



**MEMORIA DEL SEMINARIO REGIONAL
MERCADOS, APERTURA Y DESARROLLO DE
LA COMPETITIVIDAD AGROALIMENTARIA**

Editado por Danilo Herrera

*Sede Central del IICA, Coronado, Costa Rica
29 de enero – 1 de febrero 2007*

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2008

El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda.

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio Web institucional en <http://www.iica.int>.

Las ideas y opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no representan necesariamente la posición oficial de la Dirección General del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), su presidente o su Directorio Ejecutivo.

Coordinación editorial: Danilo Herrera

Corrección de estilo: Tomás Saraví

Diagramado: María del Pilar Castillo

Diseño de portada: Karla Cruz

Impresión: Imprenta IICA, Sede Central

Mercados, apertura y desarrollo de la competitividad agroalimentaria:
memoria del seminario / ed. por Danilo Herrera -- San José, C.R. :
IICA, BID, 2007.
227 p.; 23 cm

ISBN13: 978-92-9039-867-7

1. Tratados comerciales - América Central 2. Apertura económica
3. Sector agroalimentario – competitividad I. IICA II. Título

AGRIS
E71

DEWEY
382.9728

San José, Costa Rica
2008

CONTENIDO

Presentación -----	7
Introducción -----	9
Sesión Inaugural -----	13
Róger Guillén. Director de Operaciones e Integración para la Región Central. IICA-----	13
Jorge Requena. Representante del BID en Costa Rica -----	17
James French. Director de Liderazgo Técnico y Gestión del Conocimiento. IICA -----	19
Presentaciones Magistrales -----	21
Los mercados agroalimentarios. Situación actual y perspectivas. Carlos Pomareda. Presidente de Servicios Internacionales para el Desarrollo Empresarial (SIDE) -----	23
El estado actual de las negociaciones multilaterales (DOHA). Implicaciones para el Sector Agroalimentario Centroamericano. Dacio Castillo, Embajador de Honduras ante la OMC -----	35
<i>Comentarios:</i> Juana Galván. Especialista Regional en Políticas y Negociaciones Comerciales. IICA -----	47

TLC Centroamérica-República Dominicana– EE.UU. Preparación para su aprovechamiento: las agendas complementarias. Juan Manuel Villasuso. Profesor Universidad de Costa Rica -----	51
Paneles-----	63
PANEL 1	
Centroamérica de Cara a la Negociación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea -----	65
La negociación del Acuerdo de Asociación Chile – Unión Europea. Experiencias para Centroamérica. Andrés Rebolledo. Director de Asuntos Económicos Bilaterales. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile -----	67
Perspectivas de la negociación de un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea: retos y oportunidades para los sectores agroalimentarios de Centroamérica Alberto Trejos. Profesor del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE)-----	73
PANEL 2	
Integración Económica Centroamericana y el Sector Agroalimentario -----	81
Situación actual, avances y perspectivas para la integración económica centroamericana. Implicaciones para el Sector Agroalimentario. Edgar Chamorro. Asesor de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana. SIECA-----	83
Avances en la formulación de una política agrícola centroamericana. Róger Guillén. Secretario Ejecutivo del Consejo Agropecuario Centroamericano-----	87

Comentarios del Panel 2: Fernando Ocampo, Consultor en Comercio -----97

PANEL 3
Administración de Tratados Comerciales -----101

Administración de Tratados Comerciales. Experiencia de México en NAFTA. Adriana Herrera. Coordinadora General de la Unidad de Estudios y Negociaciones Comerciales de ASERCA (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria). México ----- 103

La Administración Moderna de Tratados Comerciales. Jaime Granados, Especialista en Comercio, BID. Washington, D.C.----- 109

Comentarios Panel 3: Andrés Rebolledo. Director de Asuntos Económicos Bilaterales. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile ----- 121

PANEL 4
Sistema Agroalimentario y Competitividad-----125

El Sistema Agroalimentario: concepto, su contribución a la economía y a la definición de políticas. Joaquín Arias. Especialista Regional IICA para la Región Andina----- 127

Desarrollo de la competitividad agroalimentaria. Mariano Ventura. Presidente de la Asociación Tercer Milenio ----- 145

Comentarios Panel 4: Edgar Cruz. Consultor en Políticas y Comercio Agroalimentario----- 151

PANEL 5
Competitividad con Equidad en Cadenas Agroalimentarias -----155

La cadena: instrumento para la identificación de políticas y el desarrollo de la competitividad agroalimentaria.
Danilo Herrera. Especialista en Políticas y Comercio. IICA ----- 157

Condicionantes para la integración exitosa de pequeños y medianos productores agrícolas en cadenas internacionales.
Rafael Díaz. Director General del Centro Internacional de Política Económica. Universidad Nacional (Costa Rica)----- 167

Comentarios del Panel 5: Víctor Umaña. Investigador,
INCAE Business School ----- 173

PANEL 6

Acuerdos de Competitividad. Instrumento para la Identificación e Implementación de Acciones y Políticas Agroalimentarias ----- 179

Acuerdos de Competitividad: Experiencia de España.
Oscar Mozún. Gerente Organización Interprofesional de la Carne de Vacuno (INVAC). España ----- 167

Acuerdos de Competitividad: Experiencia de Colombia.
Carlos F. Espinal. Especialista Oficina del IICA en Colombia ---- 185

Comentarios del Panel 6:
Carlos Pomareda. Presidente de Servicios Internacionales para el Desarrollo Empresarial (SIDE) ----- 193

Mesa Redonda:

Identificación e implementación de políticas agroalimentarias: Desafíos para las Unidades de Políticas, con consideración de los retos que impone la apertura comercial y las urgencias para incrementar la competitividad agroalimentaria ----- 195

Anexo 1 Lista de Participantes -----205

Anexo 2. Programa del Seminario -----219

PRESENTACIÓN

La apertura comercial agrícola multilateral en el marco de la Ronda de Doha, el Tratado de Libre Comercio Centroamérica/República Dominicana con Estados Unidos (conocido como RD-CAFTA por sus siglas en inglés), el proceso de integración económica centroamericana, y también la negociación en puertas del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, representan una gran carga de responsabilidad para los Ministerios de Agricultura de Centroamérica y República Dominicana (MAG). Para sus Unidades de Análisis de Políticas (UAP), implica la necesidad de seguir de cerca estos procesos, hacer planteamientos para el sustento de posiciones institucionales y sectoriales, anticipar y evaluar los posibles impactos en el sector agroalimentario y presentar propuestas de políticas y proyectos para mejorar la competitividad de la agricultura.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), con el fin de contribuir a que los sectores agroalimentarios de los países de Centroamérica y República Dominicana aprovechen mejor las oportunidades que ofrece la apertura comercial y enfrenten mejor los retos que se presentan, auspiciaron la ejecución del Proyecto de Cooperación Técnica Regional “Fortalecimiento de las Capacidades Técnicas de las Unidades de Políticas de los Ministerios de Agricultura de Centroamérica”(ATN/SF-9755-RG). Este proyecto tiene como propósito el fortalecimiento de las capacidades técnicas de las UAP de los MAG para analizar la competitividad de los Sistemas Agroalimentarios (SAA) y hacer planteamientos y propuestas para mejorarla.

El Seminario “Mercados, Apertura y Desarrollo de la Competitividad Agroalimentaria”, documentado mediante esta publicación, es uno de los componentes de este Proyecto y se realizó del 29 de enero al 2 de febrero de 2007.

El Proyecto, es parte de un conjunto de acciones que, en la misma dirección, ejecutan ambas instituciones. En junio de 2005, en declaraciones públicas en torno al RD-CAFTA, el Presidente del Banco anticipó la movilización de recursos financieros no reembolsables para apoyar la aplicación de las leyes laborales, la protección del medio ambiente y el fortalecimiento institucional en los países suscriptores del Tratado.

El IICA, como organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano, apoya los esfuerzos que hacen sus Estados Miembros para mejorar la competitividad agroalimentaria; para ello, entre otras, ejecuta actividades en áreas como Comercio y Desarrollo de los Agronegocios, Tecnología e Innovación, Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos y Desarrollo Rural Sostenible. El IICA programa estas actividades en consulta con los sectores público y privado de los países, a partir de lo cual surgen agendas nacionales de cooperación técnica. En este sentido, el Proyecto y la temática del Seminario están íntimamente relacionados con las agendas nacionales.

