

La agenda complementaria del sector agropecuario en los TLCs: el caso de CAFTA y Centroamérica¹

Amy Angel²

El 5 de agosto de 2004, los Estados Unidos de América (EEUU) firmó un acuerdo de libre comercio con los cinco países de Centroamérica y la República Dominicana. Conocido como CAFTA por sus siglas en inglés, el acuerdo actualmente está esperando aprobación en los congresos de los Estados Unidos, Nicaragua, Costa Rica y la República Dominicana, luego de ser ratificado en Honduras, El Salvador y Guatemala.

En adición al fortalecimiento de las relaciones políticas entre los países participantes, CAFTA ha generado muchas expectativas por mejorar el acceso al mercado para exportaciones desde los EEUU y Centroamérica. Pero también ha creado temor a la reducida protección resultando en mayores importaciones, deprimiendo precios en los mercados domésticos y perjudicando la rentabilidad de los productores agropecuarios.

Muy relacionado a los efectos finales del tratado es la llamada “agenda complementaria”, es decir las acciones de los sectores público, privado y de la cooperación internacional para permitir a los sectores desarrollar una mayor inserción en el mercado de exportación, o competir mejor en el mercado nacional. Bien implementada, la agenda puede ayudar a adecuar el sector agropecuario y agroalimentario a los retos que implica el CAFTA.

Como el CAFTA no entrará en vigencia hasta 2006, este estudio revisa las agendas de cooperación y otros programas sin poder garantizar cual será la eficacia de la implementación de dichas políticas. Asimismo, se analizan los cinco países que tienen cinco realidades diferentes en términos de la estructura, desempeño y apoyo institucional al sector agropecuario y agroindustrial.

El sector agropecuario y agroindustrial en Centroamérica

En las últimas décadas, la política agropecuaria en Centro América ha sido influenciada por diversas ideas fuerza, desde industrialización y sustitución de importaciones, reforma agraria, desarrollo rural integrado, promoción de

¹ Presentado en el Seminario “Lecciones para la construcción de la agenda interna agropecuaria frente al TLC”, organizado por la FAO en Bogotá, Colombia, el 10 de octubre de 2005.

² Gerente, Sección Agrícola y Medio Ambiente, del Departamento de Estudio Económicos y Sociales de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Su correo es aangel@fusades.com.sv

exportaciones no tradicionales, apertura y desregulación, y desarrollo territorial rural. Los productores agropecuarios han tenido que responder ante numerosos cambios de enfoque de políticas, programas y prioridades de los gobiernos.

El desempeño del sector también ha sido afectado por su vulnerabilidad ante eventos climáticos, especialmente huracanes y sequías; cambios en estructura productiva y su importancia económica; factores de naturaleza cíclica, como precios internacionales particularmente volátiles; y últimamente, efectos de la política de regionalismo abierto.

El agro a nivel regional ha obtenido un débil desempeño en el último quinquenio, debido al desplome de precios internacionales para azúcar y café, e impactos de fenómenos climatológicos. Incluso, el promedio de la tasa de crecimiento para el sector en la región fue menos del 2%. El huracán Mitch causó US\$2.95 mil millones en pérdidas en los sectores agropecuarios de los cinco países; mientras que la sequía de 2001 resultó en cultivos destruidos con un valor de US\$99.1 millones, sobretodo de granos básicos. La crisis de precios del café desde 1999 al 2001 produjo reducciones en ventas de US\$1.13 mil millones, afectando profundamente al sector en El Salvador y Guatemala.

Las preocupaciones sobre los efectos del CAFTA en los sectores agropecuarios de la región no son sin causa. La agricultura sigue contribuyendo en forma importante a las economías de Centroamérica, desde 11.2% del producto interno bruto (PIB) en Costa Rica y El Salvador, hasta 26.3% en Nicaragua (cuadro 1). El sector de Guatemala es el más grande de la región, seguido por Costa Rica.

