



Los Bienes Agrícolas en el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea

Programa Regional: Ciudadanía Rural, Participación Democrática y Desarrollo con Equidad

Área Macroeconomía y Desarrollo



CENTRO COOPERATIVO SUECO

funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo



Los Bienes Agrícolas en el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea

Programa Regional: Ciudadanía Rural, Participación Democrática y Desarrollo con Equidad

Área Macroeconomía y Desarrollo



CENTRO COOPERATIVO SUECO

funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo

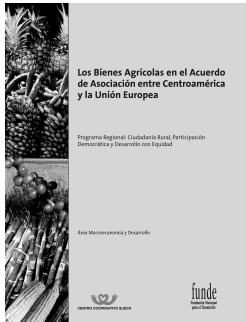
382

C424b Los Bienes agrícolas en el acuerdo de asociación entre Centroamérica y la Unión Europea : programa regional : ciudadanía rural, participación democrática y desarrollo con equidad / Ana Ruth Cevallos Barahona, Javier Garate Alfaro, José Angel Tolentino, Laura Nereyda Mejía García. -- 1a. ed. -- San Salvador, El Salv. : FUNDE, 2010.
65 p. ; 28 cm.

ISBN 978-99923-920-4-1

1. Comercio internacional-América Central. 2. Agricultura-América Central. 3. Acuerdos de asociación-Unión Europea. 4. Bienes sensibles. I. Cevallos Barahona, Ana Ruth, 1982-, coaut.
II. Título

BINA/jmn



Primera edición, 500 ejemplares

Enero, 2010

ISBN 978-99923-920-4-1

Investigación:
Ana Ruth Cevallos
Javier Garate Alfaro

Aportes a la Investigación:
José Ángel Tolentino
Laura Mejía

Fotos de Portada:

"*Sugar Cane*", autor: usuario toekneesan de www.flickr.com, bajo licencia Creative Commons/Reconocimiento-No comercial-Compartir. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/deed.es>

"*Sweet Corn*", autor: usuario The Marmot de www.flickr.com, bajo licencia Creative Commons/Reconocimiento. <http://creativecommons.org/licenses/by/2.0/deed.es>

"*India - Koyambedu Market - Banana 08*", autor: usuario mckaysavage de www.flickr.com, bajo licencia Creative Commons/Reconocimiento. <http://creativecommons.org/licenses/by/2.0/deed.es>

"*A la rica niña, para el niño y la niña*", autor: usuario Bichuas (E. Carton) de www.flickr.com, bajo licencia Creative Commons/Reconocimiento-Compartir. <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/deed.es>

Diseño, diagramación e impresión:
Comunicación y Mercadeo, S.A. de C.V.
e-mail: cymrosal@yahoo.com

San Salvador, El Salvador, Centroamérica

© Derechos Reservados de FUNDE. Se permite la autorización para la reproducción total o parcial de esta publicación siempre y cuando no sea para fines comerciales y se cite a FUNDE.

La Investigación fue apoyada por el Centro Cooperativo Suco en el marco del Programa Regional "Ciudadanía Rural Participación Democrática y Desarrollo con Equidad".

Las opiniones expresadas no representan necesariamente las de la Agencia Cooperante.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	5
I. ANTECEDENTES DE LOS REGÍMENES COMERCIALES ENTRE CA y UE	7
II. INTERCAMBIO COMERCIAL ENTRE CA y UE	11
2.1. BALANZA COMERCIAL ENTRE CA y UE	11
2.2. COMERCIO AGRÍCOLA Y AGROINDUSTRIAL ENTRE CA y UE	14
III. PERFIL AGRÍCOLA DE CENTROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA	19
3.1. PERFIL DEL SECTOR AGRÍCOLA CENTROAMERICANO	19
3.2. PERFIL DEL SECTOR AGROALIMENTARIO DE LA UNIÓN EUROPEA.	23
IV. PROPUESTA DE BIENES AGRÍCOLAS SENSIBLES ANTE EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA	26
4.1. PROPUESTA DE BIENES SENSIBLES	27
4.1.1. Sector granos básicos (maíz blanco y amarillo, sorgo y arroz)	28
4.1.2. Sector lácteos.	29
4.1.3. Sector porcino	31
4.1.4. Sector hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios	33
4.1.5. Sector pesca artesanal	36
4.1.6. Criterios adicionales a considerar en la propuesta de bienes sensibles	39
4.2. PROPUESTA DE BIENES OFENSIVOS	41
4.2.1. Frutas y frutos comestibles: banana, melones y piña.	41
4.2.2. Sector azúcar	44
4.2.3. Sector café.	47
4.2.4. Sector Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios: caso específico de las raíces de mandioca (yuca), partida 071410	49
4.2.5 Criterios adicionales de la propuesta de bienes ofensivos.	50
4.3. MEDIDAS COMPLEMENTARIAS A LA PROPUESTA.	51
BIBLIOGRAFÍA	54
ANEXOS	56

SIGLAS UTILIZADAS

ACP	Países de Asia, el Caribe y el Pacífico (African, Caribbean and Pacific Group of States)
AdA	Acuerdo de Asociación
CEPA	Comisión de Estudios Políticos Alternativos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (Food and Agriculture Organization of the United Nations)
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola
GATT	Acuerdo general sobre comercio y aranceles (General Agreement on Tariffs and Trade)
IVCR	Índice de Ventajas Comparativas Reveladas
NMF	Nación Más Favorecida
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
PAC	Política Agrícola Común
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PPC	Política Pesquera Común
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
TLC	Tratado de Libre Comercio
UE	Unión Europea

INTRODUCCIÓN

Desde octubre de 2007, la Unión Europea y Centroamérica impulsan un proceso de negociaciones con miras a alcanzar un Acuerdo de Asociación entre ambas regiones. Las partes acordaron, siguiendo un formato europeo aplicado con otros países y regiones, que la negociación se desarrollaría con base a tres componentes: diálogo político, cooperación y comercio, y que la misma sería de región a región.

Como era de esperarse, dicho proceso ha despertado expectativas encontradas en importantes sectores económicos, políticos y sociales en la región. Así, mientras que sus promotores lo presentan como un novedoso acuerdo que favorecería el comercio, inversiones, el desarrollo en Centroamérica y profundizaría la integración regional, quienes lo detractan sostienen que el mismo consiste fundamentalmente en un complejo Tratado de Libre Comercio, más amplio que el CAFTA-DR y que cualquier otro acuerdo comercial convencional vigente en la región.

Las negociaciones del AdA abarcan un amplio espectro de las relaciones entre ambas regiones que van más allá de lo estrictamente comercial, al incluir temáticas como: la propiedad intelectual, servicios y establecimiento, normas sanitarias, compras de gobierno, los temas laborales y ambientales en el capítulo denominado desarrollo sostenible, así como las relaciones políticas y la cooperación, entre otras.

En materia agropecuaria, se está negociando un programa de desgravación que incluye la totalidad de líneas arancelarias del comercio agrícola birregional, el cual, si bien podría ampliar algunas oportunidades de acceso al mercado europeo para ciertos productos agro exportables excluidos del régimen comercial preferencial vigente, también supone importantes riesgos para sectores agropecuarios claves generadores de empleo y que son esenciales para la seguridad alimentaria de la región. En materia comercial, el Acuerdo de Asociación implicaría pasar de un régimen preferencial unilateral favorable para Centroamérica a otro de carácter recíproco entre dos regiones profundamente desiguales en sus niveles de desarrollo.

Las asimetrías en los niveles de desarrollo de las estructuras productivas agropecuarias de las partes son abismales. Mientras la UE es uno de los principales productores y exportadores de alimentos del planeta, el sector agropecuario centroamericano, que aunque presenta grandes rezagos estructurales, reviste de una importancia socioeconómica considerable para la región, atraviesa por un período de estancamiento agravado por la crisis económica global. Por si fuera poco, la UE ha sido enfática al señalar que no negociará con Centroamérica su Política Agrícola Común, consistente en una ampliada gama de apoyos internos a sus agricultores y subvenciones a sus exportaciones. Por tanto, si bien el AdA podría tener algunos beneficios para ciertos sectores de la economía centroamericana, si las condiciones bajo las cuales se negocia no se modifican, seguramente se traducirá en un acuerdo comercial desfavorable para Centroamérica especialmente en términos comerciales para el sector

agropecuario limitando a sus gobiernos las posibilidades de impulsar genuinas políticas de Estado para el desarrollo agrícola e industrial de la región.

Por lo anterior, el presente documento ha tenido como objetivo presentar a los gobiernos centroamericanos y a la Comisión Europea una propuesta de negociación para algunos bienes agropecuarios considerados sensibles y de enorme importancia para la región. El documento se ha estructurado en cuatro partes; en la primera se realiza una breve caracterización del sistema comercial preferencial que ha regido el comercio entre las partes, mientras que en la segunda se analizan los intercambios comerciales de los últimos años. En la tercera parte se presenta el perfil de los sectores agrícolas de Centroamérica y la Unión Europea para finalmente, en la cuarta parte, se desarrolla la propuesta de negociación de bienes agrícolas sensibles ante el Acuerdo de Asociación.

La presente investigación ha sido realizada gracias al apoyo del Centro Cooperativo Sueco, en el marco del Programa Regional **“Ciudadanía Rural Participación Democrática y Desarrollo con Equidad”**. Agradecemos también a las organizaciones y cooperativas agropecuarias centroamericanas, que con sus aportes y experiencias permitieron al equipo investigador enriquecer este trabajo.

I. ANTECEDENTES DE LOS REGÍMENES COMERCIALES ENTRE CENTROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA.

Sistema Generalizado de Preferencias

Desde la década de los setenta, las relaciones comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea se desarrollan bajo regímenes especiales, cuya primera expresión se materializa en julio de 1971, en el denominado Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Dicho sistema surge a instancias del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT), y con el mismo se buscaba, en un período de diez años, el tratamiento preferencial en cuanto a cobros de aranceles de parte de las economías desarrolladas para con las “naciones y territorios en vías de desarrollo”, favoreciéndolas en su desarrollo comercial.

El SGP establecía un mecanismo de renegociación por medio del cual las partes podrían modificar el tiempo de duración del acuerdo, así como sus especificaciones; estas revisiones se fueron realizando en períodos anuales. Cada vez que este régimen se ratificaba se mantenía una canasta de productos bastante similar, que incluía bienes con arancel cero, tales como dispositivos electrónicos, metales y derivados de petróleo, pero al mismo tiempo se mantenía con cierto nivel arancelario a productos agropecuarios como vegetales, carnes, plantas, etc. En otras palabras, dicho sistema permitía mantener un esquema de protección a la agricultura en las economías desarrolladas, como la europea, en detrimento de la exportación agropecuaria de las economías a las cuales se buscaba favorecer, entre ellas las centroamericanas.

Dicho régimen preferencial se modificó pasando de períodos cortos a un plazo indefinido por medio de la cláusula de habilitación, acordada en noviembre de 1979, que establecía que los países desarrollados podrían conceder un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, sin ampliarlo a las otras partes contratantes en la OMC¹. En la misma cláusula se establece que se tendrán en cuenta las dificultades económicas especiales y las necesidades particulares de los países menos adelantados, en lo referente a su desarrollo, finanzas y comercio, sin que los países desarrollados exigieran reciprocidad en el trato. Ya para esa época, 91 países en “vías de desarrollo” se beneficiaban de las preferencias arancelarias por parte de la UE.

SGP Drogas.

A lo largo del tiempo, el SGP ha sufrido importantes modificaciones que se han traducido en mayores preferencias unilaterales a favor de las economías en desarrollo, incluidas las Centroamericanas. De esta forma, desde enero de 2002 hasta diciembre de 2004, se aplicó un nuevo sistema comúnmente denominado “SGP Drogas” que, como su nombre lo indica, tuvo un especial énfasis en la erradicación del tráfico de drogas, el cual fue acompañado de mayores requisitos en esta materia para los países beneficiarios.

¹ Trato de los Países en Desarrollo. Texto Jurídico. Organización Mundial del Comercio. Disponible en página web: http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/enabling_s.pdf

Sin embargo el SGP Drogas incluía otros requisitos, tales como la existencia de una legislación nacional incorporando el contenido de las normas y orientaciones internacionales sobre gestión sostenible de bosques tropicales, además de la revisión de medidas de aplicación y control de esta legislación. Otros de los requisitos primordiales consistió en la aplicación efectiva de todas las normas recogidas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo².

En cuanto a la liberalización de los productos agrícolas no se observaron avances en este nuevo sistema, si bien se suspendieron los derechos del arancel aduanero común sobre los productos catalogados para la UE como no sensibles, se exceptuaron a los componentes agrícolas.

SGP Plus.

Desde mediados del 2005, la región centroamericana se encuentra acogida bajo el denominado SGP Plus, que constituye un régimen especial del SGP general, que en teoría está orientado al estímulo del desarrollo sostenible y de la gobernabilidad. En este marco, a cambio de preferencias arancelarias adicionales a las del SGP general y el SGP Drogas, los países beneficiarios³ han asumido la responsabilidad de ratificar y aplicar los convenios internacionales sobre derechos humanos y laborales, protección del medio ambiente y gobernanza. Entre dichos compromisos destacan: la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo (1986), la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998), la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (2000) y la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible (2002).

En la actualidad, bajo este último régimen los productos centroamericanos beneficiados ascienden a un total de siete mil doscientos, de los cuales aproximadamente el 50% entra a la UE libre de aranceles, mientras que el resto son catalogados como “sensibles”, y por lo tanto pagan aranceles de 3.5 puntos porcentuales por debajo del arancel de Nación Más Favorecida (NMF)⁴.

En el caso particular de los productos agrícolas, existe una amplia gama de estos con cero arancel o con aranceles bajos, tales como: flores, frutas tropicales, hortalizas, mandarinas, cebollas, puerros, coles, coliflores, repollos y las ensaladas de verduras, atún, y en general productos de la pesca.

Sin embargo, este sistema continúa excluyendo a los productos más competitivos y con más peso en la oferta exportable de la región centroamericana, tales como: carne, azúcar,

² Convenios 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 y 182 de la OIT.

³ Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Venezuela, Mongolia, Sri Lanka, Georgia y Moldavia.

⁴ International Centre for Trade and Sustainable Development, “La tercera ronda de negociaciones del AdA”, Puentes, Volumen 9, Número 2, mayo de 2008, disponible en: <http://ictsd.net/i/news/12503/>

banano, y productos lácteos, que son los productos catalogados como “sensibles”, por lo cual son objeto de tarifas arancelarias del 100% o más⁵. En el caso del banano, por ejemplo, el arancel asciende a 176 euros por tonelada en detrimento de la región centroamericana, sobre todo si se contrasta con el hecho que el banano y en general las frutas de los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) no pagan ningún impuesto a su ingreso al mercado europeo⁶.

En síntesis, las distintas modalidades del SGP han ido reduciendo las barreras arancelarias a los productos centroamericanos, pero manteniendo importantes restricciones a productos agrícolas exportables de la región. A continuación se presenta cómo han ido evolucionando los énfasis del Sistema Preferencial:

Nombre	Período de Vigencia	Énfasis
SGP	1971 - Indefinido	Favorecer el desarrollo comercial de las “naciones y territorios en vías de desarrollo”
SGP Drogas	2002 – 2004	Erradicación del tráfico de drogas
SGP Plus	2005 – Actualidad	Desarrollo sostenible y de la gobernabilidad

El aprovechamiento de los SGP para Centroamérica.

En términos generales, Centroamérica ha mostrado un bajo aprovechamiento de los beneficios comerciales promovidos por los SGP. Por el contrario, se ha acentuado el comercio tradicional, en la medida que se estimula la exportación de materias primas, mientras que productos agrícolas con mayor valor agregado continúan sujetos a mayor proteccionismo por parte de la UE.

Una muestra de ello es el caso del café, donde se observa que mientras el producto en bruto es sujeto a cero arancel, los bienes procesados son sujetos a aranceles que oscilan entre los 7.5% hasta los 11.5%. Este tipo de trato, adicionalmente ha fortalecido las relaciones asimétricas entre ambas regiones. Es por ello que una de las críticas a estos sistemas es que se han impulsado básicamente respondiendo a los intereses políticos y económicos de los países desarrollados, teniendo poco impacto en las estrategias de desarrollo de los países beneficiarios.

Es importante señalar que el SGP no considera las barreras no arancelarias vigentes en la UE, tal es el caso de las normas sanitarias y fitosanitarias, las cuales en la práctica se traducen en barreras efectivas a la entrada de los productos de Centroamérica, y en definitiva ha contribuido al escaso aprovechamiento del SGP. El país que de mejor forma se

⁵ Ibid.

⁶ Nota de prensa: “País pedirá a la Unión Europea reducir más impuesto al banano”. Marvin Barquero. Costa Rica, Martes, 29 de Julio 2008. Disponible en página web: http://www.nacion.com/In_ee/2008/julio/29/economial639364.html

ha beneficiado del SGP es Costa Rica, con un porcentaje de aprovechamiento del 66.1% de sus exportaciones, en tanto que para el resto de países, no sobrepasa el 35%. El Salvador es el país que reporta la menor participación, al punto que para el año 2005, del total de sus exportaciones únicamente el 16.8%⁷ de sus productos fueron acreedores a dichos beneficios.

Negociaciones del Acuerdo de Asociación (AdA).

El análisis de los resultados obtenidos con el SGP, debería considerarse a la hora de fijar la posición negociadora de Centroamérica ante el AdA con la UE. Desde la perspectiva de Centroamérica, un acuerdo comercial que modificará las relaciones comerciales entre ambas regiones, debería estar orientado a ampliar efectivamente los beneficios para Centroamérica, superando las limitaciones técnicas y de acceso antes señaladas. En este sentido, se esperaba que el punto de partida en la negociación fueran los beneficios adquiridos con el SGP PLUS y adicionalmente eliminar las barreras no arancelarias, mejorar el acceso al mercado europeo de los productos agrícolas en general, y de los bienes sensibles en particular⁸. De este modo, Centroamérica debería buscar con el AdA promover la exportación de productos agrícolas procesados, rompiendo con el esquema de exportador tradicional de materias primas y receptor de bienes industrializados.

En el proceso de las negociación del AdA, la posición europea ha sido bastante inflexible a los intereses centroamericanos, ya que a la fecha no ha reconocido la vulnerabilidad y las brechas existentes en las estructuras productivas de ambas regiones, negándose a discutir dos aspectos de trascendental importancia para la región:

- Las concesiones y los beneficios arancelarios, de los cuales ya disfrutaba la región por medio del SGP, dado que la base de la negociación del AdA partió del arancel NMF consolidado en la OMC, siendo estos últimos más altos a los aplicados;
- Las distorsiones existentes en el mercado agropecuario de la UE, a consecuencia de los subsidios y apoyos internos que los productores europeos reciben en el marco de su Política Agrícola Común.

Lo anterior ha llevado a que el proceso de negociación de los productos agropecuarios se haya convertido en uno de los temas sensibles, debido a los intereses encontrados en las posiciones de las partes.

En cuanto a los otros componentes del AdA, se tiene que la Cooperación Europea hacia Centroamérica fue definida unilateralmente previo a las negociaciones, para un periodo que abarca desde 2007 hasta el año 2013⁹, con lo cual se presentan escasas posibilidades de ajustarlas en el marco de estas negociaciones. En estas condiciones, las posibilidades de negociar mecanismos y recursos necesarios para favorecer el comercio y desarrollo agropecuario de la región centroamericana se vuelven bastante reducidas.

⁷ Guillermo Vázquez Vicente, Un Acuerdo de Asociación económica Unión Europea- Centroamérica: oportunidades y desafíos para el istmo centroamericano, Universidad Complutense de Madrid, 2007, p. 14.

⁸ Comisión de Estudios Económicos Alternativos (CEPA) Op. Cit. p.46

⁹ <http://ec.europa.eu/>

II. INTERCAMBIO COMERCIAL ENTRE CENTROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA.

Como se ha visto anteriormente, las relaciones comerciales entre Centro América y la Unión Europea se suscriben en el marco del SGP Plus, lo que se ha traducido básicamente en reducciones arancelarias preferenciales a favor de Centroamérica. Sin embargo, al analizar el desempeño exportador de la región centroamericana hacia la UE, se observa que éste ha tendido a deteriorarse. De este modo, la balanza comercial entre el istmo centroamericano y la UE pasó de ser superavitaria en US\$716 millones en 1996 a un déficit de mil treinta y dos millones de dolares en el 2007¹⁰. Estos saldos comerciales desfavorables para Centroamérica evidencian que el acceso al mercado europeo, principalmente de productos agropecuarios, trasciende las barreras meramente arancelarias, abriendo importantes interrogantes sobre los beneficios reales de los denominados regímenes arancelarios preferenciales.

2.1. BALANZA COMERCIAL ENTRE CENTROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA.

En materia de intercambio comercial, se observa que en el período 1994-2007 (Gráfica 1) las exportaciones del istmo muestran en general una tendencia creciente, con una tasa promedio anual de variación positiva de 6.3%. Así, en 2007 las exportaciones alcanzan el mayor valor de los últimos 14 años, por un monto de US \$ 2,511 millones.

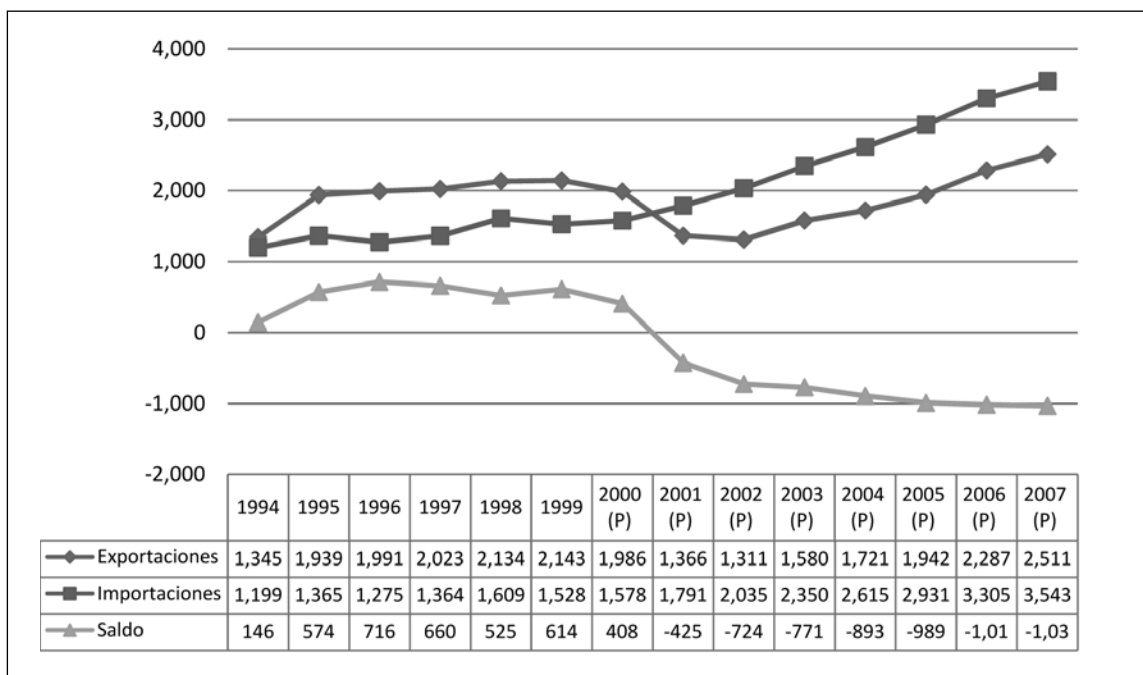
Sin embargo, las importaciones provenientes de Europa muestran una tendencia de crecimiento superior a la tasa de crecimiento de las exportaciones centroamericanas, con un promedio de incremento anual del 9%. De este modo, en 2007 las importaciones alcanzaron US \$ 3,543 millones, triplicando el monto obtenido en 1994.

El análisis más en detalle muestra que entre 1994 a 2000 el intercambio comercial entre ambas regiones fue superavitario para Centroamérica, y sólo a partir de 2001 el saldo la balanza comercial se vuelve negativo para la región por un monto de US \$ 425 millones; alcanzando su máximo valor en 2007 (US \$ 1,032 millones). En otras palabras, en tan sólo siete años la brecha comercial entre ambas regiones ha crecido aproximadamente 2.5 veces a favor de los países europeos. Este comportamiento se ha mantenido hasta el último año de estudio, lo que permite inferir que esta tendencia difícilmente cambiará en un futuro próximo aun y cuando se mantuviera el régimen comercial preferencial.

Cabe señalar que el agravamiento de los intercambios comerciales para Centroamérica coincide con la renovación del SGP General sustituido por el SGP Drogas (2002), y de este último al SGP Plus (2005). Esto muestra que la existencia de preferencias arancelarias no es condición suficiente para superar las asimetrías comerciales existentes entre ambas regiones y que la reciprocidad que se derivaría del Tratado Comercial con la UE, muy probablemente se traducirá en mayores desventajas para Centroamérica.

¹⁰ Estadísticas disponible en página web: <http://estadisticas.sieca.org.gt/>

**Gráfica I: Balanza Comercial entre Centroamérica y la Unión Europea.
Millones de dólares, Período 1994-2007.**

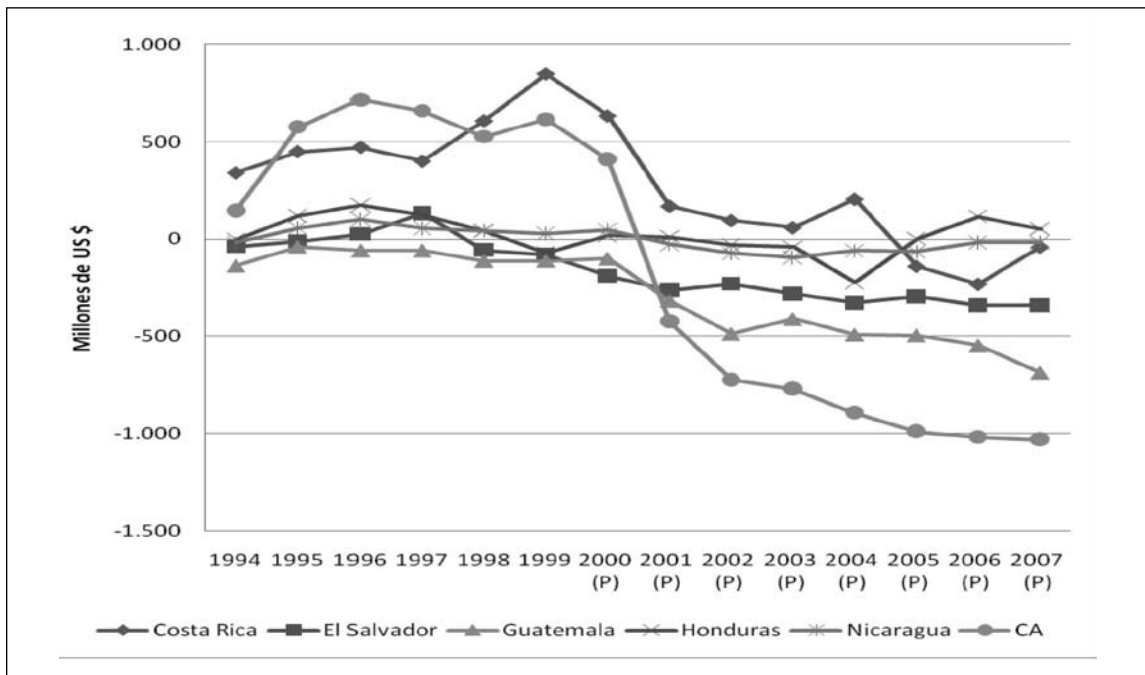


Fuente: Elaboración propia con base a cifras de SIECA.

Ahora bien, el análisis desagregado por país (Gráfica 2) indica que los intercambios comerciales con la UE han sido variables entre los países centroamericanos. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica, únicamente en los últimos tres años de estudio se observa un ligero déficit. Para el caso hondureño, en la mayoría de los años ha registrado saldos superavitarios, pero en los cuales los montos intercambiados han estado muy por debajo de los saldos costarricenses (Ver Anexos).

En cuanto a Nicaragua, durante los últimos años de la década anterior obtuvo saldos positivos, situación que cambió partir del 2001, año desde el cual no se han vuelto a obtener resultados positivos. En contraste, Guatemala y El Salvador resultan ser los casos más preocupantes, dado que el primero no ha tenido ni un solo año de superávit y el segundo únicamente en dos años (1996 y 1997).

**Gráfica 2: Balanza Comercial por país centroamericano con la Unión Europea.
Millones de dólares, Período 1994-200.**



Fuente: Elaboración propia con base a cifras de SIECA.

Estos últimas dos naciones registran una brecha cada vez mayor en sus balanzas comerciales con la UE, lo cual puede medirse de mejor manera por el cociente exportaciones/ importaciones (Anexo), el cual nos indica cuánto financian las primeras a las segundas. En el caso de Guatemala, se obtiene que el valor de la relación para el año 2007 fue de 0.29, mientras que para Costa Rica fue de 0.97; el primer caso indica que el 71% de las importaciones provenientes de la UE, no logran ser cubiertas por lo que se les exporta desde Guatemala; mientras que en el caso de Costa Rica esta relación es escasamente del 3%¹¹. En materia comercial, aunque no es lo deseado, este indicador muestra que Costa Rica se encuentra mejor posicionada que Guatemala y que el resto de Centroamérica en su intercambio comercial con el bloque europeo; lo cual explicaría la mayor agresividad de este país por cerrar cuanto antes el proceso de negociación.

Por otro lado, estos datos reflejan las asimetrías existentes a nivel regional en materia comercial, y por lo tanto plantean como reto a los gobiernos centroamericano el establecimiento de una agenda de negociación que favorezca a la región centroamericana, que tome como punto de partida las particularidades y sensibilidades de cada uno de los países. Lamentablemente, la ausencia de una estrategia coherente de negociación regional, unida a la inflexibilidad europea, particularmente en desatender las sensibilidades de la región, presagian un desenlace desfavorable a para CA.

¹¹ Cálculos propios en base a datos de SIECA.

Una de las metas primordiales a las que debería dirigirse las negociaciones es contribuir a la modificación de la estructura tradicional del comercio en favor de los productos de mayor valor agregado, ya que se constata que las materias primas y los productos de escaso valor añadido tienden a predominar en la oferta exportable de la región, mientras que en el caso de las importaciones provenientes de la UE, predominan las manufacturas.

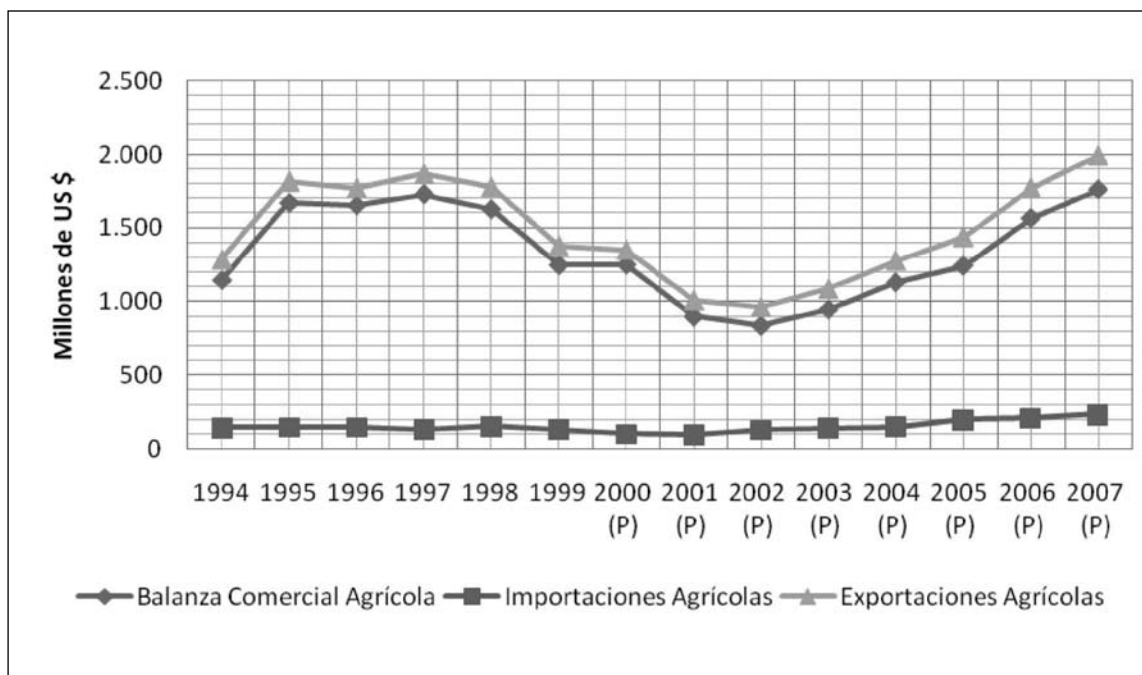
En concreto se tiene que de los 250 principales productos de exportación hacia la Unión Europea, el 75.31% del valor total de los mismos es aportado por productos agrícolas y agroindustriales, mientras que en el caso de las importaciones provenientes de la Unión Europea, estos productos apenas representan un 4.44% y el resto corresponde a bienes manufacturados.¹² Por tanto en materia agroalimentaria se esperaría consolidar sectores agrícolas con potencial exportador y a su vez estimular sus vinculaciones con el resto de sectores productivos promoviendo la exportación de productos agroindustriales.

2.2. COMERCIO AGRÍCOLA Y AGROINDUSTRIAL ENTRE CENTROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA.

En cuanto al comercio agrícola y agroindustrial entre ambas regiones se tiene que las exportaciones centroamericanas a Europa, mantuvieron una tendencia a la baja desde el año 1994 hasta el 2002. Fue a partir de 2003 que la tendencia cambia su dirección en sentido positivo, obteniendo su punto más alto en el 2007 alcanzando un valor de US \$ 1,995 millones vía exportaciones.

¹² Cálculos propios sobre la base de estadísticas SIECA, 2007. El cálculo se estimó calculando el aporte relativo de las partidas de bienes agrícolas y agroindustriales respecto al total de los 250 principales productos de exportación e importación.

**Gráfica 3: Balanza Comercial Agrícola entre Centroamérica y la Unión Europea.
Millones de dólares, Período 1994-2007.**



Fuente: Elaboración propia con base a cifras de SIECA.

Por su parte, los montos de las importaciones agrícolas provenientes de la UE se han mantenido relativamente constantes. Es decir, aunque han mostrado crecimientos promedio de 4.9% aproximadamente durante el periodo, el monto para el 2007 (US \$234 millones) ha sido 62% superior al de 1994 (US \$144 millones). En cuanto a la balanza comercial agrícola (Gráfica 2), se tiene que durante todo el período se ha mantenido superavitaria, obteniendo para el año 2007 un saldo de US \$ 1,760 millones.

Al estimar las exportaciones agrícolas relativas¹³ -que relacionan las exportaciones agrícolas respecto a las exportaciones totales- se observa que estas representaron aproximadamente el 80%, durante el periodo de estudio. Mientras que, las importaciones agrícolas relativas escasamente alcanzan en promedio un 8.03%. Lo anterior confirma que los bienes agrícolas y agroindustriales conforman la mayor parte de las exportaciones hacia la UE, contrario a las importaciones, en donde sólo representan una pequeña parte. En otras palabras, la estructura de los intercambios comerciales agrícolas entre las partes ha fortalecido el papel “agro exportador tradicional” centroamericano, reforzando que la región dependa fuertemente de dicho sector, lo cual es un importante factor que debería considerarse consistentemente en la estrategia comercial de negociación.

¹³ Resultado de dividir las exportaciones agrícolas entre las exportaciones totales, por cien. Ambas exportaciones provenientes de Centroamérica con destino a la UE.

Gráfica 4: Relación del Comercio Agrícola con el Total, CA con la UE
Valores porcentuales. Período 1994-2007.



Fuente: Elaboración propia con base a cifras de SIECA.

Las cifras del comercio de bienes agroalimentarios de la región centroamericana hacia la UE reflejan, en buena medida, la estructura productiva desigual que coexiste al interior de la región. Es decir, por un lado se observan sectores agrícolas con fuerte potencial exportador y por otro destacan productos de importancia comercial marginal, pero de trascendental aporte a la seguridad alimentaria, generación de empleo local, servicios ambientales y sociales; aunque estas sensibilidades han sido escasamente discutidas bajo el esquema seguido en las negociaciones.

Es por ello que el punto de partida de las negociaciones debería ser garantizar el acceso preferencial de estos bienes agrícolas con fuerte potencial exportador, a fin de contribuir a la superación de la tendencia deficitaria antes descrita. Y en un sentido más amplio, debería buscarse la protección de los sectores vinculados con la agricultura de subsistencia, cuya importancia socioeconómica debe prevalecer al margen de los intereses comerciales de cada una de las partes.

A continuación se presentan los principales productos agrícolas y agroindustriales que actualmente se comercializan entre ambas regiones:

Cuadro I: Participación Porcentual de los Productos Agrícolas en el Comercio entre Centroamérica y la Unión Europea. Promedio (2001, 2004,2007)

PARTIDAS		Promedio (2001,2004,2007) Porcentajes			
		Importaciones		Exportaciones	
		Valor (%)	Volumen (%)	Valor (%)	Volumen (%)
01	Animales vivos	2.71	0.35	4.02	0.16
02	Carne y despojos comestibles	1.23	0.35	0.69	0.65
03	Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados	2.37	1.62	6.63	5.32
04	Leche y productos lácteos, Huevos de ave, miel natural	6.45	10.35	0.46	0.34
05	Los demás productos de origen animal, no expresados ni comprendidos en otra parte	1.65	0.75	1.55	0.94
06	Plantas vivas y productos de la floricultura	2.64	0.91	1.56	4.94
07	Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios	9.44	6.75	9.63	9.56
08	Frutas y frutos comestibles, cortezas de agrios (cítricos)	3.28	5.67	17.82	14.81
09	Café, te yerba mate y especies	4.31	2.96	7.03	11.54
10	Cereales	1.00	2.38	0.003	0.000
11	Productos de la molinería; malta; almidón; fécula	8.92	9.59	1.02	3.23
12	Semillas y frutos oleaginosos, semillas y frutos diversos	2.97	1.78	5.20	2.43
13	Gomas, resinas y demás jugos y estratos Vegetales	4.02	2.32	6.71	1.39
14	Materias transables y demás productos de Origen vegetal	1.08	0.61	0.20	0.29
15	Grasas y aceites vegetales o animales	8.29	8.37	6.60	1.56
16	Preparaciones de carne, pescados o crustáceos, moluscos	6.67	4.72	0.41	0.12
17	Azúcares y artículos de confitería	3.61	4.84	6.32	8.41
18	Cacao y sus preparaciones	6.57	4.70	4.54	4.84
19	Preparaciones a base de cereales , harina, almidón, fécula	2.44	6.74	0.05	0.10
20	Preparaciones de hortalizas, frutos u otros frutos	5.06	8.57	12.28	15.54
21	Preparaciones alimenticias diversas	4.20	7.34	3.53	2.62
22	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	7.46	7.46	2.95	8.78
23	Residuos y desperdicios de la industria alimentaria	1.70	0.32	0.43	0.68
24	Tabaco y sucedáneos del tabaco, elaborados	1.93	0.54	0.39	1.76
Total		100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a SIECA, 2007. Anexos 5 y 6.

Los datos mostrados en el Cuadro anterior corresponden a la participación porcentual promedio de las partidas agrícolas y agroindustriales para los años de 2001, 2004 y 2007. De acuerdo a estos datos, en las exportaciones agroalimentarias centroamericanas destaca el predominio de los bienes no tradicionales como las frutas y comestibles y las preparaciones de hortalizas, que han aportado un 17.82% y un 12.28%, respectivamente, al promedio total calculado para dichos años.

En un segundo plano, destaca la participación de las hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios, que en términos relativos representó un 9.63% respecto al promedio total. A continuación se registra el aporte de los tradicionales como el café, que junto a los productos del té, yerba mate y especies aportaron un 7.03%. Finalmente, no menos importante resulta la participación de las gomas, resinas y demás jugos y estratos vegetales, las grasas y aceites vegetales o animales, los azúcares y artículos de confitería y los pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados, que de forma individual registran un aporte que se ubica por encima del 6% respecto al valor total de las exportaciones.

En relación a un TLC entre ambas regiones, los bienes con mayor peso relativo indicarían los subsectores agrícolas que debieran superar los tratamientos otorgados en el marco del SGP Plus, de manera que este sea el piso a partir del cual se favorezca el acceso de la producción centroamericana hacia la UE. Por otro lado, considerando que partidas como la 03, 07, 09, 15, 17, 18 y 20, contienen productos de relevancia comercial para ambas regiones, también se plantean como áreas en las que el equipo negociador centroamericano debería presionar por la prolongación de las preferencias unilaterales a favor de la región dado su menor nivel de desarrollo relativo y considerando su potencial competitivo, como lo revelan los flujos comerciales.

Por otro lado, están las partidas como la 02 y la 10, carnes y cereales, que revelan escasa participación comercial en ambas direcciones; sin embargo, considerando su fuerte vinculación con la seguridad alimentaria regional y sobre todo por su importancia en la generación de empleo, las negociaciones deberán limitar cualquier posibilidad que en el acuerdo comercial se propicie el desplazamiento de la producción local por producción europea. Por ello, debería otorgarse un trato especial y asimétrico a este tipo de productos. Bajo este mismo enfoque, deben negociarse los productos comprendidos en la partida arancelaria 04 correspondiente a lácteos, siendo en este caso una necesidad mucho más apremiante, puesto que se trata de uno de los principales productos importados provenientes de la UE, participando con un 6.45% y con un 10.35% en el valor total y en el volumen, respectivamente, de las importaciones procedentes de dicho bloque.

Es tomando en cuenta estas condiciones que se podría avanzar hacia un tratado justo, cuyo objetivo sea contribuir al desarrollo de la región. Por tanto, y con el fin de favorecer la reivindicación de los intereses de los pequeños y medianos productores agrícolas, a continuación se presenta el perfil de los sectores agropecuarios de Centroamérica y la Unión Europea.

III. PERFIL AGRÍCOLA DE CENTROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA.

Un rápido análisis de las características de la agricultura europea y centroamericana muestra marcadas diferencias entre ambas estructuras productivas. Por tanto, su inclusión al acuerdo comercial debería considerar estas asimetrías a fin de que se constituya en un acuerdo justo, un acuerdo que efectivamente contribuya al desarrollo regional.

Así, mientras la agricultura centroamericana se caracteriza por la ausencia de políticas para su desarrollo y por la escasez de recursos para promover su modernización y competitividad, la UE sobresale por los altos niveles de apoyo y protección a su sector en el marco de la PAC, convirtiendo a este bloque económico en uno de los principales productores y exportadores mundiales de productos agroalimentarios.

Bajo estas condiciones, es indudable que liberalizar de forma indiscriminada un sector directamente vinculado con la producción de alimentos y con el bienestar socioeconómico de la población rural centroamericana podría propiciar un desplazamiento de su producción y la desarticulación de algunas cadenas productivas y con ello, afectar las fuentes de empleo y la seguridad alimentaria. Esto último debido a que se podría profundizar la dependencia de alimentos para la mayoría de la población.

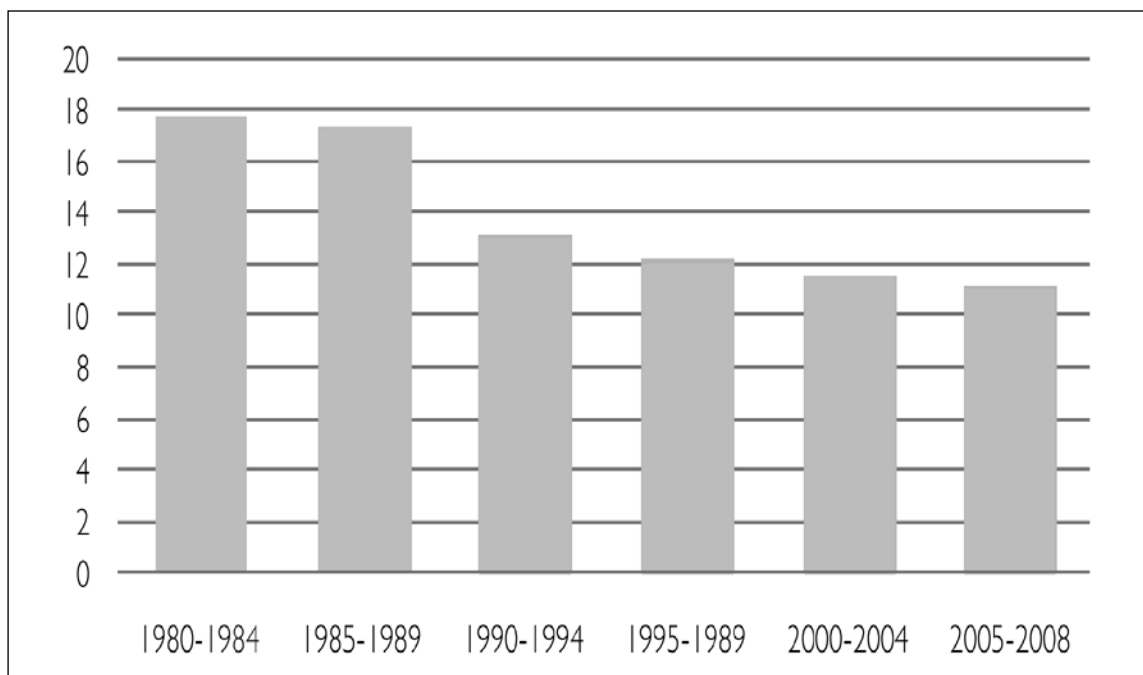
Con estas premisas en el tratado de libre comercio con la UE, debería regirse por un trato preferencial y asimétrico acorde las diferencias y necesidades que atraviesan los sectores productivos de la región, ya sea que se trate de sectores exportadores o bien de los vinculados con la economía familiar y de subsistencia.

3.1. PERFIL DEL SECTOR AGRÍCOLA CENTROAMERICANO.

El sector agrícola en Centroamérica tradicionalmente ha ocupado un espacio clave como dinamizador de la actividad productiva en el área rural; sin embargo, en toda la región, a consecuencia de la adopción algunas políticas derivadas del denominado Consenso de Washington, se ha propiciado un abandono a dicho sector y en su lugar se ha venido privilegiando los sectores más vinculados al comercio y los servicios.

En consecuencia, se observa un declive en el aporte de dicho sector a la actividad productiva regional. Así, durante la década de los noventa la producción agrícola representaba en promedio el 17.5% del PIB centroamericano, mientras que en el período 2000 a 2008, se redujo al 11% promedio anual. En general, la contribución de la agricultura a la economías centroamericanas oscila entre el 9.6% en Costa Rica hasta el 22.7% en Guatemala, aunque considerar el PIB agrícola ampliado estas proporciones crecen sustantivamente.

**Gráfica 5: PIB Agrícola/PIB Total de Centroamérica
Porcentaje de participación. Periodo 1980-2008**



Fuente: Elaboración propia con base a datos de la CEPAL

Por otra parte, de 34 millones de habitantes en Centroamérica, más del 60% vive en condiciones de pobreza¹⁴, los cuales se ubican mayoritariamente en áreas rurales. Es por ello que el agro constituye una actividad clave como fuente generadora de ingresos y alimentos, tanto en los sectores con mayor capacidad de inserción al mercado internacional, como en aquellos vinculados con la agricultura de subsistencia la economía familiar.

Sin embargo, producto de las políticas aperturistas, el sector agroalimentario se ha visto afectado al punto de profundizar la dependencia e inseguridad alimentaria. De hecho, la ausencia de políticas de apoyo combinado con la exposición desigual frente a competidores extranjeros, no sólo ha puesto en riesgo los empleos generados en la agricultura tradicional de subsistencia productora de alimentos, sino también a las actividades productivas vinculadas a los mercados externos, que no han logrado responder como se esperaba.

Esto ha sucedido aun cuando se han impulsado algunos programas de exportación de productos no tradicionales que han reorientado el uso de la tierra en detrimento de la producción de alimentos para el autoconsumo, como se constata en el cuadro siguiente.

¹⁴ ICTSD, Acuerdo de Asociación (AdA) entre CA y la UE: ¿Qué está en juego?, disponible en: <http://ictsd.net/i/news/12502/>

**Cuadro 2: Superficie Cosechada de los Principales Cultivos¹⁵.
Miles de hectáreas.**

Tipo de cultivo	1995	2001	2003	2005 (a)
	Costa Rica			
Cultivos de Consumo interno (b)	112	88	83	77
Cultivos tradicionales de exportación	215	209	208	207
Cultivos no tradicionales	116	155	161	185
El Salvador				
Cultivos de Consumo interno (b)	499	483	405	426
Cultivos tradicionales de exportación (d)	219	236	235	221
Cultivos no tradicionales	62	50	41	34
Guatemala				
Cultivos de Consumo interno (e)	729	850	858	844
Cultivos tradicionales de exportación (f)	478	537	547	556
Cultivos no tradicionales	198	217	244	251
Honduras				
Cultivos de Consumo interno (e)	580	430	483	533
Cultivos tradicionales de exportación (g)	245	294	294	307
Cultivos no tradicionales	95	99	123	133

Fuente: Elaboración propia con base a información básica del sector agropecuario Subregión Norte de América Latina y el Caribe, 1990-2005.

De los datos anteriores se observa que, a excepción de Guatemala, en todos los países de la región ha disminuido la superficie dedicadas al cultivo de productos para el consumo interno y en su lugar, se ha registrado una mayor utilización de las tierras para el cultivo de productos vinculados a los mercados internacionales, más que a las necesidades de abastecimiento alimentario de la población centroamericana. Como resultado, los países de la región en la actualidad dependen de la importación para suplir sus requerimientos de alimentos.

Por otra parte, el gasto agropecuario en relación al total del gasto del gobierno central, se ha mantenido por debajo del 7% en la región, registrando en los últimos años una importante caída, con porcentajes inferiores al 4% en todos los países (Anexo 7). Las mayores reducciones se observan en Costa Rica y Honduras, ya que si en 1995 dicha variable era de 6.4% y de 6% respectivamente, en el 2005 ha caído al 1.1% y 3.5%. En lo que respecta a El Salvador, si bien la reducción ha sido leve, es el país que en relación al resto de Centroamérica ha presentado los menores montos de gasto agropecuario a lo largo del período, siendo apenas de 1.7% y de un 1.2% en los años anteriormente mencionados.

¹⁵ Simbología del cuadro 2: (a) Cifras preliminares, (b) Incluye arroz, frijol, maíz y sorgo, (d) Incluye algodón, café y caña de azúcar, (e) Incluye arroz, frijol, maíz, sorgo y trigo, (f) Incluye algodón, banano, café, caña de azúcar y cardamomo (g) Incluye algodón, banano, café, caña de azúcar y tabaco.

Cabe señalar que en el 2007, los países centroamericanos, a través del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) han aprobado la “Política Agrícola Centroamericana 2008-2017”, que se enmarca dentro del *Plan Agro 2003-2015 para la Agricultura y la Vida Rural de las Américas*, plan que contiene doce acciones estratégicas mencionadas a continuación:

Plan Agro 2003-2015 para la Agricultura y la Vida Rural
<ul style="list-style-type: none">• Fomentando empresas rurales competitivas.• Integrando las cadenas y fortaleciendo su competitividad.• Promoviendo un entorno favorable armonizado para una agricultura competitiva.• Asumiendo la responsabilidad ambiental en el campo.• De la finca a la mesa: impulsando una gestión ambiental integral.• Participando en la construcción de la institucionalidad ambiental.• Calidad de vida en las comunidades rurales: creando capacidades y oportunidades.• Fortaleciendo el aprendizaje y el conocimiento en la cadena.• Promoviendo políticas para la creación de capacidades y oportunidades para las comunidades rurales.• Fortaleciendo la participación y la acción coordinada público-privada en los territorios.• Fortaleciendo el diálogo y los compromisos entre actores de la cadena.• Fortaleciendo políticas de Estado y la cooperación regional y hemisférica para la agricultura y la vida rural.

Fuente: Plan Agro 2003-2015 para la Agricultura y la Vida Rural de las Américas.

Sin embargo, las posibilidades de fortalecer este sector productivo por medio de estas acciones resultan limitadas, puesto que la misma carece de un presupuesto que se ajuste a las necesidades estructurales del sector. Por lo demás, existe una débil institucionalidad para promover su modernización y competitividad y además presenta un fuerte sesgo hacia los mercados externos, obviando la necesidad fundamental de reactivar la deteriorada capacidad productiva de esta actividad.

En conclusión, ha sido la combinación de políticas internas y externas las que han generado las condiciones explicativas de la fragilidad que en la actualidad presenta el sector agroalimentario centroamericano. Dicha situación puede profundizarse frente a la crisis alimentaria mundial que ha tenido un fuerte impacto en las sociedades centroamericanas, tal como lo ha planteado la FAO, que destaca que “es factible que los países de Centroamérica sean los más afectados” por las crisis mundial¹⁶.

Es por estas razones que ante las negociaciones del Acuerdo de Asociación, habría que esperar un tratamiento especial de los productos agrícolas que tome en cuenta la fragilidad de dicho sector y su escasa articulación y fortalecimiento en materia productiva, comercial y social.

¹⁶ FAO. “Situación Alimentaria en América Latina y El Caribe”. Septiembre/Octubre 2008.

3.2. PERFIL DEL SECTOR AGROALIMENTARIO DE LA UNIÓN EUROPEA.

A diferencia de Centroamérica, cuyo sector agropecuario ha sido expuesto a la competencia de los mercados agroalimentarios internacionales sin disponer de sólidas políticas y apoyos gubernamentales, el sector agroalimentario de la UE se ha visto favorecido por un esquema altamente proteccionista en sus políticas de comercio exterior, así como por un amplio y sofisticado sistema de apoyos internos y subvenciones comunitarias a través de la gestión de la Política Agrícola Común (PAC), cuyos orígenes se remontan varias décadas atrás.

Esta política en un inicio tuvo una orientación estrictamente sectorial, dirigida a los agricultores y a las empresas de esta misma rama, y por lo tanto, se limitaba al sostenimiento de los precios y a la intervención de los mercados. Sin embargo, desde 1988 su alcance trascendió hasta la promoción del desarrollo rural, que junto a la intervención de los mercados constituyen los dos pilares que conforman la PAC.

Si bien el peso de la agricultura en la composición sectorial de la UE ha disminuido en los últimos años, en la actualidad las asignaciones agrícolas representan el 45% del presupuesto comunitario, por encima de cualquier otra política¹⁷. Cada pilar de la PAC cuenta con instrumentos financiados con una parte de los fondos estructurales¹⁸ a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA)¹⁹. Como se observa en el Gráfico 3, el primer pilar relativo a la intervención de los mercados, acapara aproximadamente el 90% del FEOGA, mientras que los recursos utilizados para el segundo pilar son apenas del 10% respecto al promedio total²⁰ dejando en clara evidencia las prioridades de la UE en este campo.

Como se observa en la Gráfica 3, los montos designados a la PAC en ambos pilares han aumentado ya que, por ejemplo, en el primer pilar el presupuesto pasó de 37,352 millones de euros en el 2000 a 42,834 millones de euros al 2006. Esto sucede a pesar que la UE participa activamente en las negociaciones multilaterales de la Ronda Doha, en la cual, paradójicamente, se busca disminuir las distorsiones agrícolas que afectan el comercio internacional de estos productos.

¹⁷ Arana, Alejandra. La PAC y los acuerdos de la OMC, primera parte. En: Boletín de pensamiento europeo (21 de noviembre de 2005). Disponible en: <http://rondpointschuman.eu/>

¹⁸ Los fondos estructurales son el instrumento con el que la Unión persigue uno de sus principios básicos: la cohesión económica y social de sus territorios, entendida como la reducción de disparidades en el grado de desarrollo de los mismos y del atraso de las regiones menos favorecidas.

¹⁹ En el caso del primer pilar (sostenimiento de los precios y a la intervención de los mercados) la financiación proviene del componente "Garantía", es decir FEOGA-G, mientras que el financiamiento del segundo pilar (desarrollo rural) proviene del componente "Orientación", es decir FEOGA-O y una parte pequeña de FEOGA-G.

²⁰ La nueva ruralidad para Europa y su interés para América Latina, Breve descripción de las políticas de desarrollo rural de la UE, En: Depósitos de documentos de la FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/>