

El acceso a mercados agrícolas en el TLC entre Centroamérica y Estados Unidos¹

José Angel Tolentino

Introducción

Una de las áreas más controversiales en las actuales negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA, en inglés)² es el de acceso a mercados de los bienes agrícolas. Estas controversias son comprensibles si se considera la importancia y sensibilidad asignada a la agricultura por ambas partes y los inmensos intereses económicos y políticos que subyacen en estas negociaciones.

La propuesta de **"todo sobre la mesa"**, **"sin exclusiones"** para los bienes agrícolas sostenida por los Estados Unidos a lo largo de las negociaciones, junto a la exigencia de excluir el tema de los controvertidos subsidios de la mesa de negociación no fue bien recibida por los gobiernos centroamericanos, mucho menos por las gremiales agro empresariales. Al contrario, estos últimos -con algunas excepciones- han solicitado la exclusión del programa de desgravación a negociarse, condicionando la apertura de los mercados al desmantelamiento de los subsidios y apoyos internos proporcionados por el gobierno de los Estados Unidos a sus agricultores.

Estas posiciones iniciales, profundamente divergentes, han mantenido al proceso de negociación virtualmente estancado, percibiéndose una creciente incertidumbre entre las gremiales agro empresariales centroamericanas sobre cuál será el desenlace del mismo. En ese sentido, es importante señalar que la agricultura ha sido identificada como el sector de mayor sensibilidad en la negociación del acuerdo comercial, y tiene tal trascendencia que dependerá de los términos en que se liberalice el comercio agrícola, para conocer si Centroamérica gana o pierde en estas negociaciones.

1. Expectativas sobre acceso a mercados

A. Expectativas de Centroamérica

En términos de acceso a mercados la suscripción de un TLC con Estados Unidos despertó grandes expectativas en las esferas gubernamentales y empresariales centroamericanas. Se esperaba que como resultado del mismo, Centroamérica obtendría un acuerdo comercial con amplias concesiones, reglas equilibradas y sobre-

todo, que reconociera las profundas desigualdades existentes entre ambas economías, concediendo un trato especial y diferenciado. En general, las expectativas sobre acceso a mercados agrícolas se focalizaron sobre las siguientes áreas.

- a. Se asumía que una vez el TLC entrara en vigor la región obtendría un acceso a mercados previsible y seguros, dado que las preferencias comerciales contenidas en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) expiran en el 2008 y su renovación está sujeta a revisiones periódicas por parte del Congreso de los Estados Unidos. Se daba como un hecho la consolidación de las preferencias unilaterales contenidas en la ICC en las primeras rondas de negociaciones. Un TLC implica reglas mutuamente acordadas y legalmente vinculantes para las partes, siendo ese el principal argumento expresado por representantes gubernamentales y del sector privado a favor de la negociación.
- b. Se argumentó que con el acuerdo comercial, Centroamérica tendría la posibilidad de ampliar el acceso controlado que tienen algunos productos tales como textiles, carne, leche y sus derivados, azúcar, maní y tabaco que ingresan mediante cuotas, contingentes o regímenes especiales. Las negociaciones permitirían la remoción de esas restric-

La agricultura ha sido identificada como el sector de mayor sensibilidad en la negociación del acuerdo comercial, y tiene tal trascendencia que dependerá de los términos en que se liberalice el comercio agrícola, para conocer si Centroamérica gana o pierde en estas negociaciones

ciones beneficiando a Centroamérica, expandiendo las exportaciones de estos bienes y sobre los cuales la región mantiene algunas ventajas comparativas.

- c. Un TLC con la principal economía del mundo permitiría participar en un mercado inmenso, con gran poder adquisitivo y altamente diversificado. Adicionalmente, el mercado hispanico de los Estados Unidos constituye un interesante nicho para los llamados productos étnicos o "nostálgicos", ampliando un mercado natural que demandaría producción regional, impulsando la comercialización y diversificación de las ventas de esta clase de bienes.

d. Finalmente, se esperaba que en el marco de las negociaciones, se diera un tratamiento a fondo de las barreras no arancelarias que restringen el comercio bilateral. Además, se esperaba la inclusión de otros temas de interés regional más allá del comercio de mercancías, tales como cooperación y asistencia técnica para el desarrollo.