Cuadro 1. Indicadores del sector agropecuario de Centroamérica y Colombia

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
PIB agropecuario 2003 (millones US\$ de 1995)	1,831.2	1,304.7	3,811.9	937.8	711.9
PIB agropecuario/PIB total 2003	11.2%	11.2%	20.1%	18.7%	26.3%
Gasto agropecuario/gasto fiscal total (2002)	1.6%	1.2%	3.5%	6.3%	2.7%
Población agrícola (miles) 2003	810	2,014	5,935	2,216	1,018
Exportaciones agropecuarias (millones US\$)	1,923	438	1,298	604	483
Exportaciones agropecuarias a EEUU	861	130	540	259	196

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL y SIECA

Para dimensionar los efectos potenciales del CAFTA a nivel de rubro productivo, es necesario conocer su importancia dentro del sector. La estructura de la producción agropecuaria en la región es variada según el país, pero algunos subsectores son importantes de manera transversal, por ejemplo, el café, la caña de azúcar y la ganadería (cuadro 2). Costa Rica tiene la mayor diversificación, con los productos no tradicionales, incluyendo flores, hortalizas y frutas, representando el 48.9% de la producción en 2002. Guatemala también disfruta de un sector no tradicional importante, aportando 37.6% de la producción. El Salvador y Nicaragua demuestran el menor grado de diversificación, con la producción de granos básicos aportando el 20.2% y 26.6%, respectivamente, aunque el peso del sector de no tradicionales está creciendo en El Salvador.

Cuadro 2. Estructura de la producción agropecuaria en Centroamérica, 2002

Sector	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
granos básicos	2.4%	20.2%	5.9%	8.1%	26.6%
café	10.1%	14.1%	6.3%	35.5%	15.8%
caña de azúcar	4.7%	5.9%	8.7%	3.9%	6.2%
banano	16.3%	0.0%	12.9%	4.8%	0.2%
no tradicionales	38.1%	19.2%	24.7%	12.5%	13.6%
ganadería	17.6%	18.5%	22.1%	10.5%	22.7%
avicultura	4.6%	13.9%	11.3%	9.2%	8.8%
silvicultura	3.0%	5.8%	6.6%	8.1%	0.9%
pesca	3.2%	2.4%	1.4%	7.4%	5.2%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL

Al comparar la estructura de la producción agropecuaria en cada uno de los países en 1990 y luego en 2002, se notan cambios estructurales importantes especialmente en Costa Rica y Guatemala. Ocurrió una reducción substancial en la importancia de granos básicos en Honduras, Costa Rica y Guatemala, pero no en El Salvador y Nicaragua. También es notable el aumento en el peso de la avicultura en la región. El Salvador y Honduras han experimentado los menores cambios en su estructura productiva en la última década.

Como parte de los esfuerzos de integración económica, los ministros de agricultura de la región han manifestado interés en formular una política agropecuaria centroamericana, pero desde los primeros intentos en 1992, no se ha podido avanzar más allá de la delineación de algunos principios fundamentales. Aunque muchas agencias de cooperación internacional ahora prefieren trabajar bajo el formato de proyectos regionales, y aunque la política

agropecuaria común de la Comunidad Europea tiene más de 30 años de existir, a nivel de políticas sectoriales, los países centroamericanos demuestran un mayor interés en continuar sus programas como países individuales.

La política comercial agropecuaria en Centroamérica ha experimentado una tremenda liberalización en las últimas dos décadas, con reducciones significativas de los aranceles y la eliminación de muchas medidas no-arancelarias, como prohibiciones de importación y cuotas. En el comercio intra-regional, a pesar de la inexistencia de aranceles para casi todos los productos, todavía se detecta el uso de medidas no arancelarias como barreras encubiertas al comercio. Estas medidas, usualmente sanitarias o fitosanitarias, se encuentran aplicadas especialmente para el comercio intra-regional de lácteos, huevos, pollo y granos, aunque en muchos casos no son denunciadas oficialmente por parte de los gobiernos de los países afectados.

El sector agropecuario en CAFTA

Los sectores más sensibles en el sector agropecuario gozarán de plazos largos de desgravación arancelaria, por ejemplo, maíz amarillo – 15 años, arroz – 18 años (20 años en Costa Rica), carne de cerdo – 15 años, pollo – 18 años (16 en Costa Rica), y lácteos – 20 años. Asimismo, el producto más sensible de cada país es exento a la desgravación (la papa en Costa Rica, maíz blanco en los otros cuatro países). Desafortunadamente, el proceso de hacer competitivo estas actividades, o diversificarse hacia otros cultivos, es largo, y los recursos estatales tienden a ser limitados o no focalizados en estos temas.

También existirá la salvaguardia agrícola especial para la mayoría de productos sensibles; con este mecanismo, los países centroamericanos pueden elevar el arancel temporalmente cuando las importaciones desde EEUU superan un nivel designado.

Las cuotas de importación que otorgan los países centroamericanos en el CAFTA tendrán un efecto diferenciado según el producto y según el país. Sin embargo, en general, los sectores que sufrirán mayores impactos son la carne de cerdo a corto plazo, el arroz y el sorgo a medio-mediano plazo, y el pollo y los lácteos en el largo plazo, si estos últimos no logran una adecuada reconversión productiva.

