

# EL TLC CA-EE.UU.: REPERCUSIONES EN EL SECTOR AGROPECUARIO DE COSTA RICA

MARIO E. FERNÁNDEZ\*

El pecado inicial del Tratado<sup>1</sup> y, en general, de toda su negociación, es haber aceptado un tratamiento desigual que, al contrario de lo que sostienen sus negociadores y defensores, es desigual, pero no a favor de nuestros países, sino a favor de la gran potencia del norte.

Entiendo que este planteamiento puede ser sorprendente para algunas personas, ya que la "doctrina" de las negociaciones internacionales en el campo del comercio explicita que la asimetría debe entenderse en el sentido de favorecer precisamente a la parte más débil. Lógicamente, en una negociación en que se ponen frente a frente a cinco países pequeños con la superpotencia del norte, con la mayor economía nacional del mundo generadora de una amplia gama de mercancías y servicios, la asimetría debería de haberse integrado en las negociaciones en el sentido de proteger la posición de los países pequeños y pobres, de los países centroamericanos.

En esta negociación siempre fue claro que los términos eran impuestos por Estados Unidos, desde el momento en que el Presidente Bush anunció el inicio de las negociaciones, términos impuestos en cuanto a los procedimientos de negociación y en cuanto a los puntos que eran negociables y los que no lo eran.

---

\* Catedrático retirado de la Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional. Consultor Independiente

1. Queremos aclarar aquí que utilizamos la palabra Tratado en español, ya que es la más utilizada y para no inducir a confusión, aunque nos parece que, como ha señalado con acierto Henry Mora, es necesario aclarar la diferencia semántica y jurídica entre la palabra inglesa "Agreement" y la española Tratado, cuya traducción inglesa debería ser "Treaty", y las implicaciones que esto tiene respecto a la fuerza jurídica del TLC o Agreement, respectivamente, en el cuerpo jurídico de los países centroamericanos y en el de Estados Unidos.

En este sentido, esta "asimetría al revés" es el meollo de la cuestión, ya que los gobiernos de los países centroamericanos aceptaron unas condiciones en las que se obligaron a negociar todos los sectores económicos sin exclusiones en el Tratado, en tanto que Estados Unidos sacó de la negociación todo lo relacionado con los subsidios a la producción, los cuales quedan en el marco de las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Es interesante que sea éste uno de los asuntos principales que han estancado las negociaciones para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en las que un grupo de países encabezados por Brasil ha demandado precisamente la discusión del tema de los subsidios agrícolas como paso previo a la negociación. Es decir, los gobiernos de los países centroamericanos aceptaron lo que para los países del Cono Sur es inaceptable, en una posición que no puede catalogarse más que de entreguismo, comprometiendo de esta forma los intereses más profundos de nuestros pueblos.

Esta es la raíz fundamental del problema, ya que el resultado del Tratado plasma un tratamiento asimétrico en el cual, al contrario de lo que afirman los propagandistas del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), no va precisamente a favor de Costa Rica y del resto de los países centroamericanos, sino más bien a favor de la gran potencia del norte: una asimetría al revés, que da un tratamiento privilegiado precisamente al país más poderoso, contrario a todos los principios de equidad en el manejo de las relaciones comerciales internacionales.

## **El problema de los subsidios**

El problema de los subsidios es vital, ya que obliga a los productores nacionales a entrar en la competencia por los mercados en una situación de clara desventaja, de abismal desventaja, frente a la producción subsidiada. Si bien este tema ha sido más discutido en lo que se refiere a la producción agropecuaria, no es ajeno a los otros sectores de la economía, y es importante ponerle la atención debida.

En el campo de la agricultura, ¿cuál es el panorama actual de los subsidios, o de las llamadas "ayudas internas"? Si nos atenemos a lo actuado en estos últimos años, es claro que el nivel de subsidios a la agricultura en los países desarrollados ha aumentado, en lugar de disminuir, desde la suscripción del Acuerdo de la Ronda Uruguay (1994), y que lo ha hecho en forma marcada en los últimos años.

Según datos del Banco Mundial, los subsidios a la agricultura en los países desarrollados en el año 2001 ascendieron a US\$311 000 millones (sí, trescientos once mil millones de dólares), lo que significa que las transferencias a la agricultura en ese año significaron alrededor de US\$852 000 000 diarios, nivel que el mismo Banco Mundial establece en alrededor de US\$1 000 millones diarios para el año 2004 (mil millones de dólares al día)<sup>2</sup>.