Hemos considerado ambas instituciones la conveniencia de documentar el seminario mediante la publicación de la presente memoria, fundamentalmente por la vigencia de los temas abordados, mismos que no dudamos estarán presentes en el quehacer institucional público y privado durante los próximos años.

Róger Guillén Bustos

Director de Operaciones Regionales
e Integración para la Región Central
Instituto Interamericano de Cooperación
para la Agricultura (IICA)

Antoni Estevadeordal

Gerente
Sector Integración y Comercio
Banco Interamericano de
Desarrollo

INTRODUCCIÓN

Objetivos del Seminario

El objetivo general del Seminario fue contribuir al fortalecimiento de las capacidades técnicas de las Unidades de Análisis de Políticas (UAP) de los Ministerios de Agricultura (MAG), para analizar la competitividad de los Sistemas Agroalimentarios (SAA), hacer planteamientos, propuestas y producir información que facilite la toma de decisiones para mejorarla.

En lo específico, el Seminario se orientó a fortalecer las capacidades para: a) analizar la situación competitiva de los SAA, con respecto a la competitividad internacional, considerando los compromisos multilaterales y bilaterales de comercio que han adquirido y adquirirán los países; b) analizar y monitorear la evolución de la economía nacional y sus implicaciones para el desarrollo competitivo de los SAA; y c) generar propuestas de políticas, inversiones y acciones que faciliten el mejoramiento de la competitividad agroalimentaria.

Programa y descripción

El Seminario avanzó desde temas críticos que caracterizan el marco de regulación actual y prevista para el comercio internacional y que condicionan el accionar de los actores públicos y privados de la agricultura, hacia temas relacionados propiamente con el desarrollo de la

competitividad del sector agroalimentario nacional y de las cadenas agroalimentarias.

Considerando la gravitación que tienen los mercados agroalimentarios tanto en las decisiones privadas como en las orientaciones de las políticas, el evento inició con una presentación sobre este tema.

Seguidamente, se discutieron temas relacionados con el entorno internacional y su implicación para el sector agroalimentario regional, como son la situación actual de la Ronda Doha, la relevancia de las agendas complementarias agrícolas para enfrentar los retos y oportunidades que ofrece el Tratado de Libre Comercio Centroamérica/ República Dominicana con Estados Unidos y, finalmente, se trató el tema de la próxima negociación de un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.

En el ámbito regional, se discutió la situación actual y las perspectivas del proceso de la integración económica centroamericana, con énfasis en las implicaciones para el sector agroalimentario; asimismo, se hizo una presentación sobre los avances logrados en la formulación de una política agrícola centroamericana.

Finalizó la temática comercial con un asunto fundamental para los países: el seguimiento a los compromisos comerciales que adquieren; para ello, se programó un panel sobre el tema de la administración de los tratados comerciales.

El ámbito de atención de los ministerios de agricultura para su contribución al desarrollo de la competitividad de la agricultura, no puede limitarse al sector primario y debe extender su foco a las demás actividades del proceso productivo. Para estos fines, se realizó un panel para la discusión de los alcances e importancia del concepto de Sistema Agroalimentario y sobre cómo, desde la perspectiva institucional, estimular el mejoramiento de su competitividad.

Bajo la misma óptica del panel anterior, pero en una dimensión más operativa, se desarrolló un panel para la discusión de la cadena agroalimentaria como instrumento útil para la identificación de propuestas de transformaciones productivas y de políticas.

Un mecanismo que, bajo ciertas circunstancias, es muy útil para la ejecución de acciones y políticas para mejorar la competitividad de rubros específicos, es el de los Acuerdos de Competitividad por cadena. Se desarrolló un panel para discutir las experiencias de Colombia y de España con ese tipo de iniciativas.

La fase magistral de presentaciones finalizó con una mesa redonda, con participación de los Directores de Políticas de los países, alrededor de los “Desafíos para las Unidades de Políticas con consideración de los retos que impone la apertura comercial y las urgencias para incrementar la competitividad agroalimentaria”.

Durante el cuarto día, se realizó una sesión práctica para ahondar en el concepto de SAA y que no se incluye en esta memoria. Finalmente, se discutieron con los representantes de las UAP, trabajos a realizarse con posterioridad al Seminario, como el desarrollo de Acuerdos de Competitividad en cadenas específicas.

Para elaborar este documento, el primer paso fue transcribir las presentaciones; en esta fase aparecieron secciones no suficientemente claras por problemas de origen u otras con ideas repetidas o no muy precisas. Por tal razón se hicieron dos trabajos adicionales; 1) una edición técnica de resumen sobre el fondo de las presentaciones, y 2) el envío de las presentaciones ya editadas a los autores para su revisión final, habiéndose tenido respuesta en todos los casos menos uno. Además se practicó una edición filológica.

El proceso de cambio en el cual están inmersos los países de América Latina y el Caribe, que busca el crecimiento de la producción aunado a una mejor distribución de sus beneficios, compromete a la agricultura a desarrollar un esfuerzo permanente a fin de lograr una importante cuota de contribución a estos esfuerzos; todo un reto si

consideramos que los mercados agroalimentarios tienden a ser cada vez más competidos y competitivos. Este documento se ha preparado con la intención de que sea útil a investigadores, técnicos y en general a usuarios de los sectores público y privado comprometidos con el desarrollo de la agricultura.

Danilo Herrera Soto

Especialista en Políticas y Comercio del IICA
Responsable Técnico del Proyecto “Fortalecimiento
de las Capacidades Técnicas de las Unidades de Políticas
de los Ministerios de Agricultura de Centroamérica

SESIÓN INAUGURAL

PALABRAS DE BIENVENIDA SR. RÓGER GUILLÉN BUSTOS*

Nadie duda de los desafíos y oportunidades de cara al desarrollo que tienen hoy y durante las próximas décadas, Centroamérica y República Dominicana, países representados en este evento por funcionarios de las Unidades de Políticas de los Ministerios de Agricultura.

Para dimensionar el panel del sector agropecuario en este proceso de desarrollo económico, es importante considerar que el desarrollo de los países debe ser un proceso donde vayan de la mano tanto el crecimiento de la producción, como el mejoramiento socioeconómico de sus habitantes. Bajo esta premisa, se magnifican los retos que debemos asumir; en especial, el sector agroalimentario de los países participantes de este Seminario, ya que en el espacio geográfico en donde se desenvuelve el sector subsiste un alto porcentaje de población pobre. No hay magia para el mejoramiento socioeconómico de esta población rezagada; sin embargo, un elemento importante es el desarrollo de la competitividad, que está directamente relacionada con la adecuada conformación de alianzas entre los distintos actores involucrados en las cadenas productivas del sector agropecuario.

* Director de Operaciones e Integración para la Región Central del IICA y Secretario del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC)

Otro elemento a considerar es el efecto multiplicador que el crecimiento agrícola ejerce sobre otros sectores de la economía, lo cual amplía la responsabilidad que tenemos entre manos como actores directos del sector agroalimentario de nuestros países.

No es casual la realización de este evento y la presencia de todos ustedes, los Ministerios de Agricultura y sus técnicos, pues son la instancia generadora de pensamiento, de propuestas de política y de inversiones.

Así lo hemos entendido los Ministros de Agricultura de la región, el BID y el IICA, gestores de la iniciativa, quienes hemos seleccionado para este Seminario un conjunto de temas que consideramos de gran importancia y actualidad para la gestión de las Unidades de Políticas. La selección, en unos casos se realiza con fines de reforzamiento, en otros con fines de refrescamiento y en otros con visión prospectiva, como es el caso de la próxima negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (UE). El objetivo final es que salgamos todos fortalecidos técnicamente y que ello nos ayude a potenciar nuestra contribución al desarrollo de nuestros países.

El seminario se ha estructurado bajo una secuencia deductiva, partiendo de temas generales que caracterizan el marco de regulación para el comercio internacional, condicionantes del accionar de los actores públicos y privados de la agricultura, hacia temas relacionados propiamente con instrumentos específicos para el desarrollo de la competitividad del sector agroalimentario y de las cadenas agroalimentarias; esto último, con consideración de los distintos grupos de actores involucrados y su situación competitiva, de suerte que se puedan analizar opciones para la incorporación sostenida de medianos y pequeños productores en la corriente comercial.