Por el lado de las exportaciones, las cuotas adicionales de azúcar en los EEUU para los países centroamericanos serán beneficiosas, pero su impacto es variable según el país, con Nicaragua recibiendo el mayor beneficio en términos relativos. Las cuotas de carne de res para Costa Rica y Nicaragua y de maní para Nicaragua también abren oportunidades importantes para estos sectores. Para otros contingentes, el desafío para la región será lograr suficiente producción competitiva para llenar el cupo, especialmente en lácteos.

La agenda complementaria general

Se reconoce que el CAFTA es un medio no es un fin, es decir, proporciona nuevas o mejores oportunidades de mercado, pero no garantiza que el país sea competitivo en estos rubros. Para realmente gozar de los beneficios del acuerdo, un informe del Banco Mundial (2005) señala que las medidas más urgentes son las de crear “inversiones selectivas en educación, infraestructura rural y asistencia técnica para asegurar que la población pobre que habita las zonas rurales tenga los medios para aprovechar de lleno las nuevas oportunidades que surgirán del CAFTA”.

El tema de la cooperación entre los países firmantes del CAFTA fue incluido desde el inicio de las negociaciones, por medio de un grupo de trabajo especial, la primera vez en la historia que el tema fue vinculado directamente a la negociación de un acuerdo comercial.³ En el grupo de trabajo, participaron no solamente representantes de los países miembros, sino también de agencias de cooperación internacional, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano para el Desarrollo, la Organización de Estados Americanos, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, y el Banco Centroamericano de Integración Económica. Su trabajo continuará por medio del Comité de Fortalecimiento de la Capacidad Comercial, ente vinculado a la administración del CAFTA. En el contexto de las actividades del grupo de trabajo, cada país centroamericano desarrolló un “Plan de Acción Nacional para Construir la Capacidad de Comercio”.⁴

El documento busca definir, priorizar y articular las necesidades del país relacionados al aprovechamiento del tratado, y el plan fue formulado para movilizar y organizar la asistencia proporcionada por la cooperación internacional en estos temas. En casi todos los países, para la preparación del Plan de Acción, se organizó un proceso consultivo con representantes del gobierno, del sector privado y de la sociedad civil, incluyendo centros académicos y de investigación. Lamentablemente, la mayor parte de la sociedad civil ignoró el llamado a participar por oposición ideológica al tratado.

Se trató de identificar las necesidades en el contexto de la estrategia más amplia de desarrollo del país. El plan se divide en tres fases: 1) preparación y participación en la negociación del tratado; 2) implementación del acuerdo comercial; y 3) transición hacia el libre comercio. En la segunda fase de implementación, se identificaron necesidades en las siguientes áreas:

³ Para mayor información, ver http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Bilateral/CAFTA/Briefing_Book/asset_upload_file498_7353.pdf

⁴ Disponible en http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Bilateral/CAFTA/

- Temas laborales
- Temas ambientales
- Sistema sanitario y fitosanitario
- Reglas de origen y procedimientos aduaneros
- Obstáculos técnicos al comercio
- Subsidios, anti-dumping, salvaguardias y resolución de conflictos
- Derechos de propiedad intelectual y políticas de competencia
- Compras gubernamentales
- Sistemas de información estadística

En la tercera fase, de la transición al libre comercio, se señalan las siguientes áreas prioritarias:

- Estrategia para el mejoramiento de la competitividad
- Estrategia nacional para el desarrollo rural y la diversificación agropecuaria
- Estrategia nacional de apoyo al desarrollo de la pequeña y mediana empresa

Como necesidades prioritarias para la cooperación en la transición hacia el libre comercio, los planes señalan:

- Promoción y fortalecimiento de la calidad y la productividad
- Promoción y fortalecimiento de la innovación tecnológica
- Desarrollo y fortalecimiento de la tecnología de la información (TIC)
- Promoción de la actividad exportadora y la inteligencia competitiva
- Mejoramiento del clima de negocio
- Fortalecimiento del recurso humano
- Diversificación agropecuaria

A nivel regional, parte de la sociedad civil, la Iniciativa Mesoamericana de Comercio, Integración y Desarrollo (Iniciativa CID, 2004), adoptó una actitud proactiva y constructiva durante las negociaciones del CAFTA, y estos esfuerzos han culminado en una *Propuesta de transformaciones post-CAFTA en Centroamérica*. Las recomendaciones de esta organización incluyen:

- Hacer transformaciones institucionales profundas de la contraloría estatal, el sistema de justicia, el régimen de libre competencia y marcos adecuados de ordenamiento territorial.
- Fortalecer a la MIPYME para ampliar el número de beneficiarios del tratado.
- Desarrollar una estrategia regional de exportaciones, identificando los sectores o productos prioritarios.

- Priorizar el apoyo hacia los sectores que poseen mayores encadenamientos internos.
- Resolver el problema de la deuda agraria y agropecuaria, particularmente grave en el caso del sector cafetalero.
- Crear una Banca de Fomento y Desarrollo.
- Realizar reformas legales para promover una mayor solidez fiscal y un ambiente de mayor competencia.
- Priorizar la reconversión y diversificación productiva de aquellos productos sensibles a las importaciones norteamericanas, y que se perfilan como perdedores dentro del CAFTA.
- Fomentar la asociatividad empresarial entre los pequeños y medianos productores a lo largo de toda la cadena productiva de sus productos.
- Aumentar la competitividad por medio de la reducción de costos de energía, transporte y financiamiento.
- Fomentar la competencia interna de los mercados nacionales, controlando tendencias monopólicas.
- Desarrollar sólidas estrategias nacionales de desarrollo, así como compartir una mínima estrategia regional de desarrollo.

Agenda de acciones específicas al sector agropecuario y agroindustrial

El sector agropecuario es el que más sentirá los efectos del CAFTA, especialmente en el mediano y largo plazo. El acuerdo puede provocar cambios importantes en la estructura del sector, aunque "...la agricultura moderna y orientada a la exportación, tendrá menos dificultades de adaptación que la agricultura campesina y minifundista, particularmente aquella basada en la producción de granos básicos" (Quiros, 2003).

La producción de granos básicos sigue siendo un componente sumamente importante dentro de la estructura de la producción agropecuaria, especialmente en El Salvador y Nicaragua, aunque también pesa en Guatemala y Honduras. Es un sector vulnerable, compuesto casi exclusivamente por pequeños productores, y se caracterizan por tener mano de obra excedentaria, y bajos niveles de educación, lo cual implica que no sería fácil de incorporarse al mercado de trabajo calificado. También representa una parte grande de la pobreza extrema, que sigue siendo más presente en las áreas rurales.

Por otro lado, el sector agropecuario estadounidense es formidable. Es importante tomar en cuenta la estructura de apoyos a la producción agrícola en EEUU, la cual permite las exportaciones de granos y de algodón muy por debajo de su costo (IATP, 2005). Aunque es posible que estos apoyos vuelvan menos distorsionantes en el futuro por los compromisos de la negociación de la Ronda de Doha de la OMC, o por las resoluciones de la OMC en contra de dicho país, es probable que los apoyos sigan en el mediano plazo, lo cual consolida la competitividad, aunque artificial, de EEUU en estos cultivos.

Asimismo, el sector estadounidense goza de economías de escala no presentes en países pequeños como los de Centroamérica Salvador, y existe una mayor orientación de la mayoría de subsectores hacia la exportación.

El Banco Interamericano para el Desarrollo (Todd, et al, 2004) ha recomendado políticas especialmente para evitar pérdidas y maximizar ganancias para los pequeños productores y los hogares rurales, enfatizando las siguientes áreas:

- Proporcionar una combinación de apoyo a sus ingresos durante el período de liberalización, junto con asistencia técnica para la producción de cultivos de exportación de alto valor agregado y otras actividades.
- Crear un macro ambiente estable y competitivo.
- Facilitar el crecimiento económico rural a través de inversiones en infraestructura rural.
- Proporcionar asistencia para acceder a los mercados de exportación, especialmente sobre requisitos sanitarios y fitosanitarios.
- Priorizar el manejo de recursos naturales valiosos para asegurar la sostenibilidad de la producción y las exportaciones, especialmente en términos de los recursos marinos.

Los esfuerzos de reconversión y diversificación agrícola serán determinados en mayor parte por el nivel de recursos fiscales dedicados a este fin. En el caso de Centroamérica, los países han experimentado una fuerte reducción en recursos financieros en los últimos 15 años, lo cual implica reducciones en personal y/o servicios al sector (cuadro 3). Sin embargo, es importante no solamente ver el monto de recursos dedicados al sector, sino también, la eficiencia en su utilización, y ciertamente los ministerios de agricultura pueden mejorar su ejecución presupuestaria y enfocar sus programas hacia acciones que proporcionarán beneficios palpables al sector.