Estados Unidos, supuesto abanderado del libre comercio, es el país que más ha elevado los subsidios a la agricultura recientemente. Si bien en disputas con la Unión Europea ya se había señalado que este país había incrementado las ayudas directas a la agricultura de US\$4.600 millones en 1996 a US\$32.200 millones en el 2001, el aumento más espectacular se da con la aprobación del denominado *Farm Bill* en mayo del 2002, que significa un aumento de los mismos en el orden del 80%. Estos nuevos subsidios significarán US\$173 500 millones en los próximos 10 años, gran parte de los cuales van a los cultivos más importantes de exportación (oleaginosas y aceites, productos lácteos y cereales).

En la actualidad, algunos analistas estiman el nivel de ayuda global a la agricultura en Estados Unidos en alrededor de 80 000 millones de dólares, lo que significaría que se estarían dando al sector agropecuario una media aproximada de 220 millones de dólares diarios. Sería interesante comparar esa cifra con el presupuesto total del Ministerio de Agricultura, para visualizar adecuadamente las dimensiones de esta abismal desigualdad.

Es importante mencionar que la mayor parte de estos subsidios se dirigen a los productos principales de exportación, y la misma exposición de motivos que hace el Presidente Bush al momento de aprobar la *Farm Bill* recalca que una parte importante del esquema es fortalecer las exportaciones de productos agropecuarios al mercado mundial.

De esta forma, los productos más fuertemente subsidiados son los que se exportan, y entre ellos se destacan las oleaginosas y los aceites, los productos lácteos y los cereales (principalmente maíz, trigo y arroz). De sobra está mencionar que todos ellos son artículos vitales en la alimentación.

---

2. La fuente de todos estos datos es Nicholas Stern, Economista Jefe del Banco Mundial, tomados de varias publicaciones en Internet. Esta persona asimismo establece que cada vaca en la Unión Europea recibe una media de US\$2.50 diarios en subsidios, cifra que es de US\$7 en Japón, lo que debe contrastarse con alrededor de un 30% de la población del mundo que deben sobrevivir con menos de dos dólares al día. El monto de los subsidios agrícolas de los países de la OCDE es superior al Producto Interno Bruto combinado de todos los países de África.

Asimismo, es importante aclarar que la parte sustancial de los subsidios no va al productor agropecuario pequeño y mediano, sino más bien a las grandes corporaciones y a los grandes consorcios exportadores, de tal forma que el esquema de las ayudas no se dirige tanto a la elevación del nivel de vida de los agricultores estadounidenses, sino a las grandes empresas que dominan los mercados.

No deja de ser significativo que nuevos subsidios se aprueben con un plazo de vigencia tan largo (10 años), lo que implica desde ya una toma de posición de esa nación en el concierto de las negociaciones a futuro en el marco de la OMC, que una vez más va contra las declaraciones verbales de sus funcionarios en los foros internacionales<sup>3</sup>. Si bien la *Farm Bill* tiene una vigencia formal de 6 años, es decir, que se debe supuestamente redefinir en el año 2008, la estructura de ayudas ya tiene fijados sistemas de transferencia de recursos hasta el año 2012, por lo que no es previsible ninguna modificación sustancial al esquema en un plazo corto.

La alternativa planteada por Estados Unidos es llevar la negociación de los subsidios al seno de la OMC, es decir, que cualquier modificación del esquema depende del acuerdo que se logre en el seno de esa organización el cual depende, a su vez, de los acuerdos a que se lleguen entre Estados Unidos y la Unión Europea.

La experiencia previa demuestra que en el seno de esa organización no se ha generado en el campo agrícola ningún proceso que haya ido a favor de los países subdesarrollados, sino que todo el esquema de regulación de mercados, de apertura comercial y de proteccionismo, y en general de relaciones de comercio, ha funcionado a favor de los países ricos y poderosos y en detrimento de los países pobres y débiles.

Es importante recalcar el hecho de que las regulaciones fundamentales en este campo se fijaron en el Acuerdo de la Ronda Uruguay (ARU) de 1994<sup>4</sup>, es decir, hace más de 10 años, y que desde ese momento no ha habido ningún avance significativo. Más aún, en lo que se refiere a los subsidios y las ayudas a la agricultura, tanto la Unión Europea como Estados Unidos han incumplido el ARU, elevando las ayudas por arriba de lo permitido. Esto fue profusamente denunciado en el momento en que Estados Unidos aprobó la *Farm Bill* del año 2002.