- d. Finalmente, se esperaba que en el marco de las negociaciones, se diera un tratamiento a fondo de las barreras no arancelarias que restringen el comercio bilateral. Además, se esperaba la inclusión de otros temas de interés regional más allá del comercio de mercancías, tales como cooperación y asistencia técnica para el desarrollo.

B. Expectativas de Estados Unidos

- a. Desde la perspectiva de Estados Unidos, uno de sus principales objetivos en el CAFTA es ampliar el acceso a los mercados agroalimentarios centroamericanos, particularmente en aquellos bienes

que mantiene enormes excedentes y en los cuales la región es deficitaria. Igualmente, busca proteger sus bienes sensibles y excluir de las negociaciones su política de apoyo a la agricultura. Para ello le es de vital importancia restablecer el principio de reciprocidad en las relaciones comerciales bilaterales.

- b. Estados Unidos también ha mostrado gran interés en eliminar las restricciones que enfrenta el comercio de bienes y la inversión en los países centroamericanos. La mayoría de estas restricciones son no arancelarias como: la utilización discrecional de medidas sanitarias y de precios de referencia o bandas, cobros de impuestos y tasas distintas a los aranceles, cambios de medidas sin notificaciones a la OMC (Organización Mundial de Comercio), incumplimiento de los acuerdos de propiedad intelectual, por señalar algunos.

- c. Finalmente, los Estados Unidos han presionado por incorporar en el Tratado sendos acuerdos en materia laboral y ambiental, a pesar de la fuerte oposición y reticencia mostrada por los gobiernos y las gremiales empresariales de la región a lo largo del proceso de negociación.

2. Las restricciones del TPA

En función de explorar las posibles concesiones de Estados Unidos para Centroamérica en el CAFTA, es importante tener

presente que mediante la Ley de Comercio de 2002, aprobada por el Congreso de los Estados Unidos (Esta nueva ley incluye la Autoridad para la Promoción Comercial –TPA, en inglés-), se establecen condiciones específicas por las cuales deberán regirse los negociadores de los Estados Unidos en todos los foros de negociación. En el caso particular de la agricultura, existe el propósito implícito de no permitir concesiones comerciales en detrimento del grupo de productos sensibles para Estados Unidos. Lo anterior se deriva de la obligatoriedad de la administración de realizar consultas previas y durante la negociación con diversas instancias, así como la realización

de análisis de impacto frente a la reducción de aranceles sobre los bienes sensibles de ese país.

La mencionada ley define que *"el objetivo principal de los Estados Unidos relativo a las negociaciones agrícolas es obtener oportunidades competitivas para las exportaciones agrícolas de los*

Estados Unidos en mercados que sean substancialmente equivalentes a las oportunidades competitivas brindadas a exportaciones extranjeras en los mercados de los Estados Unidos y lograr condiciones justas y más abiertas para el comercio de cultivos especiales, productos básicos de valor agregado y a granel³"

Para lograr ese objetivo se establece una serie de condiciones a seguir por los negociadores, siendo algunas de ellas buscar la eliminación y reducción de aranceles que limitan las exportaciones de Estados Unidos, para lo cual deberá darse

La suscripción de un TLC con Estados Unidos despertó grandes expectativas en las esferas gubernamentales y empresariales centroamericanas

prioridad a productos sujetos de aranceles y subsidios en los países productores. Además, establece que se deberá asegurar un período de ajuste razonable en las importaciones de productos considerados sensibles en Estados Unidos.

No hay duda que las fuertes restricciones establecidas a los negociadores estadounidenses mediante esta ley, limitan el marco de acción y las preferencias agrícolas a conceder en los foros de negociación, y explica en buena medida, la rígida posición que Estados Unidos mantiene en la mesa sobre agricultura en el CAFTA. Lo anterior se ha traducido en la retardación y fragmentación de la consolidación de las preferencias arancelarias de la ICC, en la ampliación de la lista de bienes considerados sensibles y en la propuesta de desgravación arancelaria en el menor plazo posible y sin exclusiones.

3. La consolidación de las preferencias de la ICC

Un rápido análisis de la estrategia seguida por Estados Unidos en esta negociación sugiere que el objetivo estratégico de Estados Unidos en materia de acceso a mercados es lograr en el CAFTA la reciprocidad en materia de preferencias arancelarias. Es decir, la inclusión del universo arancelario al TLC y así poder romper el esquema de conceder preferencias

unilaterales sin recibir nada a cambio. Muy tempranamente, los Estados Unidos descubrieron la máxima aspiración de los países centroamericanos en el TLC: lograr la consolidación de las preferencias de la ICC, para no desmejorar el nivel de acceso actual una vez se firme el tratado. Sin embargo, el logro de esta aspiración -de acuerdo a la posición mostrada por los Estados Unidos- le demandará al istmo un sacrificio, y es la reciprocidad en las concesiones preferenciales, lo cual pondría a Centroamérica en una posición de desventaja por cuanto implicaría equiparar preferencias de acceso a mercados en una amplia gama de productos agrícolas sensibles para la región.

Es por estas razones que aun cuando las negociaciones han avanzado sustancialmente en otras áreas⁴, la falta de voluntad política de Estados Unidos por consolidar

la ICC, luego de la séptima ronda de negociaciones, es una señal altamente preocupante que debe llevar a la reflexión, por cuanto podría significar que Centroamérica desmejore el nivel de acceso que tenía al inicio de las negociaciones, o se vea obligada a brindar concesiones significativas en otros temas sustantivos a cambio del logro de este objetivo.

Para los gobiernos de Centroamérica consolidar la ICC es fundamental para su agricultura, debido a algunos logros que

Desde la perspectiva de Estados Unidos, uno de sus principales objetivos en el CAFTA es proteger sus bienes sensibles y excluir de las negociaciones su política de apoyo a la agricultura. Para ello le es de vital importancia restablecer el principio de reciprocidad en las relaciones comerciales bilaterales

el programa ha traído a la región, ya que ha permitido diversificar sus exportaciones agrícolas de algunos productos no tradicionales como: frutas, vegetales, flores, ajonjolí, bálsamo, limones, frijoles, azúcar cruda, loroco, flores naturales, especies molidas, okra, frijol vigna, etc.⁵

4. Acceso a mercados de bienes agrícolas en el CAFTA

El comercio agroalimentario de Centroamérica con los Estados Unidos se encuentra concentrado en relativamente pocos productos, esto tanto por el lado de las exportaciones como por el de las importaciones. A cuatro dígitos del Sistema Armonizado Centroamericano (SAC), el 81% de las exportaciones agrícolas de Centroamérica hacia los Estados Unidos en

el 2001, se concentraron en seis partidas arancelarias, siendo éstas: bananas y plátanos (35.8%), café (17.6%), crustáceos (13.3%), dátiles, higos, piñas tropicales (5.5%), melones, sandías y papayas (5.0%) y azúcar de caña o de remolacha (4.2%). A nivel agregado, el 80% de las exportaciones agroalimentarias hacia los EE.UU. se concentra en 10 partidas arancelarias.

Por el lado de las importaciones, la estructura comercial agroalimentaria entre ambas partes, también se concentra en pocos productos. El 75% de las importaciones agroalimentarias de Centroamérica procedentes de Estados Unidos se concentran en maíz (25.1%), trigo (16.6%), tortas y demás (11.9 %), arroz (9.3%) y habas y preparaciones alimenticias con 6.2% y 5.2%, respectivamente.

Cuadro No. 1:
Exportaciones agroalimentarias de Centroamérica hacia Estados Unidos

Partida SAC 4 dígitos		1997 Part. %	1998 Part. %	1999 Part. %	2000 Part. %	2001 Part. %
0803	Bananas o plátanos	29.3	29.7	26.7	25.5	35.8
0901	Café,	28.8	31.6	29.5	32.6	17.6
0306	Crustáceos	12.8	11.9	14.5	14.5	13.3
0804	Dátiles, higos, piñas tropicales	3.3	3.7	4.7	4.2	5.5
0807	Melones, sandías y papayas	4.2	4.7	5.9	5.7	5.0
1701	Azúcar de caña o de remolacha	8.9	6.1	5.9	3.7	4.2
0302	Pescado fresco o refrigerado,	2.1	1.8	1.6	1.9	2.7
0304	Filetes y demás carne de pescado	1.0	1.0	1.6	2.0	2.2
2402	Cigarros	1.6	0.8	0.8	0.6	2.0
0714	Raíces de mandioca (yuca)	1.8	1.9	1.6	1.3	1.9
2009	Jugos de frutas u otros frutos	0.9	1.3	1.1	2.0	1.9
0602	Las demás plantas vivas	0.9	1.1	1.6	1.6	1.9
0603	Flores y capullos	1.3	1.3	1.5	1.5	1.8
0202	Carne de animales de la especie bovina	1.5	0.8	1.1	1.2	1.6
0709	Las demás hortalizas	0.5	0.6	0.7	0.7	1.0
1703	Melaza	0.7	0.8	0.4	0.5	1.0
2207	Alcohol etílico	0.5	0.8	1.0	0.6	0.8
Total selección millones de US \$		2,265.4	2,355.6	1,970.9	2,221.9	1,817.1
Total exportaciones(100%)		2,525	2,616.1	2,186.4	2,431.9	2,000.6
Participación(%) en total		89.7	90.0	90.1	91.4	90.8

Fuente: Elaborado con base al Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica, SIECA, 2003.

Es importante enfatizar que las principales importaciones agroalimentarias de Centroamérica se concentran en granos básicos, trigo, arroz, maíz, sorgo. Productos considerados sensibles en ese país, altamente subsidiados, con una importante producción en Centroamérica (con excepción de trigo), pero en la cual la región es deficitaria y tradicionalmente ha recurrido al mercado estadounidense para cubrir ese déficit. En esta negociación Centroamérica deberá solventar un importante dilema de política económica, consistente en cómo superar el déficit alimentario de la región en bienes básicos para el consumo de la población en condiciones económicas accesibles; y al mismo tiempo, proteger a los productores locales frente a un potencial desplazamiento provocado por importaciones masivas de productos altamente subsidiados.

5. Análisis de las ofertas agrícolas en el CAFTA

A. Los productos agrícolas sensibles en el CAFTA

La agricultura ha sido identificada como el sector de mayor sensibilidad en las negociaciones del TLC con Estados Unidos y en el que se identifican las mayores asimetrías y las prácticas más distorsionantes del comercio agroalimentario. A pesar de que la región es exportadora neta de alimentos, en los últimos años las impor-

El objetivo estratégico de Estados Unidos en materia de acceso a mercados es lograr en el CAFTA la reciprocidad en materia de preferencias arancelarias

taciones de Estados Unidos de cereales, frutas y vegetales han crecido, desplazando la producción local y afectando muchas cadenas productivas centroamericanas.

Frente a esta realidad, ambas partes han confeccionado listados de productos agrícolas, considerados sensibles y por

consiguiente sujetos a un tratamiento especial. Los criterios para determinar la sensibilidad de estos bienes no son expeditos, no obstante se señalan con mayor recurrencia los siguientes: a) la importancia de los productos dentro de la canasta básica y en la seguridad alimentaria, b) la importancia del producto dentro de la cadena productiva, c) competitividad de la actividad productiva frente a importaciones y efecto de sustitución, d) si el producto es sujeto de medidas de apoyo interno y otros mecanismos de apoyo, como las subvenciones a la exportación.

Debido a las controversias en el comercio intraregional, y a las dificultades experimentadas en el comercio con Estados Unidos, FECAGRO (Federación Centroamericana de Cámaras Agropecuarias y Agroindustriales) estableció algunos criterios adicionales para determinar la sensibilidad de los bienes agrícolas. Dichos requisitos hacen referencia a lo siguiente: a) los problemas de admisibilidad en el mercado estadounidense, b) irregular clasificación arancelaria, c) la no existencia de un arancel externo común, en el marco de la Unión Aduanera Centro-

americana, y d) la ausencia de normas de calidad y etiquetado⁶.

B. Los productos agrícolas sensibles para los Estados Unidos

Desde el principio de las negociaciones Estados Unidos presentó su "Lista de principales productos de importaciones sensibles para los Estados Unidos" en las negociaciones de un TLC con los países centroamericanos⁷: Esta lista la conformaban 24 productos: *azúcar y derivados, lácteos, arroz, carne bovina, maíz, tomate, cítricos y sus preparaciones, melón, berries, maní y sus preparaciones, productos de chocolate, alimentos que contienen lácteos y azúcar, preparaciones alimenticias que contengan lácteos o azúcar, papa congelada, chile y demás vegetales preparados, jaleas o pastas de fruta, preparaciones a base de café con azúcar, preparaciones a base de té con azúcar, mezclas de condimentos y sazónadores, helados, vinos, alcohol etílico desnaturalizado, ron, tabaco y sustitutos y algodón.*

La lista incluye los productos tradicionalmente protegidos por las leyes agrícolas estadounidenses y complementa otros bienes de la industria alimentaria. Es impor-

tante tener presente que seguramente en la negociación de estos bienes habrá menos posibilidad de maniobra para consolidar aranceles bajos o nulos, por parte de los Estados Unidos, pero paralelamente serán estos productos en los cuales se buscará mayores accesos al mercado centroamericano. Es precisamente el tipo de intereses no complementarios lo que ha convertido las estrategias negociadoras agrícolas del CAFTA en complejas y particularmente duras.

Muy tempranamente, los Estados Unidos descubrieron la máxima aspiración de los países centroamericanos en el TLC: lograr la consolidación de las preferencias de la ICC, para no desmejorar el nivel de acceso actual una vez se firme el tratado

C. Las canastas de acceso a mercados

Como parte de los mecanismos utilizados para definir el calendario de desgravación para la liberalización del comercio agrícola entre las partes, se ha recurrido a la conformación de las llamadas "canastas de acceso a mercado". Cada una de estas cuatro canastas (A, B, C, y D, del cuadro 2) corresponde a distintos plazos de desgravación,

los cuales se espera consolidar en el transcurso de las negociaciones. En la canasta "A", se han colocado los bienes agrícolas de acceso inmediato, mientras que en la "D", estarán aquellos con plazos más largos o posiblemente sujetos a exclusión. En las canastas "B" y "C", se ubicarán los productos cuya desgravación corresponda a 5 y 10 años, respectivamente.

Cuadro No. 2:
Composición de canastas de acceso a mercados

Canastas	Condición de acceso a mercado
Canasta "A"	Libre acceso arancelario al momento de la entrada en vigencia del CAFTA.
Canasta "B"	Establece un período de desgravación de 5 años.
Canasta "C"	Establece un período de desgravación de 10 años.
Canasta "D"	Los productos estarán pendientes de negociar, y no se sujetan en esta primera etapa al programa de desgravación, lo cual deja abierta la posibilidad de negociar condiciones más adecuadas, incluso exclusiones, a las características individuales de cada producto en el tratado.

Fuente: Elaborado con base a información obtenida en el "cuarto adjunto" de la negociación

El Banco Interamericano de Desarrollo, BID, señala que la mayoría de acuerdos de libre comercio han seguido el modelo del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Canadá y México (TLCAN), basado en un programa de desgravación arancelaria, relativamente rápido, automático y casi universal⁸. En este punto el CAFTA no es la excepción; el mecanismo de desgravación arancelaria propuesto sigue cronogramas especificados previamente que van desde la eliminación inmediata hasta una eliminación gradual en diez o más años, con períodos de transición más prolongados para un reducido grupo de bienes considerados sensibles (canasta "D").

En el cuadro 3, se presentan las ofertas de desgravación arancelaria de los Estados Unidos y la centroamericana⁹. Como se puede observar, dichas ofertas van desde el acceso inmediato (canasta "A") hasta la eliminación de los aranceles en plazos arriba de los 10 años. Es evidente que ambas ofertas lejos de complementarse compiten entre sí. Estados Unidos está solicitando acceso inmediato para carne bovina, carne de cerdo, embutidos, productos avícolas, lácteos, hortalizas, productos de azúcar, productos alimenticios, alimentos para animales, alimento preparado,

café instantáneo, cerveza sin alcohol, esencias, cereales y arroz granza.

La oferta centroamericana incluye en la canasta de acceso inmediato a alimentos para animales, azúcar, y algunas hortalizas con excepciones, pero ubica en canasta "D" a la mayoría de productos sobre los cuales Estados Unidos está solicitando acceso inmediato. Los productos colocados en canasta "D", se producen en Centroamérica y se ha solicitado exclusión del calendario de desgravación a negociarse. Es claro que de mantenerse esta estructura en las ofertas agrícolas de ambas partes, una buena parte de los productos agrícolas y agroindustriales de Centroamérica se verán seriamente afectados, debido a que difícilmente Estados Unidos querrá aceptar un acuerdo comercial con semejante volumen de líneas arancelarias excluidas del tratado.

La complejidad de estas negociaciones puede ilustrarse mediante la posición del sector azucarero centroamericano, el cual propone un libre acceso al mercado estadounidense de la producción azucarera, al igual que para productos elaborados a base del azúcar, alcohol y etanol. El sector considera a Estados Unidos un mercado estratégico porque las economías de ambas

Cuadro No. 3:
Oferta de acceso a mercados en productos agropecuarios sensibles

Parte/ Canasta	A	B	C	D
EE.UU.	Maíz amarillo, quesos procesados, helados preparaciones de pollo, embutidos, despojos de cerdo, carne fresca o refrigerada de bovino, alimento, despojos de cerdo, 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

* mas cuota

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.

regiones son complementarias en azúcar (Estados Unidos es un importador neto de azúcar y Centroamérica un exportador neto). A pesar de que en el 2001 el sector azucarero estadounidense recibió en concepto de subsidios a los precios US \$110 millones, Centroamérica presenta ventajas competitivas frente a la producción de ese país en términos de mayores niveles de rendimiento, menores costos de producción y precios de venta¹⁰.

Un resultado óptimo del TLC para Centroamérica, congruente con la racionalidad de la teoría económica, sería que la región aprovechara las ventajas comparativas accediendo libremente al mercado estadounidense; sin embargo, la propuesta de Estados Unidos es totalmente opuesta - su sector azucarero está dentro de los rubros sensibles-, y ni siquiera se ha abordado el tema en cinco rondas de negociaciones.

El café es otro rubro emblemático para Centroamérica, debido a los empleos que genera y su contribución al PIB y las

exportaciones. La propuesta original del istmo es asimétrica, solicitando acceso inmediato al mercado de los Estados Unidos, y estableciendo un plazo de desgravación de 15 años para el café proveniente de ese país, sujeto al cumplimiento de reglas de origen regional. Sin embargo, los Estados Unidos ha solicitado acceso al mercado centroamericano para cafés elaborados como solubles y esencia colocando esos bienes en las canastas "B" o "C". Estados Unidos es un importador neto de este producto, y aunque no lo produce, sí lo procesa y por eso tiene cero arancel para todo el café del mundo y exporta el grano a mercados diversos.

El interés de las empresas que procesan café en los Estados Unidos es tener libre comercio, pretendiendo introducir un concepto de regla de origen que permita identificar al café de cualquier parte del mundo como originarios de ellos por el simple proceso de transformación industrial, ello les permitiría aprovechar los cafés proveniente de Vietnam u otros

países que cuentan con precios más bajos a los provistos por la región. Pactar una apertura de los mercados de café en los términos planteados por los Estados Unidos podría profundizar la aguda crisis por la que atraviesa el sector.

Similares análisis podrían realizarse para sectores estratégicos para Centroamérica como el lácteo, avícola, o el de granos básicos, entre otros. Estos sectores son receptores de fuertes subsidios en los Estados Unidos y sobre los cuales pesa una apertura inmediata según la oferta agrícola estadounidense.

Indudablemente, la oferta de acceso a mercados presentada por Estados Unidos no llena las aspiraciones de Centroamérica.

Por el contrario, es una oferta económica y socialmente inaceptable, que no reconoce la fragilidad de estas economías, y busca favorecer desproporcionadamente los intereses de los conglomerados agro empresariales estadounidenses y sus inversiones, a costa de un mayor sacrificio económico y social de los pueblos centroamericanos.

6. Propuesta a los problemas de acceso a mercados

Frente a la complejidad de las negocia-

**En esta negociación
Centroamérica deberá
solventar un
importante dilema de
política económica,
consistente en cómo
superar el déficit
alimentario de la
región en bienes
básicos para el
consumo de la
población en condi-
ciones económicas
accesibles; y al mismo
tiempo, proteger a los
productores locales
frente a un potencial
desplazamiento
provocado por
importaciones masivas
de productos
altamente subsidiados**

ciones y la rigidez de las exigencias estadounidenses, diversos sectores han explorado posibles alternativas de solución. Estas reconocen que para que culmine con éxito este acuerdo comercial, los Estados Unidos tendrá que adoptar medidas sin precedentes si desea contribuir a lograr verdaderos beneficios de desarrollo para los centroamericanos y evitar a la región futuras conmociones económicas y políticas. En general, estas propuestas enfatizan en los términos de la liberalización del comercio agrícola y los programas de asistencia, a fin de apoyar a quienes salgan perdiendo en el tratado comercial, para que se adapten a las nuevas realidades económicas.

A. Los términos de la liberalización del comercio agrícola.

Como se señaló al principio de este apartado, las negociaciones sobre agricultura en el CAFTA son tan trascendentales que dependerá de los términos en que se liberalice el comercio agrícola para comprobar si la región gana o pierde en estas negociaciones. Si finalmente las exigencias de los Estados Unidos de una apertura rápida de los mercados agrícolas se impone en la mesa de negociaciones, habría que esperar profundas transfor-

maciones en los mercados laborales, en los flujos migratorios, en la evolución de la pobreza y en definitiva en el bienestar de los pueblos centroamericanos. Frente a ello podría considerarse las siguientes posibilidades o alternativas:

a. En primer lugar, Estados Unidos debería proporcionar a Centroamérica señales inequívocas de que su compromiso con la región va mucho más allá de la defensa a ultranza de los intereses de sus agroempresas y sus inversionistas, como hasta hoy lo ha hecho. El objetivo de más largo plazo debería encaminarse a apuntalar el desarrollo de los países centroamericanos, modernizando sus economías, disminuyendo la pobreza y las profundas desigualdades sociales en la región. En ese sentido, una señal inmediata sería la consolidación de las preferencias unilaterales otorgadas en la ICC. Para Centroamérica, la negación de la continuidad de este programa, y su utilización como moneda de cambio, constituye un revés y un retroceso en materia de acceso al mercado estadounidense.

b. Centroamérica es deficitaria en algunos rubros claves para la seguridad ali-

mentaria regional. Productos como el maíz, arroz, frijoles y el sorgo tienen una importancia que trasciende las cifras económicas, porque alrededor de la producción de estos bienes se sustenta la vida de miles de familias rurales. Tomando en cuenta lo anterior cobra importancia el establecimiento de

Indudablemente, la oferta de acceso a mercados presentada por Estados Unidos no llena las aspiraciones de Centroamérica. Por el contrario, es una oferta económica y socialmente inaceptable, que no reconoce la fragilidad de estas economías, y busca favorecer desproporcionadamente los intereses de los conglomerados agroempresariales estadounidenses y sus inversiones

cuotas o contingentes a las importaciones como mecanismo a ponderar en el comercio agrícola en el CAFTA. Ello eliminaría el riesgo y los temores de los productores centroamericanos de una inundación de productos agrícolas estadounidenses, que desplace a la producción nacional, la cual no podría competir con bienes producidos al amparo de amplios apoyos estatales y federales. Por supuesto que debe modernizarse el sistema de administración de contingentes, eliminando la discrecionalidad y tomando en cuenta las condiciones específicas de

cada economía y los requerimientos de importación histórica para el consumo.

c. Un resultado menos traumático en los términos comerciales para el desarrollo rural de Centroamérica, sería la eliminación lenta y prolongada (incluso más allá de los 15 años) de los aranceles

aduaneros que penalizan a los cultivos básicos, y permitan a los agricultores adaptarse al nuevo entorno económico. En este sentido, la velocidad del programa de desgravación puede sujetarse a las condiciones del comportamiento del mercado, y su continuidad quede sujeta a la eliminación de las distorsiones al comercio, las cuales vuelven injusta y profundamente inequitativas las relaciones comerciales. No es posible pautar una apertura del comercio agrícola entre economías tan asimétricas, ignorando las perversas consecuencias de las prácticas desleales al comercio (dumping, por ejemplo) derivadas de los programas de subvenciones que fundamentan la agricultura estadounidense.

- d. Igualmente importante será que el acuerdo agrícola por negociarse establezca Cláusulas de Salvaguardia Especial Agrícola (SEA), definida como una medida de carácter automática que se aplique a los productos agrícolas cuando el volumen de importaciones supere los niveles de importación -definidos en un período base-, o cuando el precio de importación del producto objeto de la salvaguardia caiga por debajo de un nivel de precios definido para un período de base. La aplicación de este mecanismo, puede esta-

No es posible pautar una apertura del comercio agrícola entre economías tan asimétricas, ignorando las perversas consecuencias de las prácticas desleales al comercio (dumping, por ejemplo) derivadas de los programas de subvenciones que fundamentan la agricultura estadounidense

blecerse a cualquier período y más allá del calendario de desgravación.

- e. Centroamérica no debería cerrar la posibilidad de solicitar la exclusión de ciertos bienes sensibles en la negociación del CAFTA. Esta debe ser una medida de protección hacia sectores que no cuentan con las condiciones mínimas de competir en un mercado ampliamente distorsionado. Sin embargo, no se trata de proteger a sectores estructuralmente ineficientes, sino aquellos cuya apertura represente una amenaza a la red social y económica conformada en el sector. En este sentido, deben de tomarse en cuenta las cadenas productivas de las que los bienes excluidos forman parte, así como evaluar si, efectivamente, son afectados por prácticas desleales al comercio.
- f. La región centroamericana debería además, solicitar la obtención de un período de gracia o moratoria, para aquellos sectores y productos que tengan la posibilidad de ganar competitividad. Ello les permitiría preparar condiciones para enfrentar la competencia, resolviendo dificultades como el encadenamiento con los ciclos de comercialización, especialización de la producción, cumplimiento de requisitos para la exportación de

productos hacia el mercado estadounidense.

- g. Finalmente, como resultado de las negociaciones, Centroamérica debería solicitar un acuerdo claro y expedito en materia de reglas de origen y de eliminación de los obstáculos técnicos al comercio. Los obstáculos que los Estados Unidos impone a la entrada a los productos agropecuarios no se limitan al arancel. Entre las múltiples medidas aplicadas sobresalen los procedimientos de licencias automáticas a las importaciones, cuotas, aranceles estacionales y un abanico de restricciones amparadas en el cumplimiento de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF). Previo a la discusión en materia de acceso a mercados debe garantizarse que los

sistemas de inspección de sanidad agropecuaria de la región centroamericana sean equivalentes con los de Estados Unidos, pudiéndose utilizar la cooperación técnica y financiera que se discute paralelamente al Tratado.

Como previamente se señalara, en materia agrícola las asimetrías y las distorsiones en los precios entre la región y los Estados Unidos son más evidentes. Los acuerdos sobre acceso a mercados serán fundamentales. De ahí el interés de la aplicación del trato especial y diferenciado, que dé respuesta a las profundas desigualdades existentes entre ambas regiones.

San Salvador, octubre de 2003

Notas

- 1 El presente artículo forma parte de un trabajo más amplio preparado por el autor para la Oficina del Programa de las Naciones Unidas, PNUD, en El Salvador.
- 2 Por Centroamérica participan en estas negociaciones: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica.
- 3 Trade Promotion Authority. Title XXI.2002.
- 4 Al término de la Sexta Ronda de negociaciones se cerraron los capítulos sobre Administración Aduanera y Facilitación del Comercio y el de Comercio Electrónico.
- 5 La ICC es un programa amplio, que incluye una gran cantidad de bienes no agrícolas. Entre los bienes que aplicaron a la ICC y que continúan en este programa son: Productos animales, vegetales, madera, papel, impresos, fibras, textiles, vestuario, químicos, productos minerales no metálicos, metales preciosos, hierro y acero, otros productos metálicos, clavos, tornillos, chapas, ferreterías, herramientas / cuchillería, productos metálicos varios, máquinas y repuestos, generadores / motores / transformadores, equipos de iluminación / aparatos del hogar, radios / T.V. / equipos de comunicación, tubos electrónicos semiconductores, armaduras de alambre, vehículos de motor, calzado, gorros, guantes, instrumentos ópticos médicos, relojes, medidores de tiempo, equipos fotográficos / instrumentos musicales, armas y municiones, equipos de pesca, artículos de rueda, juegos y artículos deportivos, muñecas y juguetes, joyerías y piedras preciosas, botones / hebillas / remaches y otros.
- 6 FECAGRO: Presentación de Ricardo Esmahan. Director Ejecutivo de FECAGRO, en el Foro sobre la Propuesta de la Iniciativa CID en agricultura, San Miguel, 22 de marzo de 2003.
- 7 Basado en el Documento: CAFTA. U.S. Priority Market Access list, 6 junio de 2003 .
- 8 Banco Interamericano de Desarrollo. Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2002. Washington, D.C.
- 9 La oferta centroamericana aquí presentada, se preparó en base a la propuesta original de FECAGRO, contenida en el documento Planteamiento de FECAGRO ante el TLC USA y Posición sobre la Armonización Arancelaria Centroamericana. San Salvador, abril de 2003. A diferencia de Estados Unidos, los gobiernos centroamericanos no han divulgado su oferta agrícola regional.
- 10 Véase: Posición de la Agroindustria Azucarera Centroamericana ante la Negociación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos de América y Centroamérica. Marzo de 2003.