Cuadro 3. Relación entre gasto agropecuario y gasto fiscal total (porcentajes)

	1990	1995	2002*
Costa Rica	8.8	6.4	1.6
El Salvador	5.2	1.7	1.2
Guatemala	3.7	2.8	3.5
Honduras	11.1	6	6.3
Nicaragua	1.8	1.8	2.7

Nota: * Cifra para Costa Rica es de 2001.

Fuente: CEPAL

Uno de los factores más determinantes de la competitividad del sector agropecuario es el progreso tecnológico. En el caso de Centroamérica, el crecimiento agrícola ha sido más relacionado a la acumulación de factores de producción y su la productividad. Incluso, con la excepción de Costa Rica, en las últimas dos décadas, la región ha obtenido poco avance en la productividad comparado con otras partes del mundo (cuadro 4). Las explicaciones por el bajo nivel de innovación y adopción de tecnología en la región incluyen débiles Sistemas Nacionales de Innovación, la falta de financiamiento para actividades innovadores (capital de riesgo), y baja presión competitiva en las empresas establecidas (Rodríguez-Clare, 2003).

Cuadro 4. Cambio en productividad total de factores del sector agropecuario (porcentajes)

País / Región	Cambio en productividad total de factores		Cambio en eficiencia		Cambio tecnológico	
	1961-81	1981-2000	1961-81	1981-2000	1961-81	1981-2000
Países en desarrollo	-2.6	1.7	0.0	-0.4	-2.6	2.0
Asia y Oceanía	-3.5	1.9	-0.1	-0.6	-3.4	2.5
América Latina y el Caribe	-1.2	0.4	0.1	-0.1	-1.3	0.5
Costa Rica	2.6	2.8	1.0	0.3	1.6	2.4
El Salvador	1.4	-0.1	0.3	-1.3	1.1	1.2
Guatemala	2.1	0.8	0.7	0.0	1.4	0.8
Honduras	-1.3	0.4	0.3	-0.6	-1.6	1.0
Nicaragua	-4.3	1.5	-1.2	0.7	-3.1	0.9
Cercano Oriente y África del Norte	0.6	2.4	-0.2	0.2	0.7	2.1
África Sub-Sahariana	-3.7	1.9	0.1	0.0	-3.8	2.0

Fuente: FAO

A nivel regional, los Ministros del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), que incluye a Belice y Panamá, han solicitado la inclusión del sector en el Plan Puebla-Panamá (PPP), iniciativa mesoamericana, con las siguientes iniciativas:

- Programa mesoamericano de gestión integrada de los recursos hídricos y desarrollo hidroagrícola de riego y drenaje
- Control y erradicación de la mosca del mediterráneo y supresión de otras moscas de las frutas

- Fortalecimiento de los esquemas de pago a los servicios ambientales producidos por los cafetales
- Promoción y desarrollo de la asociatividad de pequeños y medianos productores agropecuarios en el área geográfica del PPP
- Programa mesoamericano de innovación para el desarrollo de los agronegocios de frutas
- Fortalecimiento para la integración mesoamericana de centros educativos de calidad de formación tecnológica agropecuaria, forestal y desarrollo rural de nivel medio y medio superior
- Apoyo al desarrollo del mercado de seguros agropecuarios en América Central
- Cultivo integral de especies acuícolas asociada a la agricultura rural

Los proyectos propuestos fueron elaborados por el Instituto Interamericano para la Cooperación en la Agricultura (IICA), el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA), el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) y el Proyecto OSPESCA; han sido aprobados por el CAC. Todavía falta la definición de recursos para estas cooperaciones.

La Federación de Cámaras Agropecuarias y Agroindustriales (FECAGRO) fue un participante activo en las negociaciones del CAFTA, y continúa aportando sugerencias para el desarrollo del sector. FECAGRO señala como puntos prioritarios los siguientes:

- Medidas sanitarias y fitosanitarias
- Obstáculos no arancelarios al comercio agropecuario en EEUU
- Tema laboral y ambiental
- Esquemas de aplicación y administración de tratados
- Derechos de propiedad intelectual sobre obtenciones vegetales
- Apoyo especial a sectores de productos sensibles (granos, lácteos, avícolas, carnes de res y cerdo, y arroz)

FECAGRO también está apoyando proyectos regionales de análisis y apoyo a los sectores de productos lácteos y arroz, los cuales fueron gestionados por las federaciones regionales de estas cadenas.

Costa Rica

El sector agropecuario costarricense goza de un desarrollo avanzado comparado con sus países vecinos, y con mucha orientación hacia la exportación, particularmente en productos no tradicionales como frutas y flores y follajes.