Con posterioridad a este Seminario, el siguiente módulo de esta iniciativa tripartita entre los Ministerios de Agricultura, el BID y el IICA considera la participación directa de las Unidades de Políticas en actividades que permitirán aplicar algunos de los instrumentos que se

discutirán en el seminario. El proyecto bajo el cual se enmarca este taller finalizará a mediados del 2007 año con una actividad regional, en la cual se pretende el intercambio de experiencia.

Celebro con especial regocijo esta excelente oportunidad que tenemos de poder trabajar para el mejoramiento de la competitividad del sector agropecuario, y estoy seguro de que alcanzaremos los objetivos que nos hemos propuesto.

Finalmente, deseo agradecer al Sr. Danilo Herrera quien, por parte del IICA, ha asumido la coordinación del Proyecto IICA/BID que auspicia esta iniciativa y la organización de este Seminario en particular. Asimismo, quiero reconocer el excelente apoyo que nos han brindado los funcionarios de la Oficina del IICA en Costa Rica y en Washington para realizar esta actividad.

PALABRAS DEL SR. JORGE REQUENA*

Es para mí muy grato darles la bienvenida a este Seminario Regional denominado “Mercados, apertura y desarrollo de la competitividad agroalimentaria”; agradezco al IICA por acogernos tan generosamente en su casa para llevar a cabo este Seminario, el cual es un componente de un proyecto para nosotros muy importante, dado que está orientado a fortalecer las capacidades técnicas de los Ministerios de Agricultura de los países de Centroamérica y República Dominicana.

Los temas que ustedes van abordar en este seminario regional son diferentes de los que hubiésemos tenido que abordar una década atrás; hoy, la realidad de la región es sustancialmente distinta debido al ímpetu de los países a insertarse al mundo globalizado.

La realidad de hoy está afectada por al menos tres factores estrechamente relacionados: a) el primero, es que hay una falta de claridad sobre la conclusión de las iniciativas comerciales globales; al inicio del milenio, el BID apoyaba la agenda comercial regional, calculando que se iba a dar una transición del mercado regional hacia un mercado hemisférico, del cual los sectores agroindustriales son claramente una parte importante; además, considerábamos la obtención de nuevas y más favorables concesiones globales para el sector agropecuario en el marco de la negociación de la Ronda de Doha en la OMC. Sin embargo, a la fecha su contenido es incierto. No obstante, es importante destacar que la región continúa avanzando hacia la inserción de los mercados globales; b) el segundo factor es la agenda comercial bilateral de los países, en donde el tema agrícola se constituye en un eje trascendental. Tomando como ejemplo el CAFTA-RD, podemos indicar que éste representa un comercio de tres mil millones de dólares, con una perspectiva de crecimiento de por lo menos 1.5 mil millones de dólares;

* Representante del BID en Costa Rica

una vez que el Tratado sea totalmente implementado, los países del CAFTA-DR se beneficiarán no solamente por el crecimiento proyectado sino también por la oportunidad de expandir y diversificar su base exportadora agrícola; c) el tercer factor, es que ahora, mucho más que antes, hay mejor capacidad técnica para hacer frente a los retos que las negociaciones comerciales presentan para aprovechar exitosamente las oportunidades que el mercado global brinda.

La cooperación internacional ha apoyado el desarrollo de estas capacidades. Por ejemplo, eso sucede con la Cooperativa Integral de Producción El Limón R.L. en Guatemala, apoyado por el IICA, en el cual pequeñas empresas producen y exportan limón deshidratado; el BID por su parte, también tiene programas que van en esta dirección. Estamos trabajando continuamente con los países de la región e instituciones hermanas en temas técnicos, financieros y de cooperación en materia comercial, con base en los planes estratégicos de los países. Los instrumentos son varios, entre ellos la cooperación técnica directa y programas de préstamos para el fomento del sector privado, entre otros.

Quisiera concluir mencionando y destacando una iniciativa lanzada por el Presidente del BID, Sr. Alberto Moreno, denominada “la iniciativa de oportunidades para la mayoría”, bajo la cual el Banco prioriza sus proyectos con base en variables como la generación de empleo, la eficiencia, el aumento de oportunidades productivas y el desarrollo de cadenas de valor, el cual, sin duda, es el vehículo para obtener mayor beneficio de los procesos de apertura comercial y garantizar una mejor inserción de los países de la región en una economía global.

Este es el momento de hacer planteamientos, de formular propuestas, elaborar información que facilite la toma de decisión para brindar mejores oportunidades a la mayoría de la región. Esa es la agenda que ustedes tienen adelante en los próximos días. Les deseo muchísimo éxito en sus deliberaciones.

PALABRAS DE SR. JAMES FRENCH*

Muy buenos días a los miembros de la mesa principal y a todos los participantes de este seminario.

El Doctor Douglas North, ganador del Premio Nobel en Economía 1993, investigó sobre la importancia que las instituciones tienen en la definición de los senderos futuros de las economías de los países; por ello, ustedes que son representantes de las Unidades de Políticas de los Ministerios de Agricultura, tienen la tarea fundamental de asegurar que ese sendero sea el más propicio para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo y de aprovechamiento de los cambios que estamos enfrentando producto de la globalización y la apertura de los mercados.

La exportación y la competencia en los mercados no son nuevos para nosotros, la agricultura ha estado ya desde hace tiempo exportando, mejorando productivamente y fortaleciendo sus mercados; sin embargo, esa competencia que enfrentamos hoy en día es mayor y las tendencias de los cambios que estamos enfrentando son aún mayores; por ejemplo, cambios en los gustos de los consumidores y en sus exigencias, exigencias de los mercados en términos de sanidad de los alimentos que estamos consumiendo, en términos de la seguridad de los alimentos, en términos de la preocupación sobre el bio-terrorismo. Todo esto pone más exigencias sobre nuestros productores. Los mismos cambios que se están experimentando en los mercados internacionales, se están presentando en los mercados locales; cada vez más los consumidores locales y las cadenas de supermercados son más exigentes; por ello, para mantener la competitividad este nuevo entorno exige cambios a nivel de productores y de los demás actores de las cadenas productivas.

* Director de la Dirección de Liderazgo Técnico y Gestión del Conocimiento del IICA, en representación del Director General del IICA, Dr. Chelston W.D. Brathwaite.

El reto de todos ustedes que trabajan en políticas agrícolas es grande; la pregunta que surge es ¿Cómo podemos crear una política y un sistema y unas instituciones que faciliten y fortalezcan la competitividad, aseguren nuestra propia alimentación y garanticen una buena inserción de los pequeños y medianos productores en los procesos de apertura? Sin lugar a duda, tenemos que mejorar la competitividad de todos los sistemas de servicios asociados, de suerte que se facilite la creación de valor dentro de las cadenas agrícolas.

Estoy seguro que este seminario y las demás actividades ha desarrollarse en el marco del proyecto, van a servir para fortalecer no sólo la capacidad de ustedes y sus direcciones, sino que permitirá crear una red de colegas para una mejor interacción en la región. Quisiera agradecer a los organizadores del evento; especialmente a Danilo Herrera que está tomando el liderazgo de este proyecto y a Róger Guillén y todos los representantes de las Oficinas del IICA en Centroamérica que se suman a esta iniciativa y particularmente agradecer al BID por su apoyo técnico y financiero.

Con estas palabras quiero oficialmente darles la bienvenida al IICA, en nombre nuestro Director General, Chelston W. D. Brathwaite, espero que su estadía sea muy provechosa.

***P*RESENTACIONES
*M****AGISTRALES*****

LOS MERCADOS AGROALIMENTARIOS: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

*Carlos Pomareda**

Quiero referirme principalmente a los temas de: a) Cadenas Agroalimentarias; b) la dinámica de los mercados; y c) los desafíos de las actividades de producción primaria y agroindustria.

Luego, voy a formular dos preguntas que espero motiven a la discusión: ¿Seguimos trabajando el tema de la competitividad por producto o comenzamos a trabajar más en el tema de la competitividad por empresa?, y ¿Deben las negociaciones comerciales en la agricultura continuar como se hacen hasta ahora en temas tradicionales impuestos desde afuera, o proponemos un cambio?

Las cadenas agroalimentarias

Ha habido una gran evolución en el análisis de este tema, cuya discusión inicio aquí mismo en el IICA y que con los aportes de varios otros organismos internacionales, se han producido avances y se han generado muchas lecciones. Sin embargo, nos quedan algunas inquietudes como por ejemplo, cuál es la utilidad real del enfoque de las cadenas agroalimentarias o cadenas agroindustriales y cuál es la evidencia de que nos está ayudando a hacer más efectiva la definición de políticas, las negociaciones comerciales internacionales y la promoción de negocios entre diferentes actores?