- 
3. "Haz lo que digo, no lo que hago", es la posición repetida de los países desarrollados en estos foros.
  4. No podemos, en este documento, adentrarnos en el análisis de este punto, que hemos abordado con detalle en otro trabajo. Referimos al lector al libro: Fernández, Mario E. **La agricultura costarricense ante la globalización: las nuevas reglas del comercio internacional y su impacto en el agro**. Editorial, Universidad de Costa Rica. San José, 2004.

Por lo tanto, no es lógico esperar una modificación sustancial en el campo de las ayudas internas a la agricultura en un plazo corto en los países desarrollados, y ésta es la situación actual en el campo de las negociaciones multilaterales en el seno de la OMC con la base de la agenda acordada en la Cumbre Ministerial de Doha. Asimismo, es importante recordar que, de las últimas tres cumbres ministeriales de la OMC, dos han acabado en sendos y sonados fracasos (Seattle y Cancún), por lo que es la agenda de Doha la que sigue vigente en lo que se refiere a los puntos de negociación, y el Acuerdo de la Ronda Uruguay en lo que se refiere a las medidas efectivas.

Del examen cuidadoso de este texto de la Declaración Ministerial de Doha, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. En mucho se trata de una simple declaración de principios acerca de la meta de un comercio libre y sin distorsiones, sin objetivos claros, específicos y cuantificables, ni fechas establecidas, aparte de la vagamente establecida de mayo del 2005 para toda la negociación global que abarca una variedad de temas además del agrícola (servicios, medio ambiente, acceso a mercados para productos no agrícolas, comercio electrónico, etc.), y la establecida en lo que se refiere a la reivindicación de excepciones.
2. La meta es realizar negociaciones globales en lo que se refiere a reducción de las subvenciones a la exportación conducentes a su remoción progresiva y la reducción sustancial de la ayuda interna.
3. Es importante resaltar que, según esto, los subsidios a la exportación seguirán en los niveles actuales por lo menos hasta el año 2005<sup>5</sup>, sin que quede claro el monto en que serán reducidos ni el plazo para esa reducción.
4. En lo que se refiere a las ayudas internas, es decir, los subsidios diversos a los productores que en forma sustancial solo los dan los países desarrollados, el objetivo es su reducción y de ninguna forma su eliminación.
5. Es importante constatar que, al igual que en el ARU, se reafirma el derecho de los países subdesarrollados a un trato preferencial y diferenciado en el sentido de que se tomen en cuenta sus objetivos de desarrollo con la inclusión de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural.
6. En lo que se refiere a la inclusión de aspectos no comerciales en el marco de la negociación, el texto es poco claro y difuso, por lo que puede dar campo a muchas interpretaciones.

---

5. El ARU establecía como plazo de vigencia para que los países desarrollados redujeran los subsidios a la exportación en un 20% el año 2004, sin que esté por el momento acordada ninguna reducción adicional posterior.

Es claro que las metas no se van a cumplir luego del fracaso de la Cumbre de Cancún. Resulta significativo que en la actualidad la discusión gire alrededor de tomar la agenda de discusión de Doha, y que ni siquiera sobre ello ha sido posible llegar a acuerdos.

Haber aceptado, entonces, una negociación en que el tema de sus subsidios sale de la agenda, y haber plasmado un Tratado en que no se contempla la reducción de los mismos ni la posibilidad de incluir medidas compensatorias para que los productores nacionales se puedan defender de estas prácticas de comercio desleal inherentes a la producción y las exportaciones subsidiadas significa, ni más ni menos, condenar a los productores nacionales a unas condiciones en las que es imposible competir.

### **El *dumping* como práctica de comercio desleal por parte de Estados Unidos**

En la jerga del comercio internacional, la palabra *dumping* significa el procedimiento por el cual un producto es vendido en el mercado por debajo de su costo de producción. Como tal, es una práctica de comercio desleal, aplicada con la finalidad de vender productos en mercados en los que de otra forma se considera que no se es competitivo y con la finalidad de generar un proceso de apropiación de ese mercado, para constituirse en el proveedor único del mismo, generando la ruina o desplazamiento del mercado de los competidores.

Nuevamente, diversos análisis demuestran que Estados Unidos aplica usualmente el *dumping* dentro de su estrategia de comercialización de productos agropecuarios, siendo una práctica extendida tanto en el rango de mercancías como en el tiempo.

Así, puede verse en el Cuadro 1 la información sobre niveles de *dumping* para algunos productos agropecuarios determinados en las exportaciones de Estados Unidos en el período 1990-2002. Estos datos, analizados aquí para un período de 12 años, nos muestran que la práctica de comercio desleal del *dumping* no es un hecho esporádico en la conducta en el comercio internacional, por parte de Estados Unidos, sino que forma parte de una estrategia clara para expandir las exportaciones y aumentar el dominio sobre el mercado mundial.

Lógicamente, esto no tiene nada que ver con el denominado comercio justo (*fair trade*), sino con una política clara de dominio de mercados, que implica el desplazamiento de la producción interna de alimentos de nuestros países para hacernos dependientes de las importaciones, socavando nuestra seguridad y soberanía alimentarias y generando la ruina de los productores y campesinos.

## CUADRO 1

Porcentaje de dumping de algunos productos en las exportaciones de Estados Unidos  
1990 - 2002.

Año	Porcentaje de dumping en el precio de exportación				
	Trigo	Fríjol de soya	Maíz	Algodón	Arroz
1990	30	6	10	24	21
1991	38	10	16	19	18
1992	23	6	7	36	13
1993	31	14	25	38	20
1994	26	-6	4	9	4
1995	23	9	11	17	22
1996	18	-9	-26	18	7
1997	27	-21	12	17	4
1998	30	3	20	37	15
1999	42	29	30	44	21
2000	43	25	32	43	20
2001	44	29	24	57	22
2002	43	25	13	61	35

Fuente: Institute for Agriculture and Trade Policy. United States Dumping on World Agricultural Markets. February 2004 Update. Cancún Series No. 1. Minneapolis, 2004.  
([www.tradeobservatory.org/US\\_Dumping\\_on\\_World\\_Agricultural\\_Markets\\_Febru.pdf](http://www.tradeobservatory.org/US_Dumping_on_World_Agricultural_Markets_Febru.pdf))

Los datos del Cuadro 1 indican no solo el uso de ese recurso de comercio desleal en las exportaciones de la principal potencia económica del mundo, sino una tendencia clara al aumento del nivel del *dumping* en años recientes, en especial luego de la firma del ARU, en que se suponía que existía un consenso de ir eliminando estas prácticas.

Es interesante que la única excepción sea el maíz, en el que es apreciable la reducción del nivel de *dumping*, y que este producto sea al mismo tiempo uno de los que manifiestan un mayor dominio en el mercado mundial por parte de Estados Unidos. Pareciera que, en este caso, el propósito de la práctica de

comercio se está logrando, colocando a ese país como el principal proveedor del producto a nivel mundial, otorgándole un poder casi absoluto para determinar los precios, una vez que ya se logró el efecto de desestructuración de la producción interna en México, África, América Central y aún en Europa; entonces se puede bajar el nivel de *dumping* y presionar por el aumento de los precios.

No se debe olvidar que éste es el objetivo fundamental de la práctica, la que puede llevar a la existencia de precios bajos en el mercado internacional, creando el espejismo de que es más barato importar que producir, generando el efecto que se busca y, luego de que se domina el mercado –dominación que implica la ruina y miseria de grandes masas de campesinos–, los precios deberán subir en detrimento de las posibilidades de consumo de las masas populares de los países en desarrollo.

En frijol de soya, trigo, arroz y algodón el *dumping* es alto y en crecimiento, con el objetivo de eliminar competidores en el mercado. Si bien nuestro país no es un gran productor de soya, es necesario considerar que su papel como materia prima para la producción de aceite ha generado un proceso de desplazamiento de la producción doméstica de aceite de palma en el mercado interno y, en cuanto al algodón, el impacto se puede ver en el resto de los países de América Central.

Es importante mencionar que la manipulación de los precios internacionales del algodón por parte de Estados Unidos ha generado un proceso de crisis de la producción en África y Asia, con grandes consecuencias sociales originadas en la desaparición de productores y el aumento del desempleo.

Para nuestro país resulta importante considerar el gran *dumping* en la venta de arroz, con un nivel de 35% para el año 2002, lo que junto con otras ayudas que reciben los productores en Estados Unidos, ha colocado a nuestros productores en una imposibilidad total de competir, que está en la base de la gran reducción de la producción que obliga a que el país tenga que importar alrededor de un 40% de las necesidades de consumo de la población.

Resulta inaceptable, en este sentido, suscribir un Tratado o Acuerdo comercial que implica la apertura total del mercado con la eliminación total de los aranceles de importación, que implica para los productores nacionales la competencia con un producto importado fuertemente subsidiado y cuyo precio además es distorsionado por medio de prácticas de comercio desleal como el *dumping*.

Esto es aún más grave, ya que además se ha renunciado a la posibilidad de aplicar medidas de protección en la forma de derechos compensatorios, recurso



que está contemplado en el marco de los acuerdos de la OMC, y que han quedado totalmente por fuera en el marco del Tratado.

Si bien los documentos que hemos podido consultar no exponen esta renuncia explícita, es claro que cualquier mecanismo no contemplado en el Tratado tendría que ser objeto de una negociación explícita y, como tal, sometido eventualmente a un arbitraje, mecanismo sí contemplado en el Tratado.

## **Las medidas de protección frente a las importaciones provenientes de Estados Unidos son insuficientes**

La propaganda oficial de COMEX menciona explícitamente que el Tratado ha logrado la apertura del mercado de Estados Unidos a las exportaciones de Costa Rica, y que ello se ha logrado sin desproteger al agricultor nacional. Como en otros muchos casos, y para decirlo de la forma más suave, esta aseveración es claramente inexacta.

Los mecanismos de protección contemplados en el Tratado son exiguos y palmariamente insuficientes para lograr una protección efectiva de la producción nacional y de los productores frente a las importaciones provenientes de la potencia del norte. Estos mecanismos se reducen simplemente a dos herramientas: los plazos de desgravación arancelaria y las salvaguardias.

En lo que se refiere a los aranceles de importación, es importante considerar que el TLC se plantea en el contexto de un proceso largo de apertura comercial, que arranca desde mediados de la década de 1980, y que ha llevado a la eliminación, en el marco del ingreso de Costa Rica al GATT, la posterior suscripción del ARU y el ingreso a la OMC, de los mecanismos no arancelarios para la regulación de las importaciones, y la fijación de los aranceles en determinados límites<sup>6</sup>. Sobre ello, es importante aclarar que la reducción de los aranceles ha sido resultado más bien de una decisión expresa de los gobiernos de los últimos años, de forma que en según datos de COMEX, el arancel promedio ponderado que se aplica a las importaciones de productos agropecuarios es del 10.2%, mientras que el arancel consolidado máximo<sup>7</sup> según el ARU, y que el país tiene el derecho de aplicar, es del 46% para el año 2004.

6. Para este tema, referimos nuevamente a: Fernández, Mario E., 2004.

7. El arancel consolidado en el marco del ARU y la OMC, es el arancel máximo que se puede cobrar en las importaciones de cualquier mercancía al país, salvo que en ese mismo acuerdo se haya fijado un arancel superior. Ese tratamiento especial arancelario solamente fue reivindicado por el país para los productos lácteos, las partes de pollo y la cabuya, en el momento en que el país suscribió el ARU (Fernández 2004).

Este es el fenómeno que en otra parte hemos analizado en detalle como *apertura comercial unilateral*, en el sentido de que el gobierno ha tomado la decisión de reducir los aranceles a las importaciones sin exigir a cambio un tratamiento similar en los países a los que se dirigen nuestras exportaciones (Fernández 2004).

De esta forma, los productos agropecuarios que COMEX considera como de tratamiento arancelario especial son los que se incluyen en el Cuadro 2, lo que significa que a todo el resto de productos se les viene aplicando un tratamiento arancelario igual o inferior al 15%. Es importante aclarar que, desde nuestra perspectiva, los únicos productos con tratamiento arancelario especial son los lácteos y las partes de pollo, ya que en el resto de ellos se aplica un arancel que el país tiene el pleno derecho de aplicar, como arancel máximo consolidado en el marco de la OMC, y que cualquier aplicación diferente implica la renuncia explícita del país a ese derecho.

En el Tratado, y como supuesto mecanismo de protección de la producción nacional frente a las importaciones, se establecen los plazos de desgravación arancelaria, que se refiere a un lapso temporal en el que el arancel se reduce en forma más o menos acelerada según el producto, para pasar del nivel de partida en el momento de la posible entrada en vigencia del Tratado a un arancel de llegada que, en todos los casos y para todos los productos del agro costarricense, están planteados como arancel 0 (cero).

## CUADRO 2

*Nivel arancelario de Costa Rica para productos seleccionados, 2004.*

Producto	Arancel
Carne de cerdo	46%
Carne de aves: partes de pollo para el resto	150% 35% a 40%
Productos lácteos	65% para la mayor parte de los productos
Papas frescas	46%
Cebollas	46%
Frijoles	46%
Arroz	36%
Azúcar	46%
Papas procesadas	40%
Carne bovinos	46%

Esto implica que al final del plazo de desgravación, todos los impuestos de importación quedan en cero, es decir, que se podrá importar cualquier cantidad de producto desde Estados Unidos sin pagar en lo absoluto ningún impuesto de importación. Esto representa la apertura total de nuestro mercado interno a las exportaciones de productos agropecuarios procedentes de Estados Unidos, que entrarían al mismo sin pagar ningún tipo de impuesto de importación.

Si recordamos lo que hemos analizado en relación a la estructura de subsidios y ayudas a la agricultura aplicada en Estados Unidos, una apertura de este tipo significa que nuestros agricultores van a tener que competir con grandes corporaciones de exportación y con productores ampliamente subsidiados, por lo que no puede esperarse más que su desplazamiento y la sustitución del producto nacional por el producto importado, con los consiguientes efectos negativos sobre la balanza comercial y la ruina de los productores.

Los plazos de desgravación arancelaria son diferentes en cada producto; oscilan entre los 5 años para la papa prefrita congelada<sup>8</sup> y los 20 años para arroz y la mayoría de los productos lácteos. Asimismo, los puntos de partida del proceso de desgravación son igualmente disímiles, siendo del 10% al 15% para la mayoría de los productos, con la excepción de los productos del Cuadro 2.

Dentro de ellos, es importante llamar la atención al hecho de que, en el caso de la carne de bovinos, el punto de partida del plazo de desgravación es de 15%, por lo que el arancel se rebaja de esa base hasta cero en 15 años. Sobre ello, resulta francamente escandaloso que, como se consigna en el Anexo 3-3-CR-notas del Tratado, las tasas base arancelarias tomadas como punto de partida de la desgravación estén constituidas por *"los aranceles de Nación más Favorecida del Arancel Centroamericano de Importación vigentes al 1 de enero del 2003"*, es decir, uno de puntos de partida más bajos posibles.

Si bien estos plazos pueden parecer aparentemente largos, en realidad no lo son, desde la perspectiva de que todo apunta a que Estados Unidos siga manteniendo la estructura de subsidios a la agricultura, la cual, como ya hemos mencionado, se exigió que quedara por fuera de la negociación y del Tratado. Si el punto de llegada en todos los casos es un arancel 0, el plazo de desgravación

8. Sobre este producto, si bien el Tratado no especifica explícitamente un plazo de desgravación arancelaria, ya que supuestamente la papa y la cebolla están excluidas, se estipula una cuota de importación libre de arancel ilimitada a partir del año 5 de vigencia del Tratado, lo que no representa otra cosa que una forma engañosa y manipuladora de introducir un *plazo de desgravación arancelaria de hecho*, con el único fin aparente de confundir a los productores y a la población en general.

arancelaria no significa otra cosa que una especie de **certificado de defunción con fecha adelantada para los productores y la producción nacional**, que será a todas luces incapaz de competir con los miles de millones de dólares que se dan en subsidios a los productores y las grandes corporaciones agroindustriales y de exportación en Estados Unidos.

Un aspecto que debe aclararse sobre los plazos de desgravación es que los mismos se refieren al proceso por el cual el arancel pasa del punto de partida hasta llegar a 0. En este sentido, se refiere a un proceso de reducción del arancel, más o menos abrupto según el producto, y con plazos de gracia en algunos casos en los que el arancel no se reduce, pero que implica que no hay que esperar el total del plazo para sentir los efectos de las importaciones, ya que en el proceso mismo de desgravación llega un momento en que el arancel es sumamente reducido.

El ejemplo del arroz puede servir para que se entienda lo anterior. El punto de partida del proceso de desgravación arancelaria es de un 36% que, curiosamente, si se toma en cuenta el nivel de *dumping* de las exportaciones de este grano por parte de Estados Unidos (cuadro 1), apenas lo compensaría. Si bien el plazo de desgravación para este grano está estipulado en 20 años, con 10 años de gracia en que el arancel no se reduce, entre el año 11 y el año 15 el arancel se reduce en un 40%, lo que significa que el arancel en el último año sería de apenas el 21.6%, totalmente insuficiente para tener una protección con respecto a las importaciones, y entre el año 15 y el año 20 del Tratado, el arancel pasaría de ese 21.6% a 0 (cero).

La única forma en que estos plazos de desgravación arancelaria hubieran tenido sentido es si a la par de los mismos se hubiera incluido un plazo de desmantelamiento de los subsidios en la agricultura de Estados Unidos, y mecanismos de derechos compensatorios para gravar las importaciones, de tal forma que se compensaran los subsidios y prácticas como el *dumping*.

De la forma en que han quedado establecidos en el Tratado, los plazos de desgravación arancelaria son un **mecanismo totalmente insuficiente para la protección de los productores y la producción nacional** frente a las importaciones de productos agropecuarios que entrarían desde Estados Unidos totalmente libres de arancel al final de los plazos. El plazo de la desgravación no significa otra cosa que el diagnóstico médico en el caso de un enfermo terminal, en el que lo único "tranquilizador" es conocer el tiempo faltante para el desenlace, con la diferencia de que considerando la orientación de las políticas económicas y sociales imperantes en el país, el plazo ni siquiera permitiría un entierro decente de la producción agropecuaria nacional y de los productores.

En referencia a esto, es importante tomar en cuenta la experiencia de la agricultura mexicana en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y aprender de ella, a la luz de los efectos absolutamente negativos que el tratado ha tenido sobre los sectores de producción campesina. Los efectos sobre este sector han sido simplemente devastadores, aun cuando el mismo tratado estableció plazos de desgravación arancelaria muy similares a los del TLC de Centroamérica con Estados Unidos, y considerar que en la actualidad la lucha de los agricultores mexicanos es por frenar esa desgravación que ya es obligatoria según los términos del tratado.

El otro mecanismo de protección establecido en el Tratado es el de las salvaguardias, mecanismo también totalmente insuficiente para lograr una adecuada protección de los productores y la producción nacional, ya que en realidad no brinda una protección efectiva cuando las importaciones provienen de un país en el que impera un sistema de subsidios generalizado a la producción y a las exportaciones.

Sobre esto, es importante aclarar al lector no especializado que el mecanismo de la salvaguardia, también contemplado en el marco de la OMC, pero que en el Tratado recibe una redefinición particular, **no significa una prohibición de las importaciones** que sea activada en el momento en que se esté generando un daño a la producción interna. En ningún momento se contempla esto, sino simplemente el recurso de implementar, por un plazo determinado, un arancel adicional a las importaciones, que supuestamente debe ser suficiente para "desalentarlas".

Lo anterior significa que no existe garantía absoluta de que las importaciones no se realicen, ya que si un importador está dispuesto a seguir introduciendo producto al mercado nacional aun con el arancel de salvaguardia, no hay una legislación que se lo impida, de tal forma que el daño a la producción nacional, que es el que precisamente se pretende evitar con la salvaguardia, seguiría dándose.

Asimismo, el monto de los aranceles adicionales por salvaguardia tienen limitaciones, por lo que no es claro que el momento en que se decida aplicarlos brinden realmente una protección efectiva. El monto máximo del arancel de salvaguardia es fijado en el Tratado a partir del arancel mínimo que el país haya aplicado para importaciones del producto procedentes de cualquier país del mundo, según lo que se conoce en el comercio internacional como tratamiento de Nación Más Favorecida (NMF).

Lo anterior depende en gran parte de la trayectoria del país como importador, de forma que si en algún momento entró al país algún producto procedente de cualquier parte a una tasa reducida, ésta sería considerada como el arancel correspondiente a la NMF y, por lo tanto, como límite superior del arancel de salvaguardia.

De esta forma, para la mayoría de los productos, esta salvaguardia no podría ser superior al 10 o 15%, como tampoco es probable que sea superior al punto de partida del plazo de desgravación arancelaria en el marco del Tratado, lo que implica niveles que no van a ser superiores al Arancel Máximo Consolidado del país, es decir, del 46%.

Nuevamente, tenemos que concluir que el mecanismo de la salvaguardia en sí es totalmente insuficiente para proteger a los productores y la producción nacional en el caso de que las importaciones provenientes desde Estados Unidos, en el marco del Tratado, estén provocando un daño interno, más si se toma en cuenta que el país se enfrenta a una contraparte comercial que tiene entre sus prácticas usuales en el campo del comercio internacional el recurso amplio a los subsidios y ayudas interna, y a las prácticas de comercio desleal como el *dumping*.

## **Los denominados contingentes arancelarios (cuotas de entrada del producto libre de arancel)**

Ya hemos analizado que los plazos de desgravación arancelaria y las salvaguardias son mecanismos insuficientes para garantizar una adecuada protección a los productores y la producción nacional. Pero, por si eso fuera poco, su eficacia es totalmente socavada por los compromisos estipulados a nivel de una apertura inmediata del mercado nacional a cuotas específicas de producto que, bajo el mecanismo de los denominados contingentes arancelarios, entrarían en forma inmediata desde Estados Unidos libres del pago de cualquier arancel.

En todos los casos en los que el Tratado estipula una base arancelaria alta y un plazo de desgravación más prolongado, se contempla la entrada inmediata de productos libres completamente del pago de arancel, desde el mismo momento en que el Tratado fuera aprobado. En este sentido, el efecto directo de las importaciones se empezaría a sentir en forma inmediata, prácticamente el día después de que el Tratado fuera aprobado, neutralizando en gran parte el efecto de los plazos de desgravación arancelaria.

Se otorga así una cuota de importación desde el primer año de vigencia, por la cual entraría ese producto al país sin pagar ningún arancel; además se

contempla el incremento paulatino de esa cuota en una cantidad adicional cada año, de forma que sin necesidad de que se inicie siquiera la reducción de los aranceles, se le otorga una fracción del mercado nacional a los productores y exportadores de Estados Unidos.

La concesión de estos denominados contingentes arancelarios significa un acceso inmediato al mercado nacional y, concomitantemente, un desplazamiento de la producción nacional en forma inmediata y creciente, año con año, durante todo el plazo de la desgravación arancelaria. En el caso de la agricultura mexicana, este mecanismo significó el preludio del dominio del mercado nacional por la producción importada.

Este mecanismo tuvo, en el caso mexicano, en el contexto del TLCAN, un efecto paulatino de desaparición de la producción nacional, por el efecto combinado del dominio del mercado por las importaciones basado en la cuota creciente de acceso, y la falta de apoyo interno a los productores nacionales, lo que va generando condiciones deterioradas para competir con la importaciones crecientes que se reflejan en la disminución de la producción interna y el aumento paulatino de la necesidad de importar.

Se puede hablar de una especie de efecto erosivo sobre la producción nacional, en la que los productores se van retirando del cultivo de determinados artículos por la situación incierta del mercado y los precios derivada de las importaciones o, ante la situación de incertidumbre, dejan deteriorar sus condiciones de producción, generando una disminución de la producción en el mediano plazo.

En Costa Rica, un proceso en este sentido lo hemos visto, aun sin el Tratado, en el caso del arroz, en el que la falta de apoyo a la producción y un mercado cada vez más abierto ha provocado la disminución de la producción interna y el crecimiento marcado de las importaciones, a un nivel que ha provocado que pasemos de una situación de autosuficiencia y aun de generación de excedentes, a otra en la cual estamos importando entre un 40% y un 50% de nuestras necesidades de consumo.

Esto se agrava si se considera que la perspectiva de una desgravación total al final del plazo genera un claro elemento que desincentiva la inversión, de tal forma que sería previsible que la capacidad instalada para la producción de los artículos afectados se deteriore.

## CONCLUSIONES

Por todo lo que hemos analizado consideramos que el Tratado es totalmente nocivo para la producción nacional, y que con él se estaría pactando la extinción de una parte sustancial de los productores nacionales, la disminución de la producción y el creciente deterioro de nuestra seguridad y soberanía alimentarias.

En el plano social, esto significa la desaparición de un elemento fundamental de nuestra estructura social, el productor agropecuario y el campesino, que se sustenta principalmente en la producción para el mercado interno.

Asimismo, y si se consideran los efectos del Tratado en la región centroamericana, es previsible el deterioro de nuestras exportaciones al mercado centroamericano, marco en el cual se tendría que competir, asimismo, con la producción subsidiada de Estados Unidos.

Es absolutamente necesario que el Tratado no sea aprobado en su redacción actual, y que se genere un verdadero debate nacional, en el cual como primer punto esté la discusión acerca del futuro deseable para nuestro país y nuestra sociedad. Una vez más, como muchas en el pasado, un puñado de personas se arroga la facultad de negociar y pactar un Tratado que cambiará una gran parte de nuestras condiciones de producción y sobrevivencia, de relaciones humanas y de trabajo, de relación entre nosotros, con nuestras instituciones y con el mundo.

Y otra vez más, un puñado de diputados en la Asamblea Legislativa tiene en sus manos el poder de definir la suerte de miles de productores y trabajadores. La presión del pueblo debe estar presente para que las decisiones no se tomen a nuestras espaldas, y que la decisión final represente los intereses de las mayorías. **El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos no debe ser aprobado, por la seguridad y la soberanía alimentaria, por el respeto al derecho a la producción para nuestros campesinos y productores, por el derecho de una vida digna y el respeto a una forma de vida y cultura en nuestros campos, por los más altos intereses de nuestro pueblo, por nuestra existencia como nación soberana, plasmada en nuestras instituciones y en nuestra forma de vida.**