La agenda complementaria para el CAFTA representa una inversión de US\$355 millones en un período de cinco años, de los cuales, US\$219 millones provienen de créditos del Banco Mundial, del BID y del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Las tres áreas para el desarrollo de proyectos son: 1) Competitividad de pequeñas y medianas empresas, 2) Desarrollo de una producción agropecuaria sostenible, y 3) Mayor impulso a la educación en la zona rural.

En el Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible, se contarán con US\$17.6 millones, de los cuales el BID presta US\$14.4 millones. Las áreas de atención, con algunas de las acciones a realizar, son:

- Inversiones y asistencia técnica en producción agropecuaria sostenible
 - Cofinanciamiento de asistencia técnica e inversiones (50% en general; aporte de 10% para organizaciones de productores indígenas
 - Introducción de nuevas tecnologías y de conservación de suelos y aguas, con incentivos en proyectos agroempresariales de por lo menos 20% de los costos de inversión (excepto mano de obra); hasta un máximo de 30%
- Capacitación e información
 - Capacitación a organizaciones, extensionistas y otros profesionales
 - Demostraciones en fincas integrales didácticas
 - Énfasis en agricultura orgánica, conservación y asociatividad
 - Mejorar y adecuar el Sistema de Información Agropecuaria (INFOAGRO)
- Estudios para apoyar la competitividad del sector agropecuario
 - Estudios de información y datos de línea de base
 - Estudios de competitividad
 - Estudios sobre el sistema de monitoreo y evaluación de impactos ambientales y sociales
 - Estudios de mercado sobre pagos por servicios ambientales
 - Estudios de proyectos específicos en producción agropecuaria, mercadeo y agroindustria

El Salvador

En El Salvador, no existe una agenda complementaria exclusiva por el tratado, sino que el gobierno ha manifestado que “Nuestra agenda es nuestro plan de Gobierno”.⁵ Es una declaración comprensible, ya que el Plan de Gobierno 2004-2009 “País Seguro” fue desarrollado después de la finalización de las negociaciones del CAFTA. El Plan de Gobierno fue elaborado por parte del equipo de campaña del entonces candidato y ahora Presidente Saca.

⁵ Yolanda de Gavidia, Ministra de Economía, en “El Salvador sin agenda para CAFTA”, *La Prensa Gráfica*, 6 septiembre 2005.

En el país, existen algunos subsectores con mucho potencial para las exportaciones, especialmente para el mercado nostálgico (tamales, frijol, frutas tropicales congelados o en conserva, chiles secos, encurtidos, panadería, pescado seco, entre otros) y otros mercados nicho (añil, bálsamo, orgánicos). Los agroempresarios han puesto mucha atención a las posibilidades aún antes de la vigencia del CAFTA, con las exportaciones de productos étnicos casi duplicándose en el último año.

El MAG goza de una relación estrecha con el gremial agropecuario principal, la Cámara Agropecuaria y Agroindustrial (CAMAGRO). El gremio ha participado activamente en el desarrollo de las políticas y en el diseño de las acciones realizadas por parte del gobierno a beneficio del sector. Sin embargo, su representación de los pequeños productores de subsistencia es limitada.

Frente a estos desafíos, el MAG ha realizado una serie de medidas en los subsectores sensibles:

- Porcinos – erradicación de enfermedades, convenio de cooperación técnica, campaña para aumentar el consumo nacional, construcción de un rastro moderno e implementación de un programa de mejoramiento genético.
- Lácteos – aplicación estricta de leyes sanitarias; programa de mejoramiento genético; promoción de alianzas entre universidades, gobierno y ganaderos; construcción de centros de acopio de leche fluida, modernización de laboratorios del MAG para la inocuidad, otros programas de inocuidad y acreditación para acceder a los mercados internacionales (US\$4.5 millones).

El MAG también ha definido programas de apoyo a los sectores con mayores oportunidades debido al CAFTA:

- Algodón – asistencia técnica especializada, seguro de cosecha, convenio de comercialización, contratos a futuros para reducir riesgo de precios
- Azúcar – ordenamiento del mercado interno, apoyo al reemplazo del parque cañero con variedades con pureza genética
- Frutales – asistencia técnica integral (capacitación, dotación de insumos y asesoría en producción, procesamiento y comercialización) por medio del programa FRUTAL-ES, financiado con fondos nacionales (US\$5.6 millones)

Otros programas importantes incluyen el Programa de Reconversión Agroempresarial (PRA), financiado por un préstamo de US\$31.25 millones del Banco Interamericano de Desarrollo, incluyendo servicios a la producción agrícola, sistema nacional de información, rehabilitación de sistemas de riego

existentes e inversión en nuevos sistemas más eficientes, y un sistema de alianzas par ala tecnología agrícola y forestal. El PRA incluye un fondo concursable de US\$4.5 millones para cofinanciar hasta el 80% de inversiones de hasta US\$100 mil en tecnología y asistencia técnica (MAG, 2004). Lamentablemente, el proyecto ha sufrido por una baja ejecución por parte del ministerio, lo cual es muy común con proyectos en la cartera de agricultura.

El sector agropecuario contará con el único fondo de compensación en el país relacionado, por lo menos en forma indirecta, al CAFTA. En 2004, se anunció la creación del Fondo para la competitividad y reconversión del sector agropecuario y agroindustrial, que funcionaría como un “checkoff”, es decir, una sobretasa aplicada a los participantes en los convenios de sorgo, maíz blanco, arroz y porcinos, y en el contingente arancelario de queso cheddar, para el sector lechero. Se espera recaudar US\$1.5 millones en su primer año. Sus objetivos son financiar infraestructura productiva, innovación tecnológica, asesoría técnica, promoción de consumo local, y proyectos para promover la asociatividad y la calidad e inocuidad de los productos.

El uso de los fondos será determinado por las comisiones de supervisión de los convenios. Será clave demostrar un uso eficiente de los fondos, así como un enfoque apropiado en su otorgamiento, para no emitir una señal confusa sobre actividades cuya competitividad de largo plazo está en duda en contraste a las actividades para impulsar la diversificación del sector. Sin embargo, hasta la fecha, los programas financiados han sido más de índole paliativa para los productores de granos básicos (intercambio de semillas, compras de fertilizantes), que solamente refuerzan su producción tradicional y no la diversificación.

Guatemala

El sector agropecuario guatemalteco es de naturaleza bimodal; por un lado, existen fuertes empresas exportadoras de tradicionales como café y azúcar, y no tradicionales, especialmente en hortalizas. Por otro lado, el sector de producción de subsistencia, concentrándose en granos básicos, representa un componente social y económico fuerte en el país.

El plan nacional de cooperación en CAFTA de Guatemala hace poca mención específica del sector agropecuario, excepto en términos de mejoramientos en el sistema de información, aplicación interna de medidas sanitarias y fitosanitarias, y asistencia y capacitación en normas y regulaciones sanitarias. Sin embargo, el plan enfatiza los aspectos transversales que ayudarán a todos los sectores, incluyendo el agropecuario, a ser más competitivos, tales como infraestructura, aplicación del marco legal, sistemas de información y desarrollo del recurso humano.

Honduras

Honduras ha logrado una mayor inserción en el mercado internacional de productos no tradicionales, inicialmente en melón y piña, así como el camarón. En años recientes, programas de exportación de hortalizas destinados al mercado étnico asiático en EEUU han tomado auge, con la participación casi exclusiva de pequeños productores y estrictos controles de calidad.

El plan de acción de cooperación de CAFTA de Honduras incluye el Programa de Desarrollo Rural, con componentes diseñados para aumentar la productividad y vínculos al mercado, asistencia a microempresas rurales y mejoras en la salud, educación, seguridad e infraestructura rural. La iniciativa se complementa con el Programa Nacional de Competitividad, una agenda de medidas de naturaleza transversal (infraestructura, etc.)

Con el fin de formar el recurso humano de 120 organizaciones campesinas, la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), el Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas (COCOCH) y la Asociación Nacional de Campesinos de Honduras (ANACH), han suscrito dos convenios para capacitaciones. Los fondos provienen de la cooperación del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA). Los objetivos son la reconversión empresarial de las unidades de producción y la instalación de un centro de negocios para la transformación agrícola. El SAG también impulsa el Programa para la Pequeña Agricultura (PEAGRO) con el fin de apoyar a los grupos de productores en el marco del tratado.

Nicaragua

En Nicaragua, con frecuencia, las dificultades de gobernabilidad también se reflejan en la ejecución de proyectos de apoyo al sector agropecuario. Es el sector más rezagado y menos diversificado de la región, a pesar de su tremendo potencial de tierras y agua.

En el contexto del CAFTA, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Forestal (MAGFOR), junto con el resto de instituciones relacionadas con el sector agropecuario, ha elaborado un Programa Sectorial de Enfoque Amplio, conocido como PRORURAL, que incluye los siguientes aspectos:

- Innovación Tecnológica
- Sanidad animal, vegetal e inocuidad de alimentos
- Información y Comunicación para el desarrollo de la agricultura
- Desarrollo de Cadenas y Conglomerados
- Universalización del enfoque de género
- Asociatividad y organización gremial
- Acceso a la tierra y propiedad
- Fomento del comercio agropecuario y forestal

- Fomento del desarrollo forestal y la gestión ambiental
- Seguridad Alimentaria
- Inversión en Infraestructura rural
- Financiamiento y otros servicios financieros

También, con el IICA, se ha elaborado el Estudio de Desarrollo de las Exportaciones Agropecuarias, cuyo propósito es animar a los productores y exportadores a conocer y aprovechar las oportunidades externas.

Conclusiones

Al analizar los efectos probables del CAFTA en el sector agropecuario centroamericano, se puede indicar lo siguiente:

- El CAFTA aumenta las oportunidades para exportación, pero no garantiza que los países tendrán una oferta exportable ni que puedan cumplir con los requisitos de admisibilidad (sanitarias, técnicas, de inocuidad)
- Se ha visto que las MIPYMEs agroindustriales tienden a tener mayor dinamismo para aprovechar los beneficios de exportación del CAFTA
- El CAFTA permite la exención parcial para el producto más sensible de cada país, pero no cambia la falta de competitividad de estos rubros, un desafío que tarde o temprano, los países tendrán que enfrentar.
- El tratado contempla plazos largos de desgravación arancelaria para los productos sensibles, pero no garantiza que existirán suficientes recursos para los procesos de reconversión y diversificación de estos rubros, ni que serán ejecutados en forma eficaz.

Para aprovechar los beneficios del CAFTA y reducir los efectos negativos en sectores sensibles, son necesarios las políticas y programas de apoyo a la transición. Se sugieren las siguientes prioridades:

- Diversificación productiva, por medio de las siguientes acciones:
 - Invertir seriamente en la innovación tecnológica, mejoras en asistencia técnica y ampliación del área bajo riego.
 - Mejorar la calidad y la difusión de información de mercados, nacionales e internacionales, enfocado a divulgar las oportunidades en los productos no tradicionales.
 - Establecer fondos concursables, no reembolsables para la co-inversión en proyectos productivos rurales que demuestran factibilidad.
 - Promover la diversificación no-agrícola en áreas rurales, ya que el sector agropecuario no debe ser la única oportunidad para esta población.

- Sanidad
 - Mejorar los sistemas de vigilancia y aseguramiento de la inocuidad de los alimentos, así como el análisis de residuos de agroquímicos y el uso apropiado de pesticidas, para cuidar la salud humana y prevenir interrupciones comerciales.
 - Desarrollar programas de erradicación de plagas y enfermedades, con el apoyo de la cooperación internacional, para lograr y mantener un mayor acceso a mercados internacionales y reducir los costos de producción.
 - Profundizar en la elaboración y aplicación de normas sanitarias.
 - Desarrollar la capacidad nacional y regional para estudios de análisis de riesgo de plagas y para realizar gestiones de admisibilidad al mercado estadounidense, así como otros mercados.
- Promover arduamente la asociatividad y la eficiencia en cadenas agroproductivas, para lograr una mayor difusión de los beneficios del CAFTA.

Referencias

- Banco Mundial, 2005. *DR-CAFTA: challenges and opportunities for Central America*. Central America Department and Office of the Chief Economist, Latin America and the Caribbean Region, Washington, D.C., junio.
- Iniciativa Mesoamericana para el Comercio, Integración y Desarrollo (Iniciativa CID), 2004. *Propuesta Ciudadana de Transformaciones post-CAFTA en Centroamérica*. San Salvador, enero.
- Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP), 2005. “United States Dumping on World Agricultural Markets, Minneapolis, febrero.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), 2004. “Acciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería para atender los desafíos y aprovechar las oportunidades del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América (DR-CAFTA)”, *Informe de coyuntura*. Oficina de Políticas y Estrategias, julio-diciembre, pp. 112-122.
- Quirós, Rodolfo, 2003. “Hacia una política comercial agropecuaria centroamericana: elementos para su formulación”, informe de consultoría, Proyecto SG-SICA/CEPAL, San Salvador.
- Rodriguez-Clare, Andrés, 2003. “Innovation and Technology Adoption in Central America”, Banco Interamericano para el Desarrollo, Washington, D.C., mayo.
- Todd, Jessica, Paul Winters, y Diego Arias, 2004. *CAFTA y la economía rural de Centroamérica: marco conceptual para recomendaciones de políticas y programas*. Banco Interamericano para el Desarrollo, diciembre.
- World Bank, 2003. *Republic of El Salvador: Country Economic Memorandum*. Report No. 26238, Washington, D.C., diciembre.