* Presidente de Servicios Internacionales para el Desarrollo Empresarial (SIDE).

Algo que destaca en esta evolución del enfoque de cadenas es que se observa cada día más productos finales y que por lo tanto se hace difícil darle seguimiento a la dinámica de las cadenas. Por ejemplo: más arroces diferenciados (de grano corto y de grano largo, con nutrientes particulares, etc.); muchas presentaciones de leche (que tienen distintas calidades, aditivos, sabores, tamaños de envases, etc.). Los productos primarios son cada vez más distintos; pero lo son más aun cuando los analizamos a nivel de las agroindustrias y a nivel de los supermercados. Y como las agroindustrias se esfuerzan cada vez más por competir entre sí en los supermercados entran cientos de productos cada año a los anaqueles y salen otros tantos, no resulta fácil darle seguimiento a lo que ocurre en una cadena.

Lo antes expuesto revela que ha habido una enorme dinámica en las cadenas agroalimentarias, reflejada en el aumento de productos. Algo también importante para el análisis es el hecho de que hay más actores involucrados a distinto nivel, desde los productores más pequeños, con muchas limitaciones, hasta las empresas agropecuarias, las agroindustrias, los importadores y exportadores, y los supermercados. Analizando las cadenas bajo la lógica de la relación entre actores, hay que reconocer que hay muchísimos intereses y, en algunos casos impera la fuerza para imponer reglas privadas que superan la normativa de sanidad e inocuidad de los países y de la propia OMC.

Si bien las cadenas son estructuras en las que se dan juegos de poder, también son mecanismos en las cuales debe haber reglas del juego, que cada día son más diversas, pero tienden a universalizarse.

Hay por lo menos dos aspectos a destacar en relación al análisis de cadenas. El primero es *la visión integral de la cadena en un país* (por ejemplo la cadena láctea en Guatemala, la del arroz en Nicaragua, la avícola en Costa Rica o en el Perú, etc.). Este enfoque se ha extendido y está mostrando ser de utilidad para estimular alianzas, definición de estrategias de inserción al mercado, identificación de los asuntos que requieren investigación, etc., en estos casos las cadenas se definen a nivel de un país.

Y el segundo, se refiere a *los negocios articulados en cadenas*. En este campo se tiene las diversas modalidades de agricultura de contrato de supermercados con productores y agroindustrias; los contratos de carnicerías con engordadores de ganado dentro de un país; etc. Y también los contratos entre empresas en diferentes países. Por ejemplo, la agricultura de contrato de los expendedores de tilapia en Canadá, con los productores de tilapia en Costa Rica. Detrás de la lógica de las cadenas, se crean los negocios en cadena que, en muchos casos, trascienden, las fronteras de los países.

Debe reconocerse también que alrededor de las cadenas se forman conglomerados que articulan la producción primaria y agroindustrial con los proveedores de insumos y servicios, especialmente en los territorios rurales. Es allí en donde quisiéramos que las cadenas fueran el motor de desarrollo, que generen actividad económica en una zona y se creen vínculos, como una forma de dinamizar las economías locales.

Por lo tanto, no solo nos debe interesar entender las cadenas con la lógica de la competitividad a lo largo de los procesos de producción-transformación-comercialización, sino también como dinamizadores de los procesos de desarrollo en los territorios rurales. Es decir, no solo se trata de procurar aumentar la eficiencia y la competitividad de las empresas individualmente, sino las relaciones entre todos los actores, principalmente los más pequeños y promover el desarrollo en el medio rural vinculando la cadena a los proveedores de insumos equipos y servicios. Se que esta visión diferenciada de lo que es una *cadena*, de lo que es un *conglomerado* (cluster) no es compartida por muchas personas.

La dinámica de los mercados

Vamos a entrar ahora al tema de los mercados, que es la parte principal de esta presentación ¿Qué son en realidad los mercados? Son, en resumen, actores, espacios, momentos, precios y cantidades para muchos productos, muchos insumos y muchos servicios. Es decir,

tenemos que estar claros a que nos referimos cuando hablamos de “un mercado”.

Si bien gran parte del análisis de los mercados se refiere a los productos, en la agricultura a menudo se agudizan los problemas cuando no funcionan bien los mercados de insumos y servicios, a pesar de que estén funcionando razonablemente bien los mercados de productos. Muchos de los problemas de insuficiente competitividad de las empresas de producción, se explican por las ineficiencias en estos mercados de insumos y servicios.

Los mercados tienden a estar cada vez más vinculados a nivel global. Los acuerdos comerciales y las normas para el comercio global contribuyen a ello. Por lo tanto, cuando se analiza el mercado hay que tener presente que estos bienes o servicios también se pueden conseguir en el mercado internacional.

Hay muchas variables alrededor de un mercado que lo hacen diferente. Por ejemplo, el momento o tiempo en que se dan. Es así que los mercados de la leche son distintos en las épocas secas y en las épocas de lluvia cuando cambia la disponibilidad. Los mercados no funcionan igual durante la cosecha cuando hay abundancia o pocos meses después. Por ejemplo en el caso de arroz, los precios suben cuando se han agotado los inventarios. El lugar en donde opera el mercado es otra variable importante, con o sin acceso de vías de comunicación. Por otro lado, los precios que se obtienen varían según la cantidad del bien o servicio a negociar. Por ejemplo, no es lo mismo vender una vaca que comprar cincuenta vacas. Un factor de alta relevancia es el grado de competencia, el cual está dado por la cantidad de compradores y vendedores. Y por último, las calidades de los productos determinan en gran medida la segmentación de los mercados. Por ello, cuando hablamos de mercado, es mejor afrontarlo bajo la realidad de los negocios y no en un sentido genérico.

En la agricultura resulta importante estar informado y analizar: ¿qué mercados?, ¿con quiénes me asocio?, ¿a quiénes compro?, ¿a quiénes

vendo?, ¿dónde veo el precio? Es decir, hay que estar informado sobre los mercados,... y eso es más que recibir una lista de precios. Debemos ser más claros cuando decimos “los mercados” y analizamos qué está pasando con ellos, pues evidentemente son cada vez más amplios, más diversos, más segmentados. Además, los mercados son cada vez más específicos, con mayores exigencias de calidad; y algo muy importante, son cada vez más especulativas.

Al hablar de los mercados, un tema que surge es la dicotomía de los mercados de consumidores ricos y pobres. Surgen preguntas como ¿qué consume la gente que tiene más plata?, pues consume productos más caros, más finos. ¿Y qué consumen los que no tienen plata? consumen lo que pueden.... consumen alimentos baratos. Entra en esta dicotomía el tema de los transgénicos (más baratos) y los orgánicos (más caros), los segundos para los ricos y los primeros para los pobres. ¿Será que el mundo va a evolucionar así? ¿Vamos a ir moviéndonos hacia una diferenciación mucho más marcada de calidades resultados de la polarización en la distribución del ingreso; de la innovación tecnológica que conlleva el desarrollo de nuevos productos?

Un aspecto en relación con los mercados es el tema de si realmente existen o, por el contrario, se forjan. Se dice, desde cuando estudiábamos economía, que la oferta crea su propia demanda. Yo creo que sigue pasando lo mismo: los mercados se están creando en muchos casos por la influencia de la publicidad y las estrategias de mercadeo. Hay empresas que están especialmente en los tramos finales de las cadenas agroalimentarias que gastan muchísimo en publicidad. Hay empresas que desarrollan productos, y los acompañan con publicidad e imagen (p. ej. McDonalds invierte el 50% de su publicidad para crear hábito en niños de menos de cinco años).

Evidentemente, los mercados no están cambiando por una sola fuerza, sino por la confluencia de muchísimos factores.

En relación al tema de la transnacionalización de los mercados, se deben considerar tres aspectos: Primero, en mercados globales los

compradores y los vendedores se encuentran hoy en cualquier lugar del mundo; segundo, hay una tendencia a la uniformización de las normas técnicas de sanidad e inocuidad; y tercero, la tecnología de información y el conocimiento se convierten en algo esencial. Es decir, hay que estar informado sobre los mercados en muchos ámbitos.

Otro elemento a considerar es si los mercados se pueden destruir y recomponer. Hemos visto empresas que se establecen en países pequeños comprando una empresa pequeña; destruyen su imagen y su producto original y lo suplantán con uno nuevo. Los casos de las empresas de panificación son muy claros y recientes.

