

## Contenido

1. **El Salvador:**  
*granos básicos en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos*

*José A. Tolentino y  
Gerson E. Martínez*

16. **Desarrollo Local y Descentralización del Estado, nuevos factores de la Integración Centroamericana**

*Alberto Enríquez Villacorta*

*Autor Invitado*

30. **Actores, asociatividad y desarrollo territorial en la sociedad del conocimiento**

*Sergio Boisier*

*Boletín de Prensa*

38. **Ante la Agenda Nacional del Desarrollo Local y la propuesta de la CONADEL**

*Red para el Desarrollo Local*

40. **NOTICIAS FUNDE**

### FUNDE

*Julio Ramírez*  
PRESIDENTE

*Roberto Rubio-Fabián*  
DIRECTOR EJECUTIVO

#### CONSEJO EDITORIAL

*Alberto Enríquez Villacorta*  
COORDINADOR

*René Rivera Magaña*

*Roberto Rubio-Fabián*

## El Salvador: *granos básicos en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos*

**José A. Tolentino y  
Gerson E. Martínez**

### Introducción

El presente artículo forma parte de un trabajo de investigación más amplio, el cual ha tenido por objeto analizar los resultados del sector agropecuario salvadoreño en la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA, por sus siglas en inglés)<sup>1</sup>. El estudio fue complementado con algunas consultas a organizaciones de agricultores y expertos en desarrollo agropecuario y rural, con quienes se ha comenzado a identificar un conjunto de posibles cambios institucionales y en las políticas públicas, como respuesta a los retos derivados de esta negociación. En esta oportunidad se examinan los resultados para el sector de granos básicos.

### I. Importancia de los granos básicos

La producción de granos básicos constituye una actividad profundamente arraigada en la organización social y cultural del país, cuyos orígenes se remontan a épocas ancestrales. Aun hoy día, siguen jugando

un papel importante en la economía, siendo el subsector con mayor participación en el Producto Interno Bruto Agropecuario (20.1% en el 2003), aun por encima de rubros como café, azúcar y ganadería, que tradicionalmente han liderado el crecimiento del sector agropecuario. Su importancia económica también se evidencia por el elevado número de productores dedicados a esta actividad, así como por los empleos permanentes que genera, los cuales- según el Ministerio de Agricultura y Ganadería- se estiman entre 250 mil y 300 mil en maíz y sorgo, 100 mil en frijol, y 6 mil para arroz.

En el ámbito social, estos productos son fundamentales para la seguridad alimentaria de las familias rurales y urbanas; las tortillas de maíz, junto al frijol y el arroz, representan un alto contenido en la dieta alimentaria, proveyendo más del 50% de la energía diaria de los salvadoreños PMA (2001).<sup>2</sup> Se estima que más del 70% de los productores de granos básicos son de subsistencia o que combinan el autoconsumo con ventas, constituyéndose así en una fuente importante generadora de ingresos para las familias rurales.

## A. Perfil de la producción

Con excepción del arroz, la producción de granos básicos ha mantenido cierta estabilidad en los últimos años. Sin embargo, se observan marcadas diferencias entre productos en términos de comportamiento de la producción, áreas cosechadas y rendimientos; configurando un escenario distinto para cada uno de ellos frente a la profundización de la apertura comercial prevista en el CAFTA. No obstante, diversos estudios coinciden en señalar que la agricultura en

general y el sector de granos básicos en particular, atraviesan por una situación crítica y que su sostenibilidad parece incierta en el largo plazo; requiriéndose de cambios fundamentales en términos de estrategias y políticas, a fin de preservar una actividad que, por ahora, a pesar de la pérdida de peso en la economía, todavía juega un rol económico y social determinante (Cuadro 1). Los crecientes niveles de dependencia de las importaciones, la caída en la rentabilidad y la extendida pobreza rural, son sólo algunas de las manifestaciones asociadas a estas actividades.

### *Cuadro 1*

**Participación del sector agropecuario en la economía salvadoreña**

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
16.5%	15.0%	13.8%	13.6%	13.5%	13.0%	12.5%	13.0%	12.3%	11.8%	11.5%	11.3%

**Tasa de crecimiento del PIB agropecuario**

8.0%	-2.6%	-2.4%	4.5%	1.3%	0.4%	-0.7%	7.7%	-3.1%	-2.6%	-0.2%	0.1%
------	-------	-------	------	------	------	-------	------	-------	-------	-------	------

Fuente: Banco Central de Reserva

El desempeño de la producción de granos básicos es bastante diferenciado (Cuadro 2). Mientras que la producción y la superficie cultivada de frijol han crecido sostenidamente desde inicios de la década de los 90, hasta duplicar su producto en el año cosecha 2002/03; la producción y el

área destinada al cultivo de arroz se ha reducido dramáticamente, disminuyendo de 1,4 millones de QQ en 1990, a tan sólo 600 mil QQ en 2003; es decir, una reducción del 57%.

### *Cuadro 2*

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

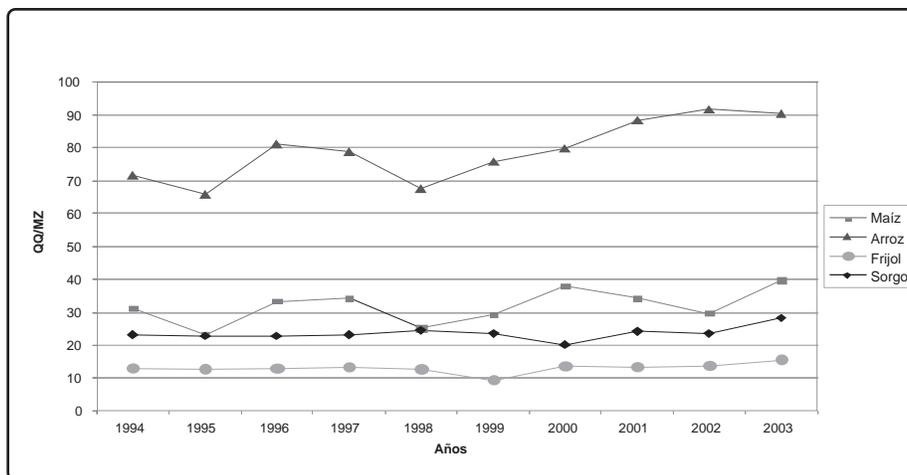
Años	Maíz		Arroz		Frijol		Sorgo	
	Prod.	Áreas	Prod.	Áreas	Prod.	Áreas	Prod.	Áreas
1990	12,8	395	1,4	22	0,9	92	3,2	171
1993	15,3	458	1,6	24	1,3	113	4,6	213
1994	13,7	439	1,6	23	1,3	106	4,4	192
1997	13,7	399	1,2	15	1,3	97	4,0	171
1998	11,0	437	1,4	21	1,5	118	4,3	178
1999	12,2	422	1,1	14	1,0	111	3,7	156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

Fuente: elaboración propia con base a datos del MAG

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

Un factor que en cierta medida ha evitado que la reducción de las superficies cultivadas se traduzca en una mayor caída en los volúmenes de producción, ha sido el aumento generalizado en los rendimientos, principalmente en la producción de maíz y arroz (Gráfico 1). Este comportamiento posiblemente se explica por la introducción de insumos mejorados en la producción de granos básicos, tales como semillas certificadas y una gran variedad de agroquímicos que conforman el paquete tecnológico de los agro-insumos, ampliamente disponibles en el mercado.<sup>3</sup>

**Gráfico 1**  
**Rendimiento en granos básicos**



Fuente: DGEA/ MAG

No hay duda que en este contexto de heterogeneidad y vulnerabilidad de la estructura productiva de los granos básicos, la apertura de los mercados y la intensificación de la competencia derivada del CAFTA, seguramente profundice las tendencias antes descritas.

## B. La comercialización de granos básicos

### 1. Los precios internacionales

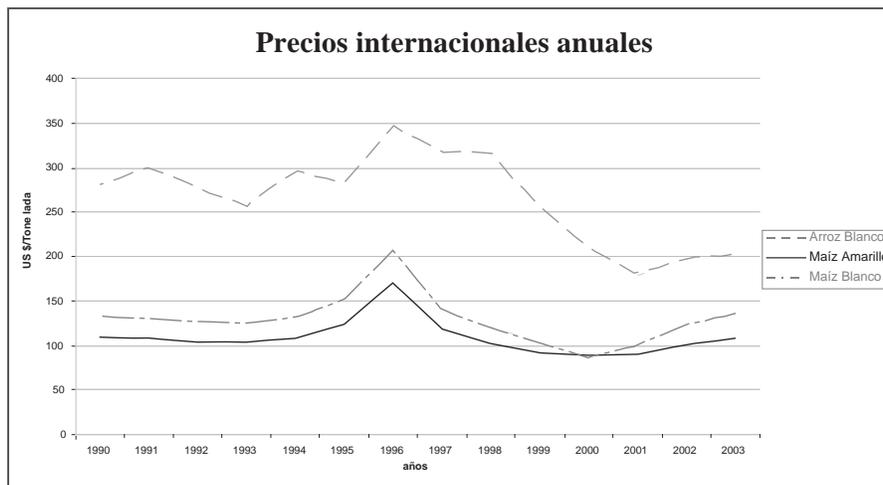
Uno de los mayores retos planteados en el marco de la liberalización del comercio agrícola con EE.UU. es la distorsión en los precios internacionales derivados de la

política agrícola de ese país. En granos básicos, uno de los factores que determina su competitividad es el precio internacional, y usualmente son los precios internacionales los que fijan los márgenes de competencia tanto en el mercado interno como externo. Los Estados Unidos es el mayor productor de granos básicos en el mundo, también es de los países que mayormente subvenciona a su producción agrícola a través de un amplio sistema e instrumentos federales y estatales de apoyo a los ingresos de los productores; algunos de ellos riñen incluso con los acuerdos multilaterales de la OMC. Dada su capacidad productiva y los elevados volúmenes comercializados, dicho país juega un papel relevante en los mercados internacionales.

Es importante señalar que en la Ley Agrícola (Farm Bill) de 2002, los pagos directos están dirigidos principalmente a ocho productos: algodón, trigo, maíz, soya, arroz, avena, sorgo y cebada, entre los que se incluyen los granos básicos producidos en El Salvador. Para 2003, los pagos directos totales contemplados en esta ley ascendieron a US \$19,600 millones y se estima que en la actualidad productos como maíz y sorgo, se comercializan 13% y 35%<sup>4</sup> por debajo del costo de producción, respectivamente, en detrimento del “libre comercio” que tanto se pregona. Los Estados Unidos

no permitió que su política agropecuaria fuera discutida dentro de las negociaciones del CAFTA, insistiendo en que ésta la abordaría en el ámbito multilateral. El elemento más preocupante de esa política y que seguramente afectará al sector agropecuario de El Salvador, es el establecimiento de precios por debajo de su costo de producción. De esta manera en el CAFTA, se “legaliza” u oficializa el dumping en las relaciones comerciales bilaterales, sentando un adverso precedente para el futuro de la agricultura de nuestro país.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia con base a FEDEAGRO.<sup>5</sup>

Como puede apreciarse en la Gráfica 2, la volatilidad de los precios de los granos básicos en los mercados internacionales es recurrente, con fuertes fluctuaciones en la última década. Uno de los productos más afectados es el arroz, con una caída histórica de precio en los mercados internacionales y que coincidentemente, a nivel nacional es el subsector que enfrenta las condiciones más vulnerables. Es por ello que la apertura comercial prevista en el CAFTA, afectará los precios internos de estos bienes, situación que es percibida por algunos agricultores consultados como un proceso que llevará al “desaparecimiento” de sus actividades productivas.

## 2. El mercado interno de los granos básicos

La comercialización interna en granos básicos también presenta serias distorsiones en su funcionamiento. La cadena de comercialización constituida por productores primarios, el transportista, el mayorista y el detallista<sup>6</sup>, se caracteriza por su verticalidad; es decir que la determinación de precios generalmente viene dada por los grandes mayoristas. Como se aprecia en el Cuadro 3, en cada eslabón de la cadena se experimentan incrementos sustanciales de precios, los cuales se atribuyen a arbitrios de mercado de los grandes mayoristas, quienes tienen la posibilidad de retener una cantidad considerable de la producción, especulando con la estacionalidad de los cultivos para influir en los precios.<sup>7</sup>

**Cuadro 3**

<b>Precios de granos básicos al 31 de enero 2005 (en US\$ / Tonelada)</b>					
<b>Producto</b>	<b>Precio al Productor</b>	<b>Precio al Mayorista</b>	<b>Salto % de precios</b>	<b>Precio al Consumidor</b>	<b>Salto % de precios</b>
<b>Maíz</b>	679.57	861.74	26.81	1,220	41.57
<b>Frijol</b>	218.04	263.7	20.94	350	32.73
<b>Sorgo</b>	148.26	198.48	33.87	300	51.15
<b>Arroz pilado 1<sup>a</sup></b>	241.09	527.17	118.66	650	23.30
<b>Arroz pilado 2<sup>a</sup></b>	241.09	373.04	54.73	570	52.80

*Fuente: elaboración propia con base a datos de CORECA*

En maíz blanco, por ejemplo, el precio que paga el transportista o acopiador al productor primario es cercano a los US \$ 680/Ton. que luego vende al mayorista por US \$860. Solamente en estas primeras transacciones se experimenta un diferencial de precios de más del 26% respecto al precio pagado al productor. El siguiente eslabón de la cadena constituido por mayorista - minorista - consumidor final, registra un incremento de precio del 41% respecto al que compró el mayorista y más de 79.5% del precio pagado al productor. Evidentemente, este sistema opera en detrimento del productor primario, que apenas cubre sus costos de producción<sup>8</sup>. Por otra parte, también refleja la falta de articulación y asociatividad entre los agricultores primarios, limitando su capacidad de incidencia en las plazas nacionales.

### 3. Los Convenios de Comercialización

Como respuesta a esta problemática en los últimos años operan en el país los denominados Convenios de Comercialización, en los cuales participan organizaciones de productores y representantes de la agroindustria nacional. 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<sup>9</sup>. Entre los requisitos de desempeño establecidos 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.

Sin embargo, el beneficio real de estos Convenios para los productores primarios ha sido bastante cuestionado y últimamente han surgido importantes dudas sobre si éstos están cumpliendo los objetivos para los cuales fueron creados: beneficiar a toda la cadena productiva. 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 y los bajos precios pactados, son algunos de los factores que deben analizarse en profundidad; sobretodo si se tiene en cuenta que los Convenios de Comercialización constituyen uno de los pocos espacios en los que participan los productores y una de las limitadas concesiones de los EE.UU. en el CAFTA.

## II. Las negociaciones agropecuarias en el CAFTA

### A. Expectativas en las negociaciones

La suscripción de un tratado comercial con EE.UU. despertó grandes expectativas en esferas gubernamentales y agro empresariales del país. Se esperaba un acuerdo comercial con reglas claras y equilibradas, pero sobretudo que reconociera las amplias brechas de desarrollo entre los países<sup>10</sup>. Entre los objetivos buscados se tenía: a) Consolidar las preferencias arancelarias en los programas vigentes (ICC y SGP), con el fin de que el país contara con un acceso previsible y seguro al mercado estadounidense; b) Ampliar el nivel de acceso para algunos productos que ingresan a ese país por contingentes arancelarios o regímenes especiales; y c) Incluir en el TLC, compromisos en temáticas de desarrollo, como la cooperación, transferencia de tecnología, entre otros. Era tal la expectativa sobre este último punto, que entre los promotores del CAFTA, se consideraba que este sería “el primer TLC de desarrollo” que negociaría Estados Unidos.

### B. Posición del sector de granos básicos

Los granos básicos fueron los productos agropecuarios de mayor sensibilidad en las negociaciones del CAFTA; dicha sensibilidad está estrechamente vinculada a los factores económicos, sociales y culturales antes mencionados. La posición del sector fue liderada principalmente por grandes comercializadores y unos pocos grandes productores, quienes en un principio solicitaron “la exclusión del programa de desgravación a negociarse”<sup>11</sup>. Como se aprecia en el Cuadro 4, en maíz, frijol y sorgo, proponían fijar un nivel arancelario, desgravándose parcialmente en los primeros diez años y el residuo quedara como piso arancelario, no sujeto a desgravación.

Congruentes con esa posición plantearon una desgravación no lineal en 15 años para sorgo, maíz, frijol y subproductos, 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.

*Cuadro 4*

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

Fuente: FECAGRAB



Las negociaciones en arroz se tornaron más complejas debido a la presión política de la que fueron objeto los gobiernos centroamericanos y los esfuerzos de cabildeo desarrollados por la industria arrocera estadounidense. El sector arrocero nacional solicitó desde un principio la exclusión del programa de desgravación del arroz en todos sus incisos arancelarios<sup>12</sup>. No obstante, como parte de su propuesta, consideraban la apertura de un contingente de

importación únicamente para arroz granza no industrializado, manteniendo un arancel elevado para las importaciones fuera de cuota.

Las propuestas centroamericanas en granos básicos fueron tajantemente rechazadas por la contraparte estadounidense, que exigía en cambio la inclusión de la totalidad de líneas arancelarias al TLC, como finalmente sucedió.

*Cuadro 5*

<b>Posición de acceso a mercado de arroz</b>			
<b>Rubro</b>	<b>Posición 1</b>	<b>Posición 2</b>	<b>Posición 3</b>
<b>Contingente arancelario (porcentaje déficit regional)</b>	55%	60%	70%
<b>Arancel dentro del contingente</b>	0% (cero arancel)		
<b>Arancel fuera de continente</b>	90%	90%	90%

Fuente: FECARROZ

### **C. Acceso a mercados para los granos básicos**

Dentro del CAFTA, los granos básicos, con excepción del maíz blanco, fueron incluidos como parte de la liberalización

total de la agricultura. Los resultados por producto difieren entre sí, pero al final del período de transición, todos estarán expuestos a la competencia y al libre comercio. El siguiente cuadro resume los resultados de la negociación para el Sector.

**Cuadro 6**

<b>Resumen de los resultados CAFTA para granos básicos</b>				
<b>Producto</b>	<b>Desgravación</b>	<b>Contingente</b>	<b>Salvaguardia</b>	<b>Resultado</b>
Maíz blanco	Exclusión parcial	35,700 Tm. Crece 2 % anual. Se consolidan los requisitos de desempeño	No	
Maíz amarillo	15 años: 6 de gracia 9 de desgravación	367,500 Tm. Crece 5 % anual. Consolida los requisitos de desempeño	No	Libre comercio al final de la transición
Arroz	18 años: 10 gracia, 8 desgravación	Granza: 62,200 Tm. Crece 2% anual. Oro: 5,625 Tm. Crece 7% anual. Se consolidan los requisitos de desempeño	Se activa con 10 % fuera de cuota	Libre comercio al final de la transición
Frijol	Libre comercio hacia EE.UU. El Salvador desgrava en 15 años		Se activa al superar las 60 Tm. de importaciones fuera de contingente.	Libre comercio al final de la transición
Sorgo	15 años	263 Tm. Crece 5% anual	Se activa con 10 % fuera de cuota	Libre comercio al final de la transición

Fuente: Texto Final, CAFTA.

En el CAFTA, se estableció un complejo mecanismo para acelerar la apertura de los mercados. En primer lugar, por medio de un sistema de desgravación arancelaria (Anexo 3.3 del CAFTA), en el que se establecen diferentes plazos, desde acceso inmediato hasta 18 años para granos básicos.

Las Partes acordaron distintas modalidades para eliminar los aranceles, lineal en el caso del frijol y sorgo y no lineal<sup>13</sup> para maíz amarillo y arroz, además de períodos de gracia para dichos bienes en los cuales el arancel base se mantiene.

La segunda vía de acceso a los mercados consiste en el establecimiento de contingentes de importación (Apéndice I, Anexo 3.3 de las Notas Generales de El Salvador) para los granos básicos a excepción del frijol; dentro de contingentes el arancel será cero. Los volúmenes iniciales de importación dentro de este mecanismo tendrán un crecimiento anual de entre 2% y 7% y se aplicarán desde el primer año en que el CAFTA entre en vigor. Al combinar los volúmenes de las cuotas y sus tasas de crecimiento por una parte, y la eliminación de aranceles por la otra, se tiene que la presión por la apertura del mercado nacional será intensa, ampliando la participación de las importaciones estadounidenses en el mercado nacional, aun antes de completarse los programas de desgravación acordados para cada uno de los productos.

Lo que parece inminente es una creciente dependencia de las importaciones de alimentos, la cual seguramente se verá ampliada por efectos del CAFTA.

tasa de crecimiento, según el gobierno salvadoreño, tuvo como base el crecimiento histórico del consumo nacional.

Después del año 15, la cuota crecerá en 700 TM por tiempo indefinido. En el CAFTA (Cuadro 7), se consolidaron los requisitos de desempeño establecidos en los Convenios de Comercialización; Sin embargo, bajo dicho convenio únicamente se comercializarán 15 mil TM (330,689 quintales), equivalentes al 42% de la cuota.

### Posibles impactos

La tendencia en la última década indica que el abastecimiento del consumo interno de maíz blanco con importaciones, ha crecido en mayor

proporción que el abastecimiento con producción nacional. Ello significa que el aumento de la demanda ha sido cubierto con importaciones, aumentando los niveles de dependencia de ese producto. Aun así, en el corto plazo no se prevé un inminente desplazamiento de la producción nacional de maíz por efectos del CAFTA; para ello se esperaría una fuerte caída de la producción. Lo que parece inminente es una creciente dependencia de las importaciones de alimentos, la cual seguramente se verá ampliada por efectos del CAFTA. Por ejemplo, para 1994 el nivel de dependencia observado en este bien fue de 6.7% y ya para el 2001 ascendió a 13.9%.

## D. Los acuerdos en granos básicos

### 1. Maíz Blanco

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 crecerá 2% anualmente de forma indefinida. Dicha cuota es inferior al promedio histórico de maíz blanco importado de los Estados Unidos (58% del promedio entre 1999 y 2001), mientras que su

**Cuadro 7**

**Crecimiento de la cuota de maíz blanco en el CAFTA (TM)**

Años	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Cantidad	35,700	36,400	37,100	37,800	38,500	39,200	39,900	40,600	41,300	42,000	42,700	43,400	44,100	44,800	45,500

Fuente: MINEC

La cuota y la tasa de crecimiento negociada fueron relativamente bajas en relación a las importaciones actuales. En el año 10 de entrada en vigor del CAFTA, el ingreso de maíz blanco bajo cuota cubrirá el 68% de las importaciones promedio realizadas por el país en el período

1999-2001. Obviamente, si la producción de maíz disminuyera, la proporción de la cuota dentro de las importaciones totales tendería a ser mayor, aumentando la dependencia de las importaciones por las tendencias antes explicadas.

## 2. Sorgo y maíz amarillo

Para los productores de sorgo o maicillo, debe tenerse en cuenta que aparte de competir con importaciones de ese mismo producto, compiten con importaciones de maíz amarillo, un sustituto cercano de éste, utilizado en el abastecimiento de insumos para las industrias procesadoras de alimento para animales. Por lo que el análisis de los resultados para sorgo se vincula estrechamente a los acuerdos en maíz amarillo.

Dentro del CAFTA, tanto el maíz amarillo como el sorgo entrarán a El Salvador libre de aranceles a partir del año 15. En el transcurso de ese plazo un arancel base del 15% se irá reduciendo linealmente en 1% anual. Para maíz amarillo se concedieron 6 años de gracia y 9 de desgravación.

Paralelamente al programa de desgravación, El Salvador concedió una cuota de importación libre de arancel de 367,500 TM de maíz amarillo y 263 TM de sorgo, las cuales crecerán 5% anual. Bajo las reglas del Convenio de Comercialización únicamente se podrá distribuir 100 mil TM (2,2 millones de quintales) equivalentes al 27.2% del total de la cuota de maíz amarillo.

### Posibles impactos

En los últimos años, mientras que las importaciones de sorgo han caído dramáticamente las importaciones de maíz amarillo han crecido sostenidamente, existiendo la posibilidad que por efectos del CAFTA aumente la sustitución de importaciones entre estos productos.

**Cuadro 8**

Proyección de impacto de la cuota de maíz amarillo en el CAFTA				
	Cuota de maíz amarillo (5%)	Producción de sorgo (-3% Anual)	Consumo aparente	Dependencia
Años	Cantidad Tm.	Cantidad Tm.	Cantidad Tm.	Porcentajes
1	367,500	143,413	510,913	72
3	402,500	134,937	537,437	75
5	437,500	126,962	564,462	78
7	472,500	119,459	591,959	80
9	507,500	112,399	619,899	82
10	525,000	109,027	634,027	83
12	560,000	102,584	662,584	85
13	577,500	99,506	677,006	85
14	595,000	96,521	691,521	86

Fuente: Elaboración propia con base al MAG y textos CAFTA

Sí la tendencia en la producción de sorgo se mantiene y los volúmenes de importación de su sustituto crecen en similares proporciones que en los últimos años, una primera aproximación al efecto de la apertura en el CAFTA, indicaría que en el término de 10 años la dependencia<sup>14</sup> solamente con base a las importaciones de maíz amarillo en cuota, ascenderá al 83% del consumo (Cuadro 8) provocando el desplazamiento de la producción nacional de sorgo aun antes de finalizado el programa de desgravación y como consecuencia, poniendo en riesgo cerca de 5,000 empleos permanentes en esa actividad.

### 3. Arroz

Según el gobierno salvadoreño, el arroz fue incluido entre los productos defensivos en su estrategia de negociación. Ello significaba que para el subsector se buscaría la mayor protección posible. Sin embargo, El Salvador accedió a abrir plenamente su mercado de arroz a las importaciones estadounidenses en un plazo de 18 años (10 años de gracia y 8 de desgravación), en base a una desgravación no lineal. Además, abrió un contingente de importación de arroz grana de 62,200 TM, las cuales representan cerca del 80% de las importaciones de este bien en 2002.

Respecto al arroz oro - aun en contra de los arroceros salvadoreños- el gobierno cedió a la exigencia estadounidense abriendo una cuota de 3 mil TM (60 mil quintales), con una tasa de crecimiento del 7% anual. Las importaciones históricas de arroz oro realizadas por El Salvador han sido insignificantes, por lo que las negociaciones en el CAFTA, le permitirán a la poderosa industria arrocera de Estados Unidos una mayor participación en el mercado salvadoreño, en un eslabón de la cadena reservado exclusivamente a industriales nacionales.

El acuerdo consolida las reglas del Convenio de Comercialización para el arroz grana, las cuales seguirán vigentes para la totalidad de la cuota establecida en el

periodo de transición al libre comercio. Además, se acordó una Salvaguardia Agrícola Especial, la cual se activa automáticamente con el incremento del 10% de la cuota de importación. La SAE permitirá aplicar el arancel de NME, pero por un tiempo limitado

...la producción primaria de arroz en El Salvador, será uno de los grandes perdedores en este TLC, debido a la situación de crisis que arrastra, la cual seguramente se profundizará con las presiones competitivas a las que se verá sometido el sector, sin que se disponga de los correspondientes apoyos estatales.

### Posibles impactos

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 soportado 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 la situación de crisis que arrastra, la cual seguramente se profundizará con

las presiones competitivas a las que se verá sometido el sector, sin que se disponga de los correspondientes apoyos estatales.

Un primer escenario, construido bajo el supuesto que la producción tienda a disminuir - tal como ha sucedido en los últimos 3 años- y que Estados Unidos, utiliza plenamente la cuota, indicaría que el nivel de dependencia alcanzaría cerca del 95% en el año 10 de entrada en vigor del CAFTA, (Cuadro 9) aun antes de que el sector comience a desgravarse por el período de gracia otorgado.

En otras palabras, sí la producción y los rendimientos de arroz no mejoran sustancialmente en los próximos años, El Salvador irá dependiendo progresivamente de las importaciones para satisfacer los requerimientos alimentarios de su población, hasta que la producción nacional puede llegar a ser plenamente desplazada por las importaciones provenientes de los Estados Unidos, ocasionando un serio impacto en la actividad productiva, económica y social de estas familias.

**Cuadro 9**

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

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

En la cadena del arroz, posiblemente los beneficiados de la apertura de mercados sean los trilladores y los importadores de arroz oro, debido a que dispondrán de materia prima a más bajo costo. Sin embargo, la competencia prevista por las importaciones de arroz procesado es la más seria amenaza para los trilladores, toda vez que el mecanismo establecido para la asignación de contingentes no sea adecuadamente administrado.

#### 4. Frijol

Contrario a la posición de sectores sociales y productivos nacionales, la postura asumida por el gobierno fue solicitar libre comercio inmediato para el frijol, argumentando la potencial demanda que supuestamente tiene el producto entre la comunidad de salvadoreños residiendo en EE.UU.

El Salvador consolidó las preferencias arancelarias que ya disponía, manteniendo el libre acceso al mercado de ese país.

No obstante que las importaciones de frijol rojo de los EE.UU. son prácticamente nulas, el país accedió a una desgravación lineal en 15 años, con una Salvaguardia Agrícola Especial, la cual se activará automáticamente cuando las importaciones procedentes de ese país sobrepasen las 60 TM. de manera recíproca. El Salvador, también se abrirá a las importaciones estadounidense, desgravándose de la siguiente forma: Frijoles rojos pequeños en 15 años, a partir de un arancel base del 15%; frijoles blancos y los clasificados en otros, se desgravarán linealmente en 15 años, partiendo de un arancel base del 20%, (Cuadro 10).

**Cuadro 10**

Resultados de la negociación en el 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: elaboración propia con base a MINEC

## Potenciales implicaciones

Tomando en cuenta las características del mercado de frijol salvadoreño, para el cual Estados Unidos 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 debido que se consolidó el libre acceso a ese mercado. La consolidación de las preferencias comerciales, permiten cierta previsibilidad en las exportaciones, por lo que el subsector se perfila como uno de los llamados a aprovechar una de las escasas oportunidades abiertas en el CAFTA. No obstante, dicha oportunidad puede verse socavada si, por ejemplo, los EE.UU. inflexibilizan los requerimientos sanitarios, o si los países del área decidieran impulsar directamente sus exportaciones hacia ese país, eliminando

la intermediación del producto de la que se beneficia El Salvador.

## E. Mecanismos de protección: las Salvaguardias

Como mecanismos de protección, las Partes acordaron el establecimiento de tres tipos de Salvaguardias: la General, la Bilateral (Cap.VIII, Defensa Comercial) y la Agrícola Especial. Estas categorías se diferencian en varios aspectos, pero los más importantes se refieren al mecanismo de activación, cobertura y alcance (Cuadro 11). Sin embargo, como mecanismos efectivos de protección tienen un alcance bastante limitado debido a las características de temporalidad y transitoriedad de las mismas.

*Cuadro 11*

<b>Principales aspectos en los mecanismos de salvaguardia en el CAFTA</b>			
<b>Salvaguardia</b>	<b>Activación</b>	<b>Cobertura</b>	<b>Alcance</b>
<b>Global</b>	Su activación no es automática, debe avocarse a los procesos en OMC	Se aplica a todos los productos (agrícolas o industriales) de todos los países en OMC.	No tiene fecha de caducidad.
<b>Bilateral</b>	Su activación no es automática, debe iniciarse un proceso interno para su aplicación	Se aplica a todos los productos (agrícolas o industriales) en el comercio bilateral con EE.UU.	Aplica solamente en el período de transición al libre comercio en el CAFTA
<b>Agrícola Especial</b>	Se activa automáticamente por volumen	Se aplica nada más a los productos agrícolas, en el comercio bilateral con EE.UU.	Puede aplicar en el período de transición al libre comercio en el CAFTA

*Fuente: elaboración propia con base a textos CAFTA*



El establecimiento de Salvaguardias era una de las aspiraciones de los sectores agroindustriales en el CAFTA, señalando que se debería recurrir a éstas incluso después de completarse la liberalización comercial. Es importante señalar que la SAE negociada solamente se aplicará durante los años que dure la desgravación, por lo que paralelamente a la eliminación de la barrera arancelaria, se suprime la protección con salvaguardias agrícola y nada más se podrá recurrir a la Salvaguardia Global (OMC), la cual no es tan expedita como la SAE. Además, el mecanismo de aplicación del arancel adicional de importación por aplicación de salvaguardia es regresivo conforme avance el calendario de desgravación y estará basado en la diferencia entre el arancel aplicado en ese momento y el de NMF (Arancel Nación más Favorecida) ello significa que a medida el proceso de liberalización del comercio avance la protección que pueda dar la Salvaguardia Agrícola se reduce.

### III. Reflexión final

Las negociaciones sobre granos básicos se tornaron complejas, manteniéndose estancadas hasta los últimos tramos de la ronda final. Ello fue así debido a la falta de complemen-

tariedad en esta área del comercio agrícola bilateral y los enormes intereses económicos y políticos movilizados en estas negociaciones. El análisis de los resultados y, particularmente los compromisos asumidos en granos básicos, indican que El Salvador tuvo que hacer grandes concesiones, abriendo plenamente su mercado agroalimentario (en el mediano- largo plazo) a la competencia de los Estados Unidos, 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 granos básicos se inclinó, desproporcionadamente, a favor de los intereses de los Estados Unidos, país que obtuvo, entre otras importantes concesiones, una apertura total 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 la 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. En las negociaciones sobre granos básicos, el gobierno salvadoreño no mostró la contundencia y la capacidad debida para defender las posiciones, técnicamente fundamentadas, de sus productores y procesadores, aceptando un acuerdo que seguramente tendrá efectos adversos sobre la cadena productiva nacional.

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 desiguales, en momentos en que diversos sectores exhiben un estancamiento, o crisis de índole estructural.

## NOTAS

1. *En Agosto de 2004, República Dominicana, negoció su incorporación al tratado, adhiriéndose así a la futura Zona de Libre Comercio a conformarse.*
2. PMA (2001). "Inseguridad Alimentaria y Nutricional de El Salvador en Grupos de Riesgo". San Salvador.
3. Según el MAG, en el año agrícola 2002/03, las diferencias en rendimiento entre semilla nacional y certificada fueron considerables. Por ejemplo, el rendimiento de maíz con semilla nacional fue de 34.1 QQ/Mz, mientras que con semilla híbrida o mejorada fue de 41.8 QQ/Mz. Para el sorgo los rendimientos fueron de 27.0 QQ/Mz y 33.2 QQ/Mz, respectivamente.
4. *United States Dumping on World Agricultural Markets: February 2004 Update. Institute for Agriculture and Trade Policy. www.tradeobservatory.org*
5. *Condición de precios: maíz blanco FOB KC Board of Trade, maíz amarillo FOB Golfo. #2, Arroz Blanco FOB Bangkok. 10% Part.*
6. CEPAL (2003). "Istmo centroamericano: Los Retos de la Sustentabilidad en Granos Básicos", Mayo Pág. 28.
7. *Ibíd. CEPAL, 2003*
8. Según el Manual de Costos de Producción 2002-2003 del MAG, el costo unitario de producción (US\$/QQ) para arroz granza, frijol de invierno, Maíz y Sorgo tradicional, fueron de: \$12.11, \$22.73, \$13.7 y \$12.92, respectivamente.
9. *Ver: Convenios para la Comercialización de: Arroz Granza, Sorgo y Maíz Blanco. (2003).*
10. *Para mayor detalle de la posición negociadora Centroamericana en materia agrícola, puede consultarse a FECAGRO "Planteamiento de FECAGRO ante el TLC/USA y Posición sobre la Armonización Arancelaria Centroamericana. Federación Centroamericana de Cámaras Agropecuarias y Agroindustriales, FECAGRO, San Salvador, El Salvador, abril de 2003.*
11. *Posición de FECAGRAB ante el TLC con los EE.UU. Managua, Nicaragua, marzo de 2003.*
12. *FECAGRO: "Propuesta de FECAGRO ante el TLC USA y Posición sobre la Armonización Arancelaria Centroamericana" Propuesta Federación Centroamericana del Arroz, FECARROZ, 2003.*
13. *Tasa de reducción arancelaria diferenciada en el transcurso de la desgravación, acelerada en los primeros años y pausada en los últimos.*
14. *Normalmente el calculo utilizado para aproximarse al nivel de dependencia es el siguiente: Producción + Importaciones - Exportaciones = Consumo aparente; Consumo aparente/Importaciones = nivel de dependencia a las importaciones.*