectativas en esferas oficiales y algunas cúpulas empresariales. Se esperaba que el país obtendría un acuerdo comercial de amplias concesiones; el cual reconocería las profundas asimetrías existentes tanto entre los niveles de desarrollo de sus economías, como de sus sectores productivos. El planteamiento oficial, respaldado por las gremiales agroindustriales, era que Estados Unidos, en su condición de país desarrollado, debería

otorgar un trato especial y diferenciado a favor de el país, el cual se concretaría en un *marco de asimetrías justas, en beneficio del país y región*". Sin embargo, el problema de las asimetrías fue superficialmente abordado en la negociación, limitándose básicamente a la concesión de plazos de desgravación arancelaria relativamente largos para un reducido grupo de productos agrícolas considerados sensibles. El concepto y tratamiento de las asimetrías es extremadamente complejo, por cuanto con éste se alude no sólo a las diferencias de tamaño de las economías, sino que incluye los distintos niveles de desarrollo relativo y de las estructuras productivas e institucionales de los países. Indudablemente, el no haber reconocido e incorporado esta problemática como elemento fundamental de la negociación, tendrá profundas implicaciones en actividades productivas agro industriales de la región.

4.4 Contrario a las expectativas oficiales, los Acuerdos en CAFTA no incorporan un **trato Especial y Diferenciado**, en el cual se diera respuesta a la problemática de los desiguales niveles de desarrollo de las capacidades económicas, productivas e institucionales entre ambas agriculturas. Por el contrario, el CAFTA, restablece el principio de reciprocidad entre economías y sociedades profundamente desiguales. ***El trato igual entre economías desiguales puede multiplicar las desigualdades económicas, políticas y sociales entre El salvador y los Estados Unidos.*** Lo anterior es objeto de mayor preocupación si se considera que *la ingeniería del CAFTA, en materia agropecuaria, está concebida como un proceso de desmontaje gradual de todo mecanismo de protección al comercio de mercancías y a la liberalización de las inversiones*, diferente al régimen comercial preferencial otorgado a El Salvador durante los últimos veinte años bajo la ICC. La reciprocidad y el trato nacional, en presencia de realidades y desigualdades tan grandes entre las agriculturas de las partes, imposibilita un tratado justo y de beneficio para el país.

4.5 Es importante señalar que aun sin que se dispusiera de un complejo TLC, la región ya gozaba de amplio acceso al mercado de ese país para la casi totalidad de sus líneas arancelarias. Esto es importante recalcarlo, porque a diferencia de otros TLC suscritos bilateral o multilateralmente por El Salvador, el principal objetivo con los Estados Unidos, no fue la eliminación de los aranceles, sino consolidar preferencias comerciales de las cuales el país y la región ya gozaba. Cabría entonces preguntarse **¿por qué someter a nuestros sectores productivos- principalmente agrícola- a un profundo programa de eliminación de aranceles a cambio de limitadas concesiones?** ¿Cuáles son las ventajas reales para Centroamérica en términos de acceso a mercados el pasar de un esquema comercial preferencial a otro de carácter recíproco? ¿Bajo que criterios se incorporó al programa de eliminación de aranceles al sensible sector de granos básicos? Luego de las negociaciones, muy poco debate se ha desarrollado sobre estos temas y de las consecuencias para la sociedad salvadoreña.

4.6 El balance global de las negociaciones sobre agricultura se inclinó desproporcionadamente a favor de los intereses de los Estados Unidos. Ese país obtuvo, entre otras importantes concesiones, una apertura total -en el mediano/largo plazo- de los mercados agroalimentarios centroamericanos, el restablecimiento de la reciprocidad en las relaciones comerciales, manteniendo inalterada su política agrícola, la cual se fundamenta en una amplia red de subvenciones federales y estatales. Por parte de El Salvador, si bien logró consolidar -y en algunos casos mejorar- las preferencias arancelarias contenidas en

programas unilaterales como la Iniciativa de Cuenca del Caribe, ampliando la cuota de acceso al mercado estadounidense de algunos productos como azúcar; en su conjunto son concesiones limitadas, que a nuestro juicio no llenan las expectativas generadas por el gobierno salvadoreño entre los sectores productivos y sociales. Aun así, gobiernos como el salvadoreño, continúan pregonando que uno de los mayores logros derivados del CAFTA, consiste en haber obtenido un irrestricto acceso de nuestras exportaciones agropecuarias al inmenso mercado estadounidense y que este hecho, por sí solo, es razón suficiente para ratificar el Tratado. Sin embargo, *un análisis de las condiciones de acceso a los mercados previas al CAFTA, muestra lo limitado de las concesiones adicionales obtenidas por el país en estas negociaciones*, principalmente en sectores claves como azúcar y derivados.

4.7 La negociación del CAFTA, adoleció de innumerables inconsistencias. La crítica más recurrente se basa en los riesgos que implicará para la agricultura centroamericana y salvadoreña, una apertura comercial, sin considerar las distorsiones que se derivan de los subsidios y apoyos internos que brinda el gobierno de los Estados Unidos a sus agricultores, como parte fundamental de su política agrícola. Sobre este punto, diversos documentos de análisis coinciden en señalar que una de las problemáticas fundamentales en el comercio agrícola con los EE.UU. lo constituyen las distorsiones generadas por la creciente utilización de subsidios agrícolas, así como las barreras no arancelarias de diverso tipo, y que tienen el efecto práctico de restringir el ingreso real al mercado de ese país. Las consecuencias de esta política en los países con economías predominantemente agrícolas han sido ampliamente documentadas, señalándose que la comercialización de los excedente agrícolas por debajo de los costos de producción, con frecuencia se constituyen en la ruina de infinidad de agricultores en todo el mundo, quienes son desplazados de sus actividades productivas ante la imposibilidad de competir en condiciones desiguales. Algunos de los efectos más perniciosos de estas políticas ha sido la desestructuración de los tejidos productivos, vulnerando la seguridad alimentaria de los países particularmente de los más pobres.

4.8 Como se detalla en este documento, si bien en algunas áreas del comercio bilateral pueden identificarse ciertas oportunidades para El Salvador (ampliación de cuota de azúcar y derivados) y cierta flexibilidad en los plazos de desgravación relativamente largos en el sector agropecuario, *el Acuerdo no refleja los desiguales niveles de desarrollo de las estructuras productivas y sociales entre las Partes, ni las disparidades tecnológicas y capacidades competitivas entre las economías*. Contrario a lo que se esperaba, *Centroamérica tendrá que abrir a la competencia todos sus mercados y sectores productivos en condiciones profundamente desiguales, incluyendo el sensible sector de granos básicos*. La incorporación de estos sectores a la lógica del *libre mercado* podría desembocar en la desestructuración de nuestras frágiles cadenas productivas, con pérdidas de empleo; e igualmente, podría profundizar nuestra ya crítica dependencia alimentaria, con todas las consecuencias que de ello se derivan. Desde esta perspectiva, el TLC muy poco podrá contribuir a expandir y robustecer las fuentes de crecimiento, con lo cual se mejoraría el nivel de vida de la población.

4.9 Por otra parte, *los grandes temas de interés para Centroamérica, como subsidios agrícolas y las barreras no arancelarias que discrecionalmente impulsa ese país, fueron superficialmente abordados y en otros casos totalmente ignorados*. Es por ello que desde

nuestra perspectiva, el CAFTA muy poco contribuirá a complementar nuestra economía y a diversificar nuestra estructura productiva; más bien podría tener el efecto contrario de desarticular nuestras frágiles cadenas productivas, vulnerar los mercados internos y socavar los incipientes desarrollos y avances de nuestra integración regional. En las negociaciones del TLC con EE.UU. el problema de las barreras no arancelarias -presente históricamente en el comercio bilateral con este país- cobraba suma importancia. La remoción de esas barreras, era uno de los principales objetivos en la negociación, sin embargo en este campo se avanzó muy poco en este TLC. La inflexibilidad mostrada por los Estados Unidos, en no reconocer incluso la existencia del problema, impidieron avanzar y adquirir compromisos concretos durante la negociación. Ello implica que en el comercio bilateral continuarán existiendo obstáculos no arancelarios al ingreso de bienes agrícolas a ese país. Las Partes acordaron algunos mecanismos de cooperación técnica y creación de capacidades comerciales; dichos acuerdos muy poco podrán contribuir a la eliminación de la burocracia, lentitud y discrecionalidad en la aplicación de estas medidas en Estados Unidos, debido a que no son vinculantes al tratado. Esto implica que en términos de acceso a los mercados, continuarán existiendo los obstáculos no arancelarios de todo tipo, limitando las oportunidades de acceso obtenidas.

4.10 El Salvador y la región requiere de tiempos y recursos suficientes para impulsar el proceso de integración regional, que le permita armonizar no solo un arancel externo común agrícola, como simplistamente se trata de reducir el tema de la integración, sino de sólidas políticas agrícolas regionales y de desarrollo social. Así, las reglas convenidas en CAFTA establecen un régimen de “libre competencia” entre, por una parte, la agricultura más poderosa y competitiva del mundo, que ocupa los primeros ranking en desarrollo industrial y tecnológico, y por otra parte, a los países centroamericanos, que presentan una frágil estructura agropecuaria, con escasa diversificación e integración productiva y serios desequilibrios sociales, ambientales y de desarrollo institucional. A pesar de que las partes manifiestan su interés de “*Crear oportunidades para el desarrollo económico y social*”¹⁰⁹, la integración propuesta en este TLC es profundamente excluyente y está concebida para favorecer los intereses e inversiones de los conglomerados agroalimentarios de ese país y a ciertos grupos de interés en El Salvador. La agricultura salvadoreña tiene una capacidad extremadamente limitada para adaptarse a los trastornos que se producirían después de una apertura económica como la negociada en CAFTA; estas negociaciones no tomaron en cuenta la fragilidad de nuestra economía y la pobreza y vulnerabilidad en que se encuentran sus sociedades¹¹⁰.

4.11 Finalmente es importante recalcar que las reglas del CAFTA no solo regirán las futuras relaciones comerciales entre los dos países; en el mismo se incorpora una serie de compromisos que van mucho más allá del simple intercambio de bienes y servicios en la Zona de Libre Comercio a conformarse. El acuerdo establece -a través de una compleja estructura jurídica- un conjunto de mecanismos en el que se combinan, por una parte, prohibiciones expresas a los gobiernos centroamericanos que restringen su capacidad de

¹⁰⁹ ver: Notas en Preámbulo del CAFTA

¹¹⁰ Según el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá 2003, del PNUD, en 2001 el 50.8% de centroamericanos se encontraba en situación de pobreza, con un 23% en pobreza extrema. La condición de pobreza es mucho más crítica en las zonas rurales.

decisión sobre la economía y áreas de interés de sus países y por otra parte, amplios derechos para las empresas e inversionistas extranjeros que les garantiza *acceso a mercados, inversiones, derechos de propiedad intelectual, trato no discriminatorio*. En otras palabras, *bajo las reglas del CAFTA, se determinarán las relaciones futuras entre las empresas y los Estados, entre trabajadores y el comercio, entre inversión y el desarrollo de los conocimientos, entre inversión y salud pública*; o sea, gran parte del futuro económico y social de la región. También es preciso señalar que el CAFTA será un *acuerdo internacional multilateral* y que una vez se convierta en ley de la república, adquirirá mayor jerarquía que los marcos jurídicos secundarios nacionales, con lo cual importantes decisiones e instrumentos de política para el desarrollo de nuestros países quedarán supeditados a la normativa e instancias internacionales y por tanto, fuera del control del gobierno y el Estado Salvadoreño.

Apéndice

SINTESIS DE LOS RESULTADOS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO EN CAFTA

Subsector/ Posición Inicial	Acceso a mercado		Mecanismos de Protección	Tratamiento de asimetrías	Comentarios
	Plazo de desgravación	Contingentes			
Maíz Blanco:	Exclusión parcial. Se negoció una cuota sin arancel. Fuera de cuota se mantendrá el arancel de NMF. Lo cual podría interpretarse como Exclusión Técnica del programa de desgravación. Es el único producto que no será sometido a un programa de desgravación.	El Salvador accedió a abrir un Contingente a la importación de 35 mil 700 toneladas métricas (787,038 quintales) con una tasa de crecimiento del 2% anual. Ese crecimiento- según negociadores oficiales- es equivalente al incremento histórico del consumo nacional.	El CA 4, definió al maíz en la categoría de <u>producto más sensible</u> para justificar la exclusión. Estados Unidos definió bajo esta categoría el azúcar. La definición de producto más sensible permite que las partes concedan tratamiento especial a un solo bien. Pese a este tratamiento, El Salvador concedió una cuota, la cual crecerá 2% anual por tiempo indefinido.	El Salvador no obtuvo tratamiento asimétrico.	✓ Según información proporcionada por el equipo negociador agrícola de El Salvador, el Acuerdo respeta las reglas del convenio de comercialización , manteniendo el establecimiento de requisitos de desempeño durante un plazo de 15 años. Lo anterior supone que los convenios entre productores e industriales seguirán vigentes durante ese período.
Posición inicial					✓ Sin embargo, bajo dicho convenio únicamente se comercializarán 15 mil toneladas métricas (330,689 quintales), equivalentes al 42% de la cuota.
Exclusión del programa de desgravación			No se estableció SAE para el maíz blanco en CAFTA.		✓ El hecho que la mayor proporción de la cuota quede exenta de los requisitos de desempeño, abre importantes dudas sobre el efectivo cumplimiento de lo pactado en el convenio entre productores e industriales, dotando al mismo tiempo de posible discrecionalidad a quien otorga las licencias de importación.

SINTESIS DE LOS RESULTADOS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO EN CAFTA

Subsector/ Posición Inicial	Acceso a mercado		Mecanismos de Protección	Tratamiento de asimetrías	Comentarios
	Plazo de desgravación	Contingentes			
Maíz amarillo Posición inicial Exclusión técnica del programa de desgravación	15 años, 6 de gracia y los 9 años restantes con una desgravación no lineal.	El Salvador estableció un contingente arancelario de 367 mil 500 toneladas métricas equivalentes a 8.1 millones de quintales, dicho contingente se incrementará 5% anual.	No se aplicará Salvaguardia Agrícola Especial para este bien.	Limitado a una desgravación lineal	✓ Centromérica abrió por completo su mercado de maíz amarillo, cediendo en las posiciones iniciales que buscaban una exclusión técnica del calendario de desgravación.
	- Libre comercio al finalizar la transición				✓ Se mantienen los requisitos de desempeño entre productores e industriales nacionales establecidos en las reglas del convenio de comercialización.
					✓ Similar al maíz blanco bajo las reglas del convenio de comercialización únicamente se podrán distribuir 100 mil toneladas métricas (2.2 millones de quintales) equivalentes al 27.2% del total de la cuota en el primer año. El convenio se aplicará por 15 años.
Sorgo: Posición inicial Exclusión del programa de desgravación	Se acordó un periodo de desgravación de 15 años	El Salvador abrió un contingente arancelario de 263 toneladas métricas, equivalentes a 5,798 quintales el cual crecerá a una tasa del 5% anual	Se estableció una SAE para sorgo, no obstante que las preferencias de importación de la industria sean en maíz amarillo, la salvaguardia se activa ante incrementos de importación fuera de cuota.	Limitado al programa de desgravación.	

SINTESIS DE LOS RESULTADOS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO EN CAFTA

Subsector/ Posición Inicial	Acceso a mercado Plazo de desgravación	Contingentes	Mecanismos de Protección	Tratamiento de asimetrías	Comentarios
Arroz Posición inicial Activar canastas de productos sensibles. Exclusión técnica.	18 años con 10 de gracia, 8 de desgravación. La desgravación es no lineal, más rápida en los primeros años y menos en los últimos.	El Salvador abrió una cuota de 62 mil 220 toneladas métricas de arroz granza (1.37 millones de quintales) dicha cuota crecerá a una tasa del 2% anual con un incremento extra en el año 6 (4,220Tm). Inicialmente, el país tuvo que ceder en la apertura de una cuota de 3 mil toneladas métricas de arroz oro o pilado (60 mil quintales), con una tasa de crecimiento del 5% anual. Sin embargo, posterior al cierre de las negociaciones, mientras se revisaba la redacción y la parte jurídica del acuerdo, EE.UU. logró modificarlo, ampliando de 3 mil a 5 mil 625 toneladas métricas la cuota de acceso de arroz pilado. (124 mil quintales) y el crecimiento de la cuota será de 375 Tm. en los primeros cinco años, 1,000 toneladas métricas en el año 6 y 325 Tm. Del año 7 en adelante.	Se negoció una Salvaguardia Agrícola especial, SAE, la cual se activa automáticamente con el incremento del 10% de la cuota de importación para dicho año. La SAE permitirá aplicar el arancel de NMF, pero al mismo tiempo se irá reduciendo hasta progresivamente hasta que en los últimos años del periodo de transición la protección se reduzca a cero por ciento.	Se limitó a los plazos de desgravación.	✓ El salvador y Centroamérica abrirán por completo su comercio de arroz en un plazo relativamente largo. Aun así, la región cedió en las posiciones iniciales de los productores de la región, que pretendían lograr una apertura parcial, pero que permitiera el mantenimiento del arancel NMF a las importaciones fuera de cuota. Incluso el sector llegó a considerar el conceder el 100% de la cuota a los estadounidenses, pero no fue aceptado en la mesa de negociación. ✓ Fue uno de los sectores mayormente sometidos a las presiones políticas – ✓ Técnicamente es un sector perdedor. ✓ En el caso de El Salvador se respetan las reglas del convenio de Comercialización para el arroz granza e incluye la totalidad de la cuota. Este requisito de desempeño aplica para un plazo de 15 años, es decir, se respeta los acuerdos o convenios entre productores e industriales, los cuales seguirán vigentes para la totalidad de la cuota establecida en el periodo de transición.

SINTESIS DE LOS RESULTADOS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO EN CAFTA

Subsector/ Posición Inicial	Acceso a mercado		Mecanismos de Protección	Tratamiento de asimetrías	Comentarios
	Plazo de desgravación	Contingentes			
Azúcar: Posición inicial Libre comercio y acceso inmediato.	Estados Unidos logró la Exclusión técnica del calendario de desgravación, el manteniendo el arancel NMF por tiempo indefinido. Clasificado como <i>producto más sensible</i> por parte de Estados unidos para justificar la exclusión.	EE.UU. abrió de forma limitada su mercado de azúcar al conceder 97 mil toneladas métricas adicionales a la región libre de aranceles. -La cuota fue repartida de forma desigual entre el CA-4; Guatemala obtuvo un aumento de 32 mil TM más de las que ya exporta libre de arancel. El Salvador 24 mil toneladas (529,000 quintales); Honduras 8 mil toneladas, 22 mil a Nicaragua y Costa Rica 11 mil. -Dichas cuotas son adicionales a los compromisos mínimos de acceso asumidos por Estados Unidos ante la OMC. -Se excluye de la cuota asignada, los productos con alto contenido de azúcar, lo cual favorece a la región. -Adicionalmente, la cuota incluye al acceso de azúcar de refino, lo cual permitirá beneficios adicionales por la adición de valor agregado en la cadena productiva. El Salvador va a desgravar hasta el 0% en 15 años partiendo de un arancel del 40%, lo cual daría asimetría a favor de EE.UU.	La Salvaguardia Agrícola establecida favorece a los Estados Unidos. Los altos aranceles aplicados a la importación fuera de cuota constituyen una efectiva barrera de protección a la industria azucarera estadounidense. El cumplimiento de la condición de <i>país exportador neto</i> para acceder a la cuota preferencial de exportación, constituye un instrumento de protección a la industria azucarera nacional y regional.	Limitado a la ampliación de la cuota de acceso al mercado estadounidense. Libre comercio parcial en la Zona de Libre Comercio solamente si los países parten cumplen la categoría de exportador neto.	✓ Los resultados obtenidos para CA y particularmente para El Salvador, son relativamente favorables, dado que el azúcar se definió como producto ofensivo y entorno al cual el país articuló su estrategia negociadora. El carácter ofensivo estaba dado al considerar su condición de país exportador neto y por mantener ventajas comparativas y competitivas favorables a la región. ✓ La cuota establecida incluye el ingreso de azúcar refinada, siendo este un importante logro para el país; sin embargo la región tuvo que ceder en su posición inicial de libre acceso y además, aceptó la no-desgravación por parte de los EE.UU. que mantendrá el arancel de NMF por tiempo indefinido. ✓ Sin embargo, las preferencias de acceso a mercado adicional obtenidas por el sector son importantes, pero igualmente limitadas. Por ejemplo, las 24 mil toneladas métricas adicionales de azúcar concedidas a El Salvador ampliarán la cuota total a 51,379 toneladas. Dicho monto es todavía ligeramente menor a la cuota de 51,843 toneladas métricas asignada por Estados Unidos en la cuota de 1995/1996. En otras palabras, la cuota adicional solamente permitirá recuperar los niveles de acceso que el país tenía seis años atrás. ✓ Se estableció una cláusula de compensación en el capítulo 3, artículo 3.16 párrafo 1, el cual establece que a su escogencia EE.UU. se reserva el derecho de limitar las importaciones en cuota de azúcar compensando por ello con las rentas económicas estimadas por los exportadores.

SINTESIS DE LOS RESULTADOS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO EN CAFTA

Subsector/ Posición Inicial	Acceso a mercado		Mecanismos de Protección	Tratamiento de asimetrías	Comentarios
	Plazo de desgravación	Contingentes			
Avícolas: Posición inicial Activar canastas de productos sensibles. (Exclusión del programa de desgravación)	- Plazo de transición de 18 años con los primeros 10 años de gracia (período en el cual no se reduce el arancel) - La región (CA-4) homologó un arancel del 164.4%. Al terminar el periodo de gracia el arancel para las importaciones de piernass y muslos comenzará a disminuirse paulatinamente de manera no lineal en un plazo de 8 años.	Los gobiernos del CA-4 accedieron a aperturar un contingente de 2mil 800 toneladas métrica para la importación de partes oscuras (piernass y muslos) desde EE.UU. libres de arancel. Dicha cuota será asumida en su totalidad por Guatemala durante los dos primeros años del acuerdo. (Esto debido a que ese país es el único del CA-4 que importa de los EE.UU. esta clase de carne aun sin contar con TLC)- -A partir del tercer año los países restantes comenzaran a absorber ese monto.	Se acordó una SAE como mecanismo de protección temporal, la cual se activa automáticamente con el crecimiento del 30% del contingente - Sin embargo, la restitución del arancel por la aplicación de la salvaguardia disminuirá inversamente a medida que avance el plazo de desgravación. Es decir, se permitirá la aplicación del 75% del arancel pactado si la importación masiva se da en los primeros cuatro años del periodo de desgravación, y bajará al 75 y 50 por ciento en los cuatro siguientes años.	Limitado a cierta gradualidad en el cumplimiento de los compromisos adquiridos exclusivamente en lo referente a la velocidad en materia de desgravación.	✓ Guatemala absorberá la cuota en los primeros 2 años y después cada país asumirá lo equivalente al 5 por ciento de su producción nacional. ✓ El CA-4 tuvo que ceder en las posiciones iniciales que era condicionar la apertura del mercado a la eliminación de los subsidios por parte de los EE.UU. ✓ Pese al plazo largo para completar la desgravación, al final del mismo habrá libre comercio entre las partes. ✓ Debe destacarse que este subsector fue de los pocos que emprendió la negociación desde una posición regional.
	-En los primeros 4 años el arancel se reducirá en un tercio (alrededor de 55 puntos) y los siguientes cuatro años los dos tercios restantes, hasta llegar a una tasa cero. Las demás piezas de pollo y otro tipo de aves se negociaron en diferentes plazos que van desde el acceso inmediato hasta periodos de desgravación de 10	- La cuota que deberá absorber El Salvador iniciará en el año 3 y ascenderá a 464 toneladas métricas. Dicha cuota incrementará anualmente. Se estima que al cabo del año 12 las importaciones de la carne oscura de los EE.UU. equivaldrán al 5% de la producción salvadoreña.			

SINTESIS DE LOS RESULTADOS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO EN CAFTA

Subsector/ Posición Inicial	años.		Mecanismos de Protección	Tratamiento de asimetrías	Comentarios
	Plazo de desgravación	Acceso a mercado Contingentes			
Lácteos: Posición inicial Activar canastas de productos sensibles. Exclusión del programa de desgravación	- Desgravación lineal en 20 años: 10 de gracia, 10 de desgravación. -Cada país aplicará el arancel de NMF en un 100 por ciento a las importaciones fuera de cuota. Dicho arancel se reducirá a un 75% durante los siguientes tres años de desgravación y a un 50% en los dos últimos años.	En el caso de El Salvador libre acceso en cuotas recíprocas de mil 70 toneladas métricas anuales. El contingente tendrá un crecimiento anual del 5% durante el período de protección y desgravación. Posterior al cierre de las negociaciones, han surgido fuertes controversias entre el subsector y el Ministerio de Economía, debido a ciertos cambios que sufrió el texto a petición de EE.UU. permitiendo la entrada de productos lácteos dentro del contingente a 8 dígitos y no a 4, como se negoció en una primera instancia.	En los 10 años de desgravación se aplicará la SAE, la cual se activa automáticamente cuando se supere en un 30% el nivel de las importaciones dentro de cuota en ese año.	Este se limitó a establecimiento de los plazos de desgravación	✓ En este acuerdo se incluye a Costa Rica. La región tuvo que acceder en su posición inicial que era lograr la exclusión técnica. ✓ Esta fue una negociación realizada por los productores Centroamericanos. ✓ El subsector enfrenta una seria controversia con el gobierno debido a que el TLC no incluye los convenios que el país tiene para la importación de queso a bajo arancel a cambio de la adquisición de leche nacional. El convenio consiste en comprar 10 mil litros diarios de leche nacional para poder importar 410 toneladas de queso "Cheddar, queso para pizza, y queso amarillo", con un arancel de 15%, en vez del normal de 40%.
	- Libre comercio al final del plazo de transición				

SINTESIS DE LOS RESULTADOS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO EN CAFTA

Subsector/ Posición Inicial	Acceso a mercado		Mecanismos de Protección	Tratamiento de asimetrías	Comentarios
	Plazo de desgravación	Contingentes			
Porcinos Posición Inicial regional Activar canastas de productos sensibles Exclusión parcial	-15 años plazo, seis de gracia y el resto de desgravación. - Libre comercio al finalizar la transición	-El salvador concedió 1 mil 650 toneladas métricas, el doble de lo que el sector estaba dispuesto a ceder. El contingente arancelario tendrá un crecimiento del 10% anual, es decir 150Tm. Cada año	La SAE negociada es insuficiente pues se activa automáticamente, pero hasta que las importaciones de procedencia estadounidense superen el 30% de la cuota establecida. La cual resulta insuficiente para proteger el sector.	Este se limitó a establecimiento de los plazos de desgravación	✓ Fue uno de los sectores: sacrificados. Los montos elevados de las cuotas y su alto crecimiento anual llevarán al libre acceso en un período relativamente corto.
	-Acceso inmediato para tocino y despojos				✓ No obstante que los compromisos de acceso son recíprocos, El Salvador, técnicamente, está excluido del mercado estadounidense, debido a que el sector padece de peste porcina, la cual requiere un largo y costoso programa para ser erradicada.
					✓ El acuerdo respeta los requisitos de desempeño, lo que permitirá la distribución de únicamente 750 Tm. de la cuota bajo las normas establecidas en el convenio de comercialización.
Carne de res:					✓ El sector fue sometido a una intensa presión política por parte de congresistas de los EE.UU. quebrando la posición nacional.
					✓ Técnicamente resultó un sector perdedor.
					✓ Como medidas de compensación. El GOES ha prometido algunas medidas de apoyo, las cuales consisten en: construcción de un rastro, asistencia técnica especializada, erradicación de la peste porcina clásica, promoción de consumo de carne de cerdo.
Carne de res:	Acceso inmediato al mercado salvadoreño de cortes tipo "Prime" y "Choice". El periodo de desgravación fuera de cuota es de 15 años por parte de los EE.UU.	Se estableció una cuota de 105 Tm. Con un crecimiento del 5% anual.	No se estableció Salvaguardia Especial Agrícola.		

SINTESIS DE LOS RESULTADOS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO EN CAFTA

Subsector/ Posición Inicial	Acceso a mercado		Mecanismos de Protección	Tratamiento de asimetrías	Comentarios
	Plazo de desgravación	Contingentes			
Frijol Posición inicial Exclusión del calendario de desgravación	Libre comercio en una vía, EE.UU. mantiene las preferencias arancelarias de ICC para el frijol. El Salvador abrirá su mercado en 15 años	No se establecieron contingentes arancelarios	La SAE se activará en caso de que las importaciones de ese producto al país superen los 60 Tm. Esta cantidad de activación crecerá 10% cada año	No se reconocieron las asimetrías	✓ El Salvador cedió en la Posición inicial de exclusión. Para los negociadores este es un sector ganador, argumentando el potencial exportador que tiene el Frijol entre la comunidad de salvadoreños residiendo en los EE.UU.
Café: Posición Regional inicial Libre comercio, con estricto cumplimiento de norma de origen.	Consolidación de acceso sin arancel en EE.UU. El Salvador entrará en un proceso de desgravación para café, solubles y esencias de café, llegando al libre comercio en 15 años	Se estableció norma de origen que permitirá la importación de café procesado en la ZLC a partir de café cultivado en los países parte del Tratado.	Regla de origen para café procesados.	NINGUN TRATO ASIMETRICO	✓ El grupo de países del CA-4, logró que la contraparte aceptara una regla de origen regional para cafés solubles y procesados. ✓ Pero la región enfrenta la dificultad de determinar el origen del producto procesado debido a que las importaciones por parte de los EE.UU., provienen de diversos países del mundo. Según industriales de la región en la práctica será difícil y costoso determinar el origen de los cafés procesados en ese país.
Pesca: Posición Inicial regional Libre comercio	Consolidación de las preferencias arancelarias contenidas en ICC. - Acceso inmediato para atún enlatado en aceite, ICC plus -Atún en agua desgravación en 12 años.	-Libre Comercio entre las partes - Acceso inmediato en productos pesqueros tradicionales tales como: camarón, pescado seco y tilapias		Ningún asimétrico. trato	✓ El Salvador logró ampliar los niveles de acceso al mercado estadounidense al lograr el compromiso de eliminar aranceles (alrededor del 3%) para atún enlatado en aceite. ✓ Se espera que el principal beneficiario será la industria atunera de capital extranjero de reciente instalación en la zona oriental de El Salvador.
Maní Posición inicial Libre comercio	-Acceso parcial al mercado estadounidense- Desgravación en 15 años para los Estados Unidos.	Estados Unidos accedió al establecimiento de una cuota de 500 toneladas métricas para exportaciones de maní desde El Salvador. La cuota de acceso libre de arancel incrementará a un ritmo de 5% anual.			✓ Podría convertirse en un rubro con un importante potencial exportador.

SINTESIS DE LOS RESULTADOS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO EN CAFTA

Subsector/ Posición Inicial	Acceso a mercado		Mecanismos de Protección	Tratamiento de asimetrías	Comentarios
	Plazo de desgravación	Contingentes			
Otros productos no Tradicionales	Libre comercio, con acceso inmediato en productos no tradicionales y los bienes	El Salvador obtuvo libre acceso al mercado estadounidense para algunos productos no tradicionales y de los llamados bienes étnicos tales como: miel de abeja, plantas y flores, horchata, loroco, ajonjolí, queso duro-blandito, semita, quesadillas, tamales, pupusas, especies y productos alimenticios.		Consolidación de preferencias arancelarias contenidas en ICC.	✓ A estos productos étnicos se considera tienen un posible potencial exportador, entre la comunidad de salvadoreños que residen en los Estados Unidos. ✓ Las exportaciones de los productos no tradicionales, así como algunos productos agroindustriales, ingresan en acceso inmediato, con lo cual obtienen el Status quo de las condiciones que ya tenían dentro del CBI.
Posición inicial					
Libre Comercio al mercado estadounidense					

Fuente: Elaboración propia en base a Textos CAFTA

BIBLIOGRAFIA

- Asociación Salvadoreña de Porcinocultores (ASPORC). Comentarios sobre el TLC (CAFTA), Resultados y Estrategia para mitigar efectos negativos de la negociación. Mimeo. San Salvador, 2004.
- Convenios, para la Comercialización de: Arroz Granza, Sorgo y Maíz Blanco. (2003).
- CAMAGRO. El Tratado de Libre Comercio El Salvador – Estados Unidos, Algunas consideraciones. Presentación de Ricardo Esmaham, Director Ejecutivo de FECAGRO. San miguel, Marzo de 2003.
- Comité Interinstitucional El Salvador. Estrategia de Crecimiento Económico Rural y Reducción de la Pobreza. Documento para Consulta Tomo I. San salvador, Noviembre de 2004.
- Corporación Hortícola Nacional y la Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores (UPANACIONAL). “El Reto de la conformación de la Unión Aduanera Centroamericana, Principales elementos que se deben tomar en cuenta para su construcción”. Posición oficial. Costa Rica, 2003.
- FECAGRO. Posición del Sector avícola de Centroamérica ante el proceso de Unión Aduanera y el Tratado de Libre Comercio con Los Estados unidos. Resumen ejecutivo.
- González Ricardo, et al. Retos y oportunidades para los sectores Agropecuario y Agroindustrial de Centro América ante un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Documento preparado para el Banco Mundial, versión junio de 2003.
- Iniciativa CID Tercer Avance, *propuesta Regional laboral y Agrícola ante la negociación del TLC entre los Estados Unidos y Centroamérica*. Centroamérica, julio de 2003.
- Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP). “United States Dumping on World Agricultural Markets.” 2003
- Institute, for Agriculture and Trade Policy. Series Paper No. 2. 2003.
- International, Center for Trade and Sustainability ICTS. “WTO Headed for Agriculture Modalities Framework by July 2004”. Disponible en: http://www.fao.org/trade/docs/extract_bridges8-12b.htm
- MAG Hojas de Balance, Informe de Coyuntura Enero–Junio 2003.
- MAG Oficina de Políticas y Estrategias (OPE) “Informe de Coyuntura Enero-Junio 2003”. Disponible en: www.mag.gob.sv/
- MAG OPE. “Anuario Estadístico 2000”

- MAG Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal. Boletín Técnico No. 2, año 2002. CENTA 2000, Variedad de Frijol.
- MINEC y Centro de Desarrollo Agrícola y Rural del Iowa State University; Consumo Salvadoreño de Productos Étnicos en Estados Unidos.
- MAG Oficina de Políticas y Estrategias, División de Análisis Estratégico. Situación y Perspectiva del Sector Agropecuario en el Marco del Tratado de Libre Comercio Centroamérica – Estados Unidos. San Salvador, Septiembre de 2003.
- MAG, OPE. Situación y perspectiva del sector agropecuario en el marco del tratado del Libre comercio Centroamérica-Estados Unidos. Septiembre de 2003.
- MAG, Oficina de Políticas y Estrategias “Informes sobre CAFTA”
- Murphy, Sophia. “World Trade Organization Agreement on Agriculture Basics.” WTO Cancun
- OMC: Órgano de Examen de Las Políticas Comerciales en: www.omc.org.
- OMC, El Sistema Multilateral de Comercio después de Doha, Cáp. II, Pág. 43 sin fecha
- Planteamiento de FECAGRO ante el TLC/ CA/ USA y Posición sobre la Armonización Arancelaria Centroamericana. San Salvador, abril de 2003.
- Programa Mundial de Alimentos PMA. “Inseguridad Alimentaria y Nutricional de El Salvador en Grupos de Riesgo. San Salvador, 2001.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, 2003.
- Secretaria General de SIECA. Avances y Perspectivas en el Proceso de Integración Económica Centroamericana. Presentación de Haroldo Rodas, Secretario general de SIECA, San Salvador, julio de 2003.
- U.S. Department of Agriculture, FY2004 Budget Summary. Disponible en: www.usda.gov/agency/obpa/Budget-Summary/2004/master2004.pdf
- Salazar –Xirinach José, M. Las asimetrías en los TLC contemporáneos y el TLC Centroamérica – Estados Unidos. Conferencia dictada en el Instituto de Economía Internacional, en Washington, mayo de 2003.
- V Taller Técnico Centroamérica Estados Unidos. Agenda Integral de Cooperación y Asistencia Técnica en el marco de las negociaciones del TLC entre CA y EE.UU. Potenciando Oportunidades de desarrollo de los países centroamericanos. Washington, julio de 2002.

NOTICIAS Y ENTREVISTAS

- El Diario de Hoy, Disminuiría la Importación de arroz, 30 de junio de 2004, en www.elsalvador.com
- Entrevista realizada a Fredy González y otros miembros del Directorio de la Asociación de Regantes de Zapotitán, AREZA. Zapotitán, El Salvador.
- Export Trading Company Act of 1982 Public LA 97-290 Oct.8, 1982 96 Stat, 1233HT Congress definition Sec 103. www.ita.gov
- FUSADES: Comunicado Público El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos. La Prensa Gráfica, 7 de enero de 2004.
- Evaluación de los resultados del TLC con Estados Unidos, por parte del Presidente de El Salvador, Francisco Flores, en cadena nacional de radio y televisión. San Salvador, 18 de diciembre de 2003
- "Proposed CAFTA Would Lead to Unmanageable Sugar Imports." Comunicado de prensa de American Sugar Alliance. 14 de enero del 2004. <http://www.sugaralliance.org/newsroom/index.htm>
- Carlsen, Laura (2003). "The Mexican Farmers Movement: Exposing the Myths of Free Trade." Americas Policy Report, Interhemispheric Resource center. URL: <http://www.americaspolicy.org/reports/2002/0302farm.html>
- Información proporcionada por Julio Arroyo. Gerente de la Asociación Azucarera Salvadoreña. En entrevista sostenida en agosto de 2004.
- Entrevista a un integrante del Convenio de Comercialización de Arroz. San Salvador, El Salvador, 25 de junio de 2004.

PAGINAS WEB CONSULTADAS

- Alianza Americana del Azúcar. www.sugaralliance.org.
- Banco Central de Reserva de El Salvador, BCR: www.bcr.gob.sv
- Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador, CAMAGRO: www.camagro.com
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe: <http://www.eclac.cl>
- Consejo Regional de Cooperación Agrícola, CORECA: www.coreca.org

- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD: www.unctad.org
- Economic Research Service of the U.S. Department of Agriculture (USDA). www.ers.usda.gov/briefing/sugar/policy.htm.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo, FUSADES: www.fusades.com
- Iniciativa Mesoamericana CID: www.iniciativacid.org
- Ministerio de Economía de El Salvador, MINEC: www.minec.gob.sv
- Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG: www.mag.gob.sv
- Office of the United States Trade Representative, USTR: www.ustr.gov
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO: www.fao.org
- Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, RMALC: www.rmalc.org.mx
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA: www.sieca.org.gt
- United States International Trade Commission, USITC: www.usitc.gov

Apéndice

ANEXOS

A. Producción agropecuaria de El Salvador

RAMAS DE ACTIVIDAD	1998	1999	crec. %	2000	crec. %	2001 (p)	crec. %	2002 (p)	crec. %
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	6,743.3	7,260.0	7.7	7,032.0	-3.1	6,846.3	-2.6	6,862.9	0.2
Café oro	1,344.4	1,549.3	15.2	1,325.2	-14.5	1,140.1	-14.0	966.8	-15.2
Algodón	-	5.4		8.9	62.6	3.6	-59.3	3.8	4.7
Granos básicos	1,193.6	1,416.6	18.7	1,301.9	-8.1	1,295.3	-0.5	1,388.6	7.2
Caña de azúcar	437.7	424.2	-3.1	418.5	-1.4	408.2	-2.5	404.4	-0.9
Otras producciones agrícolas	1,195.1	1,230.1	2.9	1,254.8	2.0	1,279.9	2.0	1,311.9	2.5
Ganadería	1,192.3	1,219.5	2.3	1,249.0	2.4	1,250.5	0.1	1,269.3	1.5
Avicultura	782.9	846.9	8.2	909.8	7.4	895.0	-1.6	953.2	6.5
Silvicultura	386.2	393.9	2.0	397.8	1.0	399.8	0.5	399.8	0.0
Productos de la caza y la pesca	211.1	174.1	-17.5	166.1	-4.6	173.9	4.7	165.2	-5.0

Fuente: Elaboración propia en base datos BCR

C. Participación del sector Agropecuario en la economía Salvadoreña

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
17.1%	16.5%	16.5%	15.0%	13.8%	13.6%	13.5%	13.0%	12.5%	13.0%	12.3%	11.8%	11.5%
Tasa de crecimiento del PIB Agropecuario												
-0.3%	8.0%	-2.6%	-2.4%	4.5%	1.3%	0.4%	-0.7%	7.7%	-3.1%	-2.6%	-0.2%	

Fuente: Banco Central de Reserva.

D. Precios de granos básicos al 31 de enero 2005 (en US\$ / Tonelada)

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 en base a datos CORECA

E. Aplicación de la SAE en CAFTA

año	Porcino SAC 02031100, 02031200, 02031900, 02032100, 02032200, 02032900		Arroz granza SAC 10061090		Arroz oro SAC 10062000, 10063010, 10063090, 10064000		Frijoles				Sorgo 10070090		Lacteos SAC 0406 (Quesos y requesos)	
	Se activa con el 130% de la Cuota	Se activa con el 110% de la cuota	Se activa con el 110% de la cuota	Se activa con el 110% de la cuota	Se activa con el 110% de la cuota	Se activa al superar las 60 Tm. Esta cantidad de activación crecerá 10.0% cada año	Arancel aplicado SAC 07123200,	Arancel aplicado SAC 04133310, 07133390	Cantidad de activación (Tm)	Cantidad de activación (Tm)	Arancel aplicado	Se activa con el 110% de la cuota	Se activa con el 130% de la Cuota	
1	2145	40	68442	40	6188	40	66	15	20	289	15	533	40	
2	2340	40	69784	40	6600	40	73	15	20	303	15	560	40	
3	2535	40	71126	40	7013	40	80	15	20	316	15	588	40	
4	2730	40	72468	40	7425	40	88	15	20	330	15	618	40	
5	2925	40	73810	40	7838	40	97	15	20	244	15	647	40	
6	3120	40	78452	40	8938	40	106	13.5	18	358	13.5	680	40	
7	3315	40	19794	40	9290	40	117	13.5	17.7	371	13.25	714	40	
8	3510	40	81136	40	9642	40	129	13	17.3	385	13	750	40	
9	3705	40	82478	40	9994	40	141	12.8	17	399	12.75	788	40	
10	3900	36.8	83820	40	10346	40	156	12.5	16.7	413	12.5	827	40	
11	4095	36	85162	40	10698	40	171	9.5	12.7	426	9.5	868	40	
12	4590	34.5	86504	40	11050	40	188	9	12	440	9	911	40	
13	4485	26	87846	40	11402	40	207	8.5	11.3	454	8.5	957	40	
14	4680	23	89188	36.7	11754	36.7	228	8	10.7	468	8	1005	40	
15	N/A	N/A	90530	35	12106	35	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	1056	35	
16	N/A	N/A	91872	26.7	12458	26.7	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	1108	34	
17	N/A	N/A	93214	23.3	12810	23.3	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	1164	33	
18	N/A	N/A	93214	23.3	12810	23.3	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	1222	24	
19	N/A	N/A	93214	23.3	12810	23.3	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	1283	22	

Fuente: Elaboración propia en base a textos CAFTA

F. Cuotas de acceso en CAFTA para productos relevantes

	Bovino	Porcino	Maíz amarillo	Maíz blanco	Sorgo	Avícolas	Arroz granza	Arroz procesado
Años	Cantidad en toneladas Métricas							
1	105	1,650	367,500	35,700	263	0	62,220	5,625
2	110	1,800	385,000	36,400	275	0	63,440	6,000
3	115	1,950	402,500	37,100	288	464	64,660	6,375
4	120	2,100	420,000	37,800	300	928	65,880	6,750
5	125	2,250	437,500	38,500	313	1,391	67,100	7,125
6	130	2,400	455,000	39,200	325	1,855	71,320	8,125
7	135	2,550	472,500	39,900	338	2,319	72,540	8,445
8	140	2,700	490,000	40,600	350	2,783	73,760	8,765
9	145	2,850	507,500	41,300	363	3,247	74,980	9,085
10	150	3,000	525,000	42,000	375	3,711	76,200	9,405
11	155	3,150	542,500	42,700	388	4,174	77,420	9,725
12	160	3,300	560,000	43,400	400	4,638	78,640	10,045
13	165	3,450	577,500	44,100	413/ASD		79,860	10,365
14	170	3,600	595,000	44,800	425/ASD		81,080	10,685
15	ilimitado	ilimitado	ilimitado	45,500	ilimitado	ASD	82,300	11,005
16	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	ASD	83,520	11,325
17	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	ASD	84,740	11,645
18	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	ASD	ilimitado	ilimitado

Fuente: Elaboración propia en base a Textos CAFTA

G. Administración de cuotas de importación en CAFTA

Producto	Acuerdo al final de las negociaciones	Acuerdos renegociados	Comentarios
Carne Bovina Productos de Cerdo	First come, first serve <i>First come, First serve.</i> EE.UU. puede asignar la cuota por medio de una empresa exportadora	Se elimina este principio. Se elimina el first come first serve. Se Podrá consultar la posibilidad de aplicar un CCE de conformidad con la <i>Export trading Company</i> . De aplicarse no habrá un requerimiento adicional de licencias de importación.	El cambio mas significativo lo representa la eliminación del principio first come first serve. Con respecto a la trade company, en el primer acuerdo se establecía que a decisión de EE.UU. se podría asistir a este mecanismo para administrar la cuota otorgada. En el acuerdo final este mecanismo debe someterse a consulta, de acordarse así, la asignación de la cuota se hará entre la Exporting trade Company de EE.UU. y los importadores locales para lo cual no habría intervención del gobierno respecto al otorgamiento de licencias de importación.
Productos lácteos	<i>First come, First serve.</i> La asignación de cuota fue a 4 dígitos del SAC.	Se elimina el <i>First come first serve</i> . La cuota se asignara a 8 dígitos del SAC.	Al eliminar el principio primero en llegar, primero en derecho y no plantear un mecanismo de asignación de cuota, la administración de la misma genera incertidumbre por lo que podría hacerse discrecionalmente dejando un vacío en este sentido. La asignación de cuota a 8 dígitos elimina la distorsión e inconvenientes aduanales en la clasificación de estos bienes en el comercio bilateral. Por lo que facilita el aprovechamiento y funcionalidad de la cuota asignada bilateralmente.
Maíz amarillo	<i>First come, First serve.</i>	Se elimina este principio. La cuota fuera de	Al eliminar el principio de primero en

		requisito deberá asignarse por el criterio de importaciones históricas	llegar, primero en derecho 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 monopolización 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, que da a discreción del Ministerio de Economía el criterio de asignación de las licencias de importación.
Avícola	Únicamente los exportadores de EE.UU. utilizarán la <i>trade company</i> para llenar la cuota avícola.	Si se aprueba un CCE para administrar las cantidades dentro de cuota, no deberá haber requerimientos adicionales de licencias de importación. Si no se llegara a acordar este mecanismo la cuota se distribuirá conforme un sistema de subasta pública, cuyos términos se acordaran entre las partes.	El cambio en la redacción deja abierta la posibilidad de aplicar o no el mecanismo de Trade Company, y define en caso de no aplicarse, distribuir la cuota a través de una subasta pública. La aplicación de este mecanismo estará en manos del MINEC el cual definirá los criterios de aplicación del mismo.
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 maneja la cuota y la distribuirá basándose en la proporción de la cantidad total de importaciones que cada persona realizó previamente, permitiendo así mismo el acceso a nuevos importadores. Esto deberá hacerse para un periodo no mayor a tres años a partir de la entrada en vigor del CAFTA.	Este es un cambio positivo en la administración del contingente.

Fuente: Elaboración propia en base a textos CAFTA

H. Características de salvaguardia a aplicarse en CAFTA

Salvaguardia	Activación	Cobertura	Alcance
Global	Su activación no es automática, y debe avocarse a los procesos en OMC para ello	Se aplica a todos los productos (agrícolas o industriales) de todos los países en OMC.	No tiene fecha de caducidad.
Bilateral	Su activación no es automática, debe de iniciarse un proceso interno para aplicar la salvaguardia.	Se aplica a todos los productos (agrícolas o industriales) en el comercio bilateral con EE.UU.	Solo se puede aplicar en el periodo de transición al libre comercio en CAFTA
Agrícola	Se activa automáticamente por volumen	Se aplica nada mas a los productos agrícolas, en el comercio bilateral con EE.UU.	puede aplicar en el periodo de transición al libre comercio en CAFTA

Fuente: elaboración propia en base a textos CAFTA

I. Estructura de aplicación de la SAE

<i>Fases de la desgravación</i>	<i>Arancel a aplicar</i>
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 en base a textos CAFTA

J. 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 3.19, 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 en base a Texto CAFTA

K. Composición de las importaciones de EE.UU. provenientes de Centroamérica (miles de dólares) 2003.

País	CBTPA		CBI		SGP		Sin Programa		Total
	Principales capítulos	Monto total	Principales Capítulos	Monto Total	Principales Capítulos	Monto total	Principales Capítulos	Monto total	
Costa Rica	61 y 62 prendas de vestir	\$428,134	Cap. 8 frutas comestibles	\$756,691	Cap 39 materias plásticas y sus manufacturas 17 azúcar	\$57,246	Cap. 85 maquinas y Aparatos eléctricos 8 frutas	\$2,339,302	\$3,581,373
El Salvador	61 y 62 prendas de vestir	\$1,136,632	Cap. 17 azúcar y 48 papel y cartón	\$78,796	17 azúcar, 48 papel y cartón	\$30,721	Cap 61 y 62 prendas de vestir	\$830,512	\$2,076,661
Guatemala	61 y 62 prendas de vestir	\$790,057	8 frutos comestibles, 17 azúcar, 7 hortalizas	\$357,215	17 azúcar, 8 frutos comestibles	\$54,270	Cap 61 y 62 prendas de vestir	\$1,948,524	\$3,150,066
Honduras	61 y 62 prendas de vestir	\$1,991,893	62 prendas de vestir, 8 frutas comestibles, 24 tabaco y sucedáneos.	\$260,781	24 tabaco y sucedáneos	\$35,341	61 prendas de vestir, 8 frutas comestibles, 3 pescados y crustáceos.	\$1,165,708	\$3,453,723
Nicaragua	62 y 61 prendas de vestir	\$153,566	2 Carne de animales, 24 Tabaco y sucedáneos, 17 azúcar	\$106,725	ND.		62 y 61 prendas de vestir	\$540,793	\$801,084
Total	\$4,500,282		\$1,560,208		\$177,578		\$6,824,839		\$13,062,907

Fuente: Elaboración propia en base a USITC.

L. Diferentes tipos de subsidios a las Exportaciones

FOMENTO A LAS EXPORTACIONES	Apoya a productores, procesadores y exportadores a competir en los mercados internacionales y protegerlos de prácticas comerciales desleales que han anulado, disminuido o amenazado, las exportaciones de los Estados Unidos. <i>Productos beneficiados:</i> trigo, harina de trigo, pollos congelados, cebada, aceites vegetales, arroz, huevos frescos. Este programa ha apoyado a otros programas de fomento a las exportaciones de productos lácteos, aceite de girasol y semillas de algodón.
INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS LÁCTEOS	Su objetivo es hacer competitivos a los productos lácteos producidos en los Estados Unidos en relación con los productos de países que subsidian sus exportaciones. El mecanismo de bonificación permite la venta en el exterior de productos lácteos a un precio inferior a su costo. <i>Productos beneficiados:</i> leche en polvo, grasa anhidra, quesos cheddar, mozzarella, gouda, feta, crema y quesos procesados.
GARANTÍA DE CRÉDITOS A LA EXPORTACIÓN	Es el programa más importante de la Corporación de Crédito para Productos Básicos-CCC, que permite la venta en el extranjero de productos agrícolas a países que tienen dificultades para financiar las compras. Dentro de los programas que corresponden a esta categoría se encuentran el GSM-102 y el GSM-103 que se diferencian en cobertura y plazos. Sus condiciones son más favorables que las que establece la banca comercial, por lo que ha sido cuestionado por algunos países. <i>Productos beneficiados:</i> cebada, algodón, productos lácteos, cereales forrajeros, frutas frescas, semillas oleaginosas, aceites vegetales, carnes, semillas para siembra, papas, mani, pollo, arroz, ganado, trigo, productos de madera, almendras y productos derivados del maíz.
GARANTÍA DE CRÉDITO A LOS PROVEEDORES	Similar al anterior, pero con una menor garantía por parte de la CCC, este programa garantiza los pagos adeudados por los importadores con financiamiento de corto plazo. Promueve la ampliación y desarrollo de mercados de productos estadounidenses de alto valor agregado. <i>Productos beneficiados:</i> Vino, remolacha enfriada, comidas preparadas congeladas.
CRÉDITO A LA INFRAESTRUCTURA	Permite otorgar garantías de pagos que contribuyan al financiamiento de bienes y servicios exportados por los Estados Unidos. En este programa interviene la CCC y el FAS y se considera parte de los programas GSM- 02 y GSM-103. Facilita el desarrollo de infraestructura en los mercados emergentes que muchas veces limita la compra por no disponer de instalaciones apropiadas de almacenamiento, procesamiento y manipulación.
ACCESO A MERCADOS	La CCC provee los fondos para el desarrollo de este programa que permite financiar la promoción, investigación, asistencia de técnica y otros servicios de comercio para productos agrícolas. EL programa de incentivos a las exportaciones –que es un componente de este programa- promueve la publicidad mediante seminarios, ferias y demostraciones. <i>Beneficiarios:</i> Pequeñas empresas, cooperativas de propiedad de agricultores y grupos de estos productores.
DESARROLLO DE MERCADOS EXTERNOS O PROGRAMA DE COOPERACIÓN	Es un programa que ha existido por más de 40 años y que funciona facilitando asociaciones con instituciones de cooperación sin fines de lucro, mediante investigación de mercados, servicios de comercio y asistencia técnica. Este programa ha favorecido el desarrollo de las exportaciones de los Estados Unidos a más de cien países. Los recursos que apoyan a este programa provienen del USDA y de la contribución de las instituciones de cooperación y el sector privado.
MERCADOS EMERGENTES	Persigue mercados de bajos ingresos con economías dinámicas proporcionando asistencia técnica y servicios especializados con fondos de la CCC.
PRÉSTAMOS DE LA OFICINA DE SERVICIOS AGRÍCOLAS	Este tipo de apoyo lo otorga el FSA a los agricultores mediante programas de productos básicos, préstamos agrícolas de explotación y emergencia, conservación, asistencia alimentaria nacional y en el exterior y programas para casos de desastre que mejoran la estabilidad económica de la agricultura y el medio ambiente.

Fuente: Secretaría del CAC. Panorama de la Inserción Internacional de ALC: Barreras que imponen los Estados Unidos al Comercio con ALC. Informes 1999-2000 y 2000-2001. CEPAL