Desafíos para la producción primaria y la agroindustria

Los desafíos para la producción agropecuaria y las industrias relacionadas son cada vez más significativos, en función de la evolución de los mercados.

¿Qué va a pasar con los mercados del hemisferio en los próximos años? La población total de América Latina es de aproximadamente 550 millones. En el 2030 ascenderá a 800 millones. Hoy, la población pobre es de 300 millones, pero no sabemos cuántos pobres habrá después, ojalá menos. Esta estructura de población e ingresos tendrá una gran influencia en lo que se tenga que producir y/o importar.

En relación al tema de la confianza que uno puede tener en los mercados para producir o para depender de las importaciones, persisten muchas inquietudes, ¿se puede realmente hablar de un mercado latinoamericano? O es que cada país va a decir “el que pueda que salga adelante”. ¿Qué le ofrecemos a ese mercado latinoamericano en donde hay poder adquisitivo y también hay pobreza? O será acaso que este mercado es una utopía en un mundo globalizado?

La gran motivación por los mercados externos, estadounidense o europeo, es su poder adquisitivo, es decir, la posibilidad de vender

productos más caros y con mayor valor agregado. Ojalá podamos exportar más chocolates de calidad y no cacao para luego importar los chocolates. Ojalá podamos exportar café con marcas y café gourmet producidos en las zonas rurales, y no café verde, para que se transforme en cafés de 50 dólares el kilo en otros países. Este es uno de los principales desafíos para nuestras agroindustrias y para negociar las condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados.

Algo que debemos valorar cada vez más son los efectos cruzados en los mercados globales y la incertidumbre como una regla inequívoca. Voy a recordar tres casos muy simples al respecto:

- El caso del maíz y la soya es el más notorio y reciente, con grandes efectos globales. La mayor parte de países de América Latina, con la excepción de Argentina y Brasil, son importadores netos, y es lógico que así suceda, porque no tenía sentido producir aquello en lo cual no teníamos ventaja competitiva. En los últimos ocho o diez meses, con la presión energética y el mayor uso del maíz para la producción de alcohol y de la soya para producir biodiesel, el precio de ambos granos se elevó más de un 45%; y el alza podría ser mayor en el futuro. Entonces, con esta tendencia creciente de la demanda de carburante, los precios de los concentrados han subido más de un 60 o 70%, golpeando al sector avícola y de producción de cerdo. El resultado es el menor acceso a la proteína animal por parte de la población de menores ingresos, resultado del alza en los precios de los bienes en el último tramo de la cadena. El entusiasmo por producir cultivos para generar energéticos es desmedido...pero cuidado con el impacto en el precio de los alimentos.
- El caso de la caída del precio del café fue catastrófico, particularmente en Centroamérica. El golpe fue duro cuando los precios bajaron y todo el mundo se espantó. Felizmente muchos productores no “botaron” los cafetales; abonaron menos pero no los eliminaron. Los precios han comenzado a recuperarse a niveles tales que ha dado origen en muchos países a un *boom* de café de calidad. Soy testigo de lo que está pasando en Nicaragua y Guatemala, en

donde el concepto del valor agregado y la calidad comenzó a crecer; los caficultores comenzaron a interesarse a darle mayor valor agregado al producto exportable y están disfrutando de bienestar debido al cambio. Esto no se anticipó, pero el mensaje es que hay que estar preparado para este tipo de escenarios.

- El caso del ganado en Costa Rica es otro en el que se dieron cambios importantes a raíz de factores externos. El precio de la carne en canal creció a consecuencia del problema de las *Vacas Locas* en Norteamérica: se creó una crisis de abastecimiento en EE.UU. que generó un efecto dominó. Estados Unidos compró más carne a México y México más ganado a Centroamérica. El efecto fue positivo para la región Centroamericana.

Estos tres casos ilustran en forma sencilla los crecientes vínculos en el mercado internacional y la dificultad para predecir los resultados. Es evidente que ante tales escenarios el sector productor y la agroindustria tienen importantes desafíos, especialmente porque no pueden adaptarse tan fácilmente.

Algunas reflexiones finales

Es obvio que quienes estamos en la agricultura o la agroindustria queremos vivir de eso y generar ingresos satisfactorios, reducir riesgos y evitar fracasos. En pocas palabras, para eso está uno en los negocios. Sin embargo, el desafío es cada vez mayor, debido a una serie de factores estructurales y de entorno.

Desde el punto de vista estructural, la agricultura como actividad primaria tiene pocos grados de libertad. La lógica de una microempresa o de una empresa de cierto tamaño, está cada vez más orientada a diferenciar productos, generar valor agregado, y llegar a más consumidores con alta capacidad de compra. Sin embargo, resulta que esto no lo pueden hacer los productores agropecuarios, porque en la mayoría de los casos no hay formas de lograr esa diferenciación ni ese

valor agregado. La respuesta de los agricultores, en el marco de las limitaciones estructurales, es la innovación tecnológica para mejorar rendimientos y calidad; la gestión empresarial para reducir costos y mejorar la eficiencia; y la conformación de alianzas, para obtener mejores precios y reducir riesgos de mercado. Pero eso no resuelve el problema de que el valor agregado lo siguen generando y capturando los actores ubicados en los segmentos superiores de la cadena.

La situación no es más favorable desde el punto de vista de las condiciones de entorno. Todos los principios de competitividad se pueden plantear a nivel de la empresa agropecuaria. Sería ideal que todas las empresas se movieran en esa dirección, pero eso no sería suficiente. Sabemos que en el marco de la competitividad de las cadenas hay factores de entorno que tienen mucha influencia. Por ejemplo, los servicios para las empresas, las inversiones que hacen terceros, los costos de transacción, las inestabilidades del clima, las condiciones políticas y las medidas de política, que repercuten positiva o negativamente en la competitividad.

Todo lo anterior tiene importantes implicaciones para las medidas de política. La realidad es que hay una enorme urgencia en dos aspectos básicos: Por un lado el desarrollo de capacidades; si no se invierte en forjar capacidades, es muy difícil salir adelante. Por otro lado, es preciso bajar costos de transacción especialmente para la pequeña empresa. Sin embargo, de todas las políticas sectoriales que se consideran importantes, resulta que no son las que están abordando estos dos temas. ¿Qué hacer en ese caso? Primero, reconocer que son necesarias pero no suficientes las políticas sectoriales. Segundo, considerar la universalización de los procesos y reglas del juego, la armonización de las políticas entre países. No se puede trabajar un tema en un único país. Es decir, hay que cruzar las fronteras y tener reglas comunes. Hay que trabajar mucho más en estos dos temas.

Quiero insistir en el tema de las capacidades. Es indispensable tener políticas para desarrollar capacidades de las personas, las empresas, los gremios y las entidades públicas. Aunque muchas veces se da

capacitación para mejorar la capacidad de técnicos, obreros y profesionales, eso no ha sido suficiente porque los dirigentes de las empresas y las organizaciones no tienen la lógica de desarrollo de su empresa. Construir la capacidad de una empresa es distinto que mejorar la capacidad de las personas.

Los gremios son organizaciones que han mejorado mucho, especialmente aquellos que mantienen una lógica de organización en cadena y relacionada directamente con el comercio. La presión del mercado, la competencia los ha llevado a mejorar. La lección aprendida de este proceso es que construir organizaciones requiere mucho más que agrónomos, técnicos agrícolas y economistas; siendo necesario el aporte de personas que saben de gestión de recursos humanos, resolución de conflictos, concertación de intereses, etc.

Es oportuno comentar también que además de las políticas de recursos humanos y de desarrollo de organizaciones, otras que se definen fuera de los Ministerios de Agricultura son importantes. Actualmente las políticas más influyentes en la agricultura son la comercial, la ambiental y la macroeconómica. Por ello, es necesario involucrarse mucho más en este tipo de políticas. No podemos seguir metidos, en los Ministerios de Agricultura ocupándonos solo de las políticas sectoriales. Debemos convencernos que hay que trabajar mucho en gestionar las políticas que se toman fuera del sector.

Dos preguntas para terminar

¿Seguimos trabajando el tema de la competitividad por producto o comenzamos a trabajar más el tema de la competitividad por empresa? Si el escenario cambia tanto, si cada vez se crean nuevos productos, si las reglas del juego cambian, si los consumidores quieren cada vez cosas más diferentes, ¿por qué tanto énfasis en la competitividad por producto y negociaciones comerciales por producto? Creo que es un tema que hay que abordar más en esta discusión. Personalmente, considero que se

requiere un balance y afrontar más claramente el tema de la competitividad de las empresas.

¿Deben las negociaciones comerciales en la agricultura continuar como se hacen hasta ahora? Las negociaciones y las acciones colaterales están dominadas por el tema del acceso al mercado de productos, descuidando los temas estratégicos de las relaciones internacionales. Esto incluye la propiedad intelectual, lo relacionado a inversiones, los asuntos ambientales y laborales, etc. Por otro lado, dejamos que las negociaciones comerciales absorban temas de política nacional, no necesariamente vinculada al comercio o de utilidad para quien están en el comercio, y postergamos temas de reforma más urgentes y necesarios como, por ejemplo, la política tributaria, el negocio del comercio y el sector financiero?

Estas preguntas son dejadas a consideración del debate y ojalá sean abordadas en las presentaciones que siguen y en la discusión.

EL ESTADO ACTUAL DE LAS NEGOCIACIONES MULTILATERALES (DOHA). IMPLICACIONES PARA EL SECTOR AGROALIMENTARIO CENTROAMERICANO².

*Dacio Castillo**

He dividido mi presentación en tres grandes áreas: antecedentes de las negociaciones de Cancún a Hong Kong; el estado actual de las negociaciones (temas claves del Acuerdo sobre la Agricultura y las perspectivas para la ronda e implicaciones para Centroamérica).

Antecedentes de las negociaciones de Cancún a Hong Kong

La reunión ministerial de Cancún no fue del todo un fracaso ya que se evitó comprometer en ese momento la reforma agrícola a largo plazo. La propuesta planteada en la mesa de negociación se basaba en un texto conjunto de Estados Unidos y las Comunidades Europeas, hecho a su propia medida; actualmente ambos están reunidos para tratar de buscar un desenlace sobre el congelamiento de Doha, por lo que tenemos que

² Este resumen fue complementado con información proveniente del documento IICA “Situación y Perspectivas de la Agricultura y la Vida Rural en las Américas 2007: La Agricultura frente a los nuevos retos del desarrollo” (ISBN: 978-92-9039-812-7)

* Embajador de Honduras ante la Organización Mundial del Comercio (OMC).

estar muy cautelosos, ya que nuestra primera experiencia de Cancún no fue positiva.

En Cancún, los Países en Desarrollo (PeD) alegaron con razón, que la Declaración Ministerial no era fiel al nivel de ambición que se tenía de la Reunión Ministerial de Doha. En esa oportunidad existieron coaliciones de grupos de países en desarrollo, empezando a tomar fuerza el G20³ y el G33.

¿Qué pasa en los trabajos posteriores a Cancún, de septiembre del 2003 al 2004?

Las negociaciones procedieron tomando como base el borrador de texto desarrollado en la Conferencia Ministerial de Cancún, el cual estipulaba la adopción de un acuerdo marco, no en las modalidades en agricultura en ese momento, el cual se aspiraba poder adoptar en diciembre del año 2003, lo cual no fue posible. En este período aparece un nuevo grupo informal de negociación denominado G5 (Estados

³ El llamado grupo de los 20 (G-20) nació en agosto de 2003 y apareció en escena en la V Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) realizada en setiembre de 2003 en Cancún, México. Este grupo está exclusivamente enfocado en los temas agrícolas, particularmente en la demanda de la eliminación de los subsidios de este sector. Si bien el agrupamiento giró desde un principio en torno a las posiciones de Brasil, India, China y Sudáfrica, ha acaparado a países de todos los continentes. El G-33 es una agrupación de 46 países en desarrollo que funciona en las negociaciones de la OMC sobre agricultura y que ha sido punta de lanza en los conceptos e instrumentos de los Productos Especiales y del “Mecanismo de Salvaguardia Especial” para defender los intereses de los pequeños agricultores. El grupo incluye a Indonesia (el coordinador), India, China, Pakistán, Filipinas, Sri Lanka, Mongolia, Corea del Sur, Nigeria, Kenia, Tanzania, Mozambique, Benin, Senegal, Mauricio, Uganda, Bolivia, Perú, Venezuela, Nicaragua, Cuba, República Dominicana, Jamaica, Barbados, Trinidad y Tobago, Antigua y Barbuda, y varios otros países de África, el Caribe y América Central.

Unidos, Europa, Brasil, India y Australia), que desempeñó un papel muy importante en las negociaciones entre los años 2003- 2004.

En julio del 2005 se alcanza un acuerdo marco que tuvo como objetivo brindar la claridad adicional necesaria para acometer las negociaciones de modalidades en una segunda etapa; los Miembros reafirmaron que el nivel de ambición de Doha continuaba siendo la base para las negociaciones. Para todos los efectos prácticos, el acuerdo marco consideró en la declaración de Doha temas clave para los Países Desarrollados (PD), los cuales no habían sido incluidos en el año 2001 cuando se hizo el lanzamiento de Doha. Por ejemplo, el relajamiento de la caja azul, o lo que se denomina la caja azul expandida, el establecimiento de los productos sensibles para los PD y lo PeD, y temas de interés para los PeD, aunque sin suficiente elaboración, como es el caso del mecanismo de salvaguardia especial. El tema de acceso a los mercados se perfila como el más difícil de tratar en virtud de las desavenencias, incluso respecto a la estructura básica de la fórmula, el número de bandas, los umbrales, la fórmula en las bandas, etc. El tema de acceso a mercados enfrenta en ese momento a Estados Unidos y a Europa, pero también enfrenta a los PeD.

¿Qué sucede después del acuerdo marco?

El énfasis de los trabajos técnicos y las nuevas propuestas dan vigor a las negociaciones particularmente a finales del año 2005; se conviene en un marco de trabajo cual es la adopción de modalidades para la Sexta Conferencia Ministerial, a celebrarse en Hong Kong. Los miembros enfatizan un creciente vínculo entre las discusiones sobre la ayuda interna y el acceso a los mercados; el director general de la OMC sugiere un acercamiento respecto a un triángulo: acceso a los mercados en NAMA (Acceso a Mercados de Productos No Agrícolas) y agricultura; ayuda interna en agricultura; temas fundamentales para desbloquear las negociaciones. El objetivo de alcanzar una primera aproximación de las modalidades para julio del 2005 falla, poniendo en peligro el éxito de

Hong Kong y, por ende, los miembros llegan a esa Conferencia Ministerial en medio de un gran pesimismo.

En Hong Kong, el nivel de ambición de la conferencia había decaído y no podían adoptarse modalidades ni en agricultura ni en NAMA. La Conferencia conviene en algunos elementos bajo cada pilar del acuerdo que se encuentra en las negociaciones agrícolas, se establecen nuevas fechas para las modalidades y la presentación de listas de compromiso, pero no para la conclusión de la Ronda. Los PD, en particular Estados Unidos, insisten en crear nuevas oportunidades reales de mercados a través de una reducción arancelaria en la agricultura y también en otros temas como NAMA y servicios. Los PeD insisten en el trato diferenciado, la seguridad alimentaria, la seguridad en los medios de subsistencia y el desarrollo rural; una gran coalición del G33 con los países ACP y Países Menos Adelantados (PMA) se pronuncian en favor de las propuestas técnicas del G33 que incluía el tema de productos especiales y el mecanismos de salvaguardia especial.

¿Qué pasa después de Hong Kong de diciembre 2005 al 2006?

Los trabajos técnicos en Ginebra se combinan con una alta diplomacia en las capitales; aparecen esfuerzos dirigidos a adoptar modalidades para el mes de abril, aunque todos dudan de lo realista de dicho objetivo. El presidente del grupo de negociación agrícola en ese momento prepara un proyecto de modalidades para consideración de los Miembros en la reunión del Consejo General del mes de Julio, el cual es un compendio de posiciones de todos los Miembros, más que una propuesta de compromiso. Surge un nuevo grupo, el G6, que es el mismo G5 ampliado con Japón a solicitud de las Comunidades Europeas. En ese momento y, al no haber acercamiento entre los principales grupos de negociación, el Director General decide suspender las negociaciones.

¿Qué pasa después de la suspensión de las negociaciones de la OMC?

Primero, continúan las recriminaciones entre los países. Estados Unidos aparece como el principal responsable de este “impasse”; el debate se centra en la designación de los productos especiales y el número de productos; cobra especial relevancia el enfrentamiento contra el G33, en especial Estados Unidos contra la India. En el tema de ayuda interna, Estados Unidos se encuentra a la defensiva y aislado, Europa y Japón son presionados para mejorar la oferta sobre acceso a los mercados.

El estado actual de las negociaciones (enero 2007): Temas clave del Acuerdo sobre la Agricultura

Quiero entrar al estado actual de las negociaciones y los asuntos clave en los tres pilares de la agricultura, entiéndase ayuda interna, competencia a las exportaciones y acceso a mercados.

En *ayuda interna*, el acuerdo marco del mes de julio agrupa los temas de ayuda del Acuerdo sobre Agricultura (AsA) en tres grandes áreas: ayudas internas con efectos de distorsión al comercio que agrupa la Caja Ámbar, los programas *De Minimis* y la Caja Azul; la Caja verde y el tema de trato especial y diferenciado.

Se logró el compromiso de que la base para la reducción de la ayuda interna será al menos igual que la medida global de ayuda (MGA) consolidada, más el nivel *De Minimis* permitido, más los pagos de la Caja Azul. Se utilizará una fórmula estratificada para las tres bandas ya acordadas⁴, que atienda al principio de que a mayor nivel de ayuda, mayor reducción (Banda 1: Ayuda menor a US\$15 mil millones; Banda 2: Ayuda entre 15 a 40 mil millones de US\$; Banda 3: Ayuda superior a

⁴ Esto significa en términos concretos que la Unión Europea estará comprendida en la banda superior, Estados Unidos y Japón estarán comprendidos en la banda media y todos los demás Miembros, incluidos todos los países en desarrollo, estarán comprendidos en la banda inferior.

US\$40 mil millones). Los niveles de reducción propuestos para cada banda son disímiles y es en este punto en donde se centra la discusión.

Propuestas de Reducción Global de la Ayuda Interna causante de Distorsión del Comercio

PROPUESTAS	BANDA 1 (UE)	BANDA 2 (EE.UU. y Japón)	BANDA 3 (otros Miembros con MGA total)*
UE	70%	60%	50%
EE.UU.	75%	53%	31%
G-20	80%	75%	70%
G-10	75%	65%	45%

Los PED (todos ubicados en la Banda 3) asumieran reducciones menores en un período de implementación más largo (G-20 propone que las reducciones sean 2/3 de las que apliquen los PD).

Fuente: Anabel González, División de Agricultura y Productos Básicos.

Se acordó establecer “topes” de ayuda por producto específico con el objeto de evitar traslados a otros programas lícitos. Así mismo, se acordó establecer un techo equivalente a un porcentaje del valor de la producción total a los programas de la *Caja Azul* y se convino definir compromisos de reducción.

En cuanto a la *Caja Ámbar*, se discuten recortes y período base para los topes de MGA por productos específicos. Cabe destacar que, actualmente, la UE insta a que EE.UU. reduzca la ayuda interna de *Caja Ámbar* a un valor por debajo de los 15 mil millones de dólares y los países del G-20 instan una disminución de 12 mil millones de dólares. En cuanto a la *Caja Verde* se planteó la necesidad de examinar y aclarar los criterios, con el propósito de asegurar que estas políticas y programas no tengan efecto de distorsión sobre el comercio y la producción, o bien que lo tengan en grado mínimo.

Con relación al *De Minimis* el debate se centra en la reducción del mismo por productos específicos y no referidos al nivel de la producción total.

Propuestas de reducción de la cláusula *De Minimis*

PROPUESTAS	REDUCCIONES DEL "DE MINIMIS"
EE.UU.	50% (2,5% para PD y 5% para PED)
UE	80% (1% para PD y 2% para PED)
G-10	No ha sugerido un % de reducción específico, pero favorece recortes altos para PD (posición similar a la de la UE)
G-20	Una reducción en la cuantía necesaria para ajustarse a la "OTDS"

Fuente: Anabel González, División de Agricultura y Productos Básicos.

Respecto a “trato especial y diferenciado” a países en desarrollo, se planteó otorgarlo mediante plazos más largos y coeficientes menores de reducción, y compromisos menores para la reducción del nivel *De Minimis*.

Respecto a la ayuda con efectos de distorsión al comercio, se espera que de la negociación se acuerden mayores recortes y nuevas disciplinas para la MGA y por producto; asimismo, topes y disciplinas al compartimiento azul. Estados Unidos es renuente a aceptar el nivel de ayuda de 22.4 mil millones, la Unión Europea insiste en 15 mil millones y el G20 en 12 mil millones; recientemente, Estados Unidos trata de hacer un movimiento entre 16 y 17 mil millones billones con lo cual se espera desbloquear la negociación en este tema en particular. Si se analizan los niveles de apoyo que Estados Unidos ha dado a su agricultura en los últimos años, son inferiores a los que pretende consolidar.

En el caso de Europa, se le da menos importancia a este tipo de ayuda, ya que como resultado de la reforma de la Política Agrícola Común, mucha de esta ayuda se trasladó a políticas de *Caja Verde*; o sea, Europa está saltando de una “caja a otra caja”.

Respecto a los topes de la ayuda por productos, Estados Unidos propone un nivel igual al promedio entre 1999 y 2001, Europa y el G20 el promedio entre 1995-2000.

En el pilar de *competencia a las exportaciones*, el alcance de estas negociaciones abarca los subsidios a la exportación, así como las medidas de efecto equivalente, las cuales puede incluir créditos de exportaciones, garantías de créditos o programas de seguros con períodos de repago menores de 180 días; se acordó la eliminación de este tipo de ayuda para el año 2013.

Acceso a los mercados: Se acordó utilizar una fórmula estratificada de reducción y cuatro estratos. Los PeD quieren umbrales más elevados, debido a particularidades de sus estructuras arancelarias, se discute el promedio de reducción global; la propuesta del compromiso del G20 exige un 54% de reducción promedio para los PD y un 36% para los PeD.

Se definió que la reducción arancelaria se hará a partir de los niveles consolidados en la Ronda Uruguay, utilizando cuatro bandas para estructurar los recortes. El objetivo es que a mayor nivel de aranceles, haya mayor porcentaje de reducción. No hay consenso en los rangos de las bandas, ni en la reducción a aplicarse a cada una de ellas, ni sobre el trato especial y diferenciado (TED) a conceder a los Países en Desarrollo.

Un resumen de las propuestas de bandas y reducción, así como el mecanismo de TED se puede encontrar en los cuadros siguientes:

Propuesta de reducción arancelaria para Países Desarrollados

Bandas	ACP		G-10		UE		G-20		EE.UU.	
	Niveles (%)	Recortes	Niveles (%)	Recortes	Niveles (%)	Recortes	Niveles (%)	Recortes	Niveles (%)	Recortes
A	0-20	23%	0-20	27%	0-30	35%	0-20	45%	0-20	55-65%
B	20-50	30%	20-50	31%	30-60	45%	20-50	55%	20-40	65-75%
C	50-80	35%	50-70	37%	60-90	50%	50-75	65%	40-60	75-85%
D	80+	42%	70+	45%	90+	60%	75+	75%	60+	85-90%
Otros	Recorte promedio de 36%		G-10 propone mayor flexibilidad en cada banda a cambio de un recorte promedio mayor y menos productos sensibles		UE propone flexibilidad en la primera banda entre 20 y 45%		Recorte promedio mínimo de 54%		EE.UU. rechaza recorte promedio mínimo de 54%	

Fuente: División de Agricultura y Productos Básicos OMC.

Propuestas de reducción arancelaria para Países en Desarrollo

Bandas	ACP		G-10		UE		G-20		EE.UU.	
	Niveles (%)	Recortes	Niveles (%)	Recortes	Niveles (%)	Recortes	Niveles (%)	Recortes	Niveles (%)	Recortes
1	0-50	15%	0-30		0-30	25%	0-30	25%	0-20	"ligeramente inferior que los recortes de los PD"
2	50-100	20%	30-70		30-80	30%	30-80	30%	20-40	
3	100-150	25%	70-100		80-130	35%	80-130	35%	40-60	
4	150+	30%	100+		130+	40%	130+	40%	60+	
Otros	Recorte promedio máximo del 24%. Techos consolidados a bajo nivel						Recorte promedio máximo de 36%			

Fuente: División de Agricultura y Productos Básicos OMC.

Se acordó permitir a los países designar un número de productos "sensibles" que tendrán un tratamiento diferenciado (aún sin definir). Sin embargo, hay consenso en que se deberá garantizar acceso por medio de contingentes y establecer para cada uno de ellos reducciones progresivas de sus aranceles. Asimismo, como mecanismo de TED, los países en desarrollo tendrán derechos a designar "productos especiales" (aún sin definir el trato que recibirán), seleccionados bajo los siguientes criterios: la necesidad de seguridad alimentaria; la seguridad de medios de subsistencia y el desarrollo rural. También se admite el derecho de los países en desarrollo a recurrir a un mecanismo de salvaguardia especial basado en activaciones por la cantidad y el precio de las importaciones, con disposiciones precisas que serán objeto de ulterior definición.

Para otros casos de acceso a mercados aún no se llega a acuerdos concretos, pero hay consenso de seguir trabajando en ellos: fórmula para atender la progresividad arancelaria (escalonamiento); la simplificación

de los aranceles (Equivalente ad valorem); la Salvaguardia Especial Agrícola (SGE); la liberalización de comercio de productos tropicales y la erosión de sistemas de preferencias de acceso a mercados.

Respecto al tema de productos tropicales, iniciativa presentada por los PeD productores de banano, genera un conflicto en América Latina ya que los países del Caribe productores de banano y que se ven beneficiados por el acceso preferencial europeo, pueden ver erosionados sus beneficios.

Propuestas de negociación sobre productos especiales

	G-33	Malasia	Tailandia	EEUU	
Selección de los PE	No. de líneas arancelarias	Por lo menos 20% de las líneas arancelarias agrícolas	Cantidad limitada	Cantidad limitada	5 líneas arancelarias máximo
	Nivel de detalle	Auto designación	Nivel de 8 dígitos del SA [o nivel] máximo de líneas arancelarias de los miembros	Nivel de 8 dígitos del SA.	Nivel de obligación detallado por ejemplo, el nivel aplicado en la lista de miembro.
	Indicadores	Lista ilustrativa, no exhaustiva, no preceptiva y no acumulada.	Requerimientos del comercio S-S, consumo nacional / producción, % del PIB agrícola, % del empleo agrícola, nutrición.	Requerimientos del comercio S-S, consumo nacional / producción, % del PIB agrícola, nutrición.	Requerimientos de la producción nacional productos exportados.
	Recurrir al MSE	SI			NO
	Recortes arancelarios	50% de líneas arancelarias, PE 0% de reducción. 25% de líneas arancelarias, PE 0% de reducción. 25% de líneas arancelarias, PE 10% de reducción.	Recortes arancelarios más bajos y periodos de ejecución más largos. PE con aranceles consolidados menores que [20%] deberían estar exentos de recortes arancelarios.	Todos los PE [0%] min. De recorte arancelario, menor que la formula total de países en desarrollo.	Líneas arancelarias PE [x%] del recorte arancelario general, pero los recortes deberían ser menos exigentes que los requeridos para productos sensibles.
Total de los	Cuotas Arancelarias, CA (TRQ, por sus signos en inglés).	Ningún compromiso de nuevas cuotas Arancelarias.	Expansión de la cuota-menor de lo requerido por la formula global --para los PE con compromisos CA.	Expansión de la cuota arancelaria para los PE con compromisos CA; ninguna exención total de recortes arancelarios para los PE bajo los CA.	Expansión de la cuota arancelaria para los PE con compromisos CA. Pero la expansión debería ser menos exigente que la requerida para productos sensibles.
	Topes arancelarios.	Ningún tope arancelario	Si, pero mayor que el tope general de país en desarrollo.	Si pero mayor que el tope general de países en desarrollo por [%]	
	¿De transición?		Si	Si: hasta el final del periodo de ejecución	

Fuente: Revista "Puentes", volumen 7 Nro. 3, julio 2006. Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD).

La Ronda de Doha y CAFTA Implicaciones para Centroamérica

El tema hay que verlo desde un punto de vista constructivo, para poder tratar de defender lo acordado a nivel bilateral en el ámbito multilateral. En el tema de los subsidios a la exportación, el CAFTA establece el objetivo de la eliminación multilateral de los subsidios a las exportaciones agrícolas, lo cual es congruente con la decisión de eliminar este tipo de apoyos a partir del 2013; sin embargo, no solamente los créditos a las exportaciones son subsidios, también lo es la ayuda interna no vinculada a procesos de exportación, la cual en el marco del CAFTA continuará después del año 2013.

Respecto a como considerar la ayuda alimentaria, el CAFTA establece reglas claras, mientras que a nivel multilateral es un elemento aún en discusión. El mecanismo de salvaguardia especial, a nivel multilateral no se puede aplicar a PeD y no establece ni plazo, ni techo arancelario; el CAFTA pone el techo el cual es equivalente al arancel NMF y limita su activación sólo a volumen y no a precio. ¿Hay una propuesta centroamericana sobre estos temas a nivel multilateral? La respuesta es no: ese es el trabajo que tenemos que realizar.

La negociación de la unión aduanera y una posible renegociación en la OMC bajo el artículo 28, resultado del proceso de armonización arancelaria, es otro tema en el cual se debe estar trabajando a nivel regional.

Uno de los temas en los cuales se podría trabajar en forma conjunta es el de “productos especiales”, por medio del cual se permitirá aplicar el techo arancelario para proteger a un subsector. Las propuestas presentadas pretenden limitar la cantidad de productos y existen propuestas para utilizar el mecanismo de “self designation”; Centroamérica podría hacer una propuesta conjunta, concertando, eso si, ante todo cuales serían esos productos de interés regional.

Tenemos en este momento una ventana de oportunidades de poder salvaguardar todo aquello que hemos negociado para nuestros sectores a nivel bilateral. Tenemos un trabajo adelante que vamos a hacer con Europa, pero para poder hacer ese trabajo hay que proyectar lo que queremos y tener claro cuáles son los objetivos de esa negociación con Europa y, principalmente, saber qué tenemos que plantear en la OMC para protegerlo.

COMENTARIOS A LA PRESENTACIÓN DEL SR. DACIO CASTILLO:

Juana Galván *

Agradezco la invitación para comentar la presentación del Embajador Castillo, quien ha tenido el privilegio de mantenerse como embajador negociador desde 1998, lo cual es sumamente importante. Muchos de nuestros países, con excepción de Costa Rica, cambian los embajadores y los jefes de negociación cada vez que cambian los gobiernos, lo que perjudica en muchas ocasiones la posición de cada país en las negociaciones.

Paso a destacar algunos aspectos con base en nuestra experiencia, no solo del seguimiento de las negociaciones en la OMC, sino también en la vivencia de la realidad de la producción y el comercio agrícola en Centroamérica, de cara a esas negociaciones y los acuerdos bilaterales que tiene la región.

Respecto al panorama presentado por el Embajador, de Cancún a Hong Kong, quiero referirme a tres ideas o aspectos que considero importantes: primero, estoy de acuerdo con el Embajador de considerar Cancún, no como un fracaso total, ya que se evitó comprometer la reforma agrícola a largo plazo; esto les dio a los países una oportunidad de tratar más detenidamente puntos importantes como los que actualmente se están viendo; segundo, lo que resulte de la negociación multilateral en Doha es fundamental no solo para el comercio agrícola, sino para la producción misma; y tercero, otro aspecto a resaltar es que en el “Texto de Julio” se relevan algunos aspectos que son importantes

* Especialista Regional en Políticas y Negociaciones Comerciales. IICA

para los Países en Desarrollo (PeD), referentes al vínculo entre ayudas internas y acceso al mercado, reconociendo la distorsión que producen los subsidios sobre la competitividad de los PeD.

En el caso de lo planteado en Hong Kong, se pone en evidencia que la ampliación de temas en muchos casos profundiza los tres pilares básicos; allí entran temas como el de productos sensibles, el de cómo manejar el tema salvaguardas especiales, importantes para los países de Centroamérica. La suspensión de las negociaciones que se dio el año pasado y que, desde hace poco, comienzan a reanudarse, evidencian que sin voluntad política es imposible llegar a un buen acuerdo y que sin voluntad política, sobre todo de los principales actores comerciales, tampoco se va a llegar al objetivo último que se declaró en Doha.

Hay asuntos clave en las negociaciones del acuerdo agrícola que quiero resaltar, como el caso de que en la negociación de las ayudas internas, las propuestas vinculan este tema al de acceso a mercados. Los niveles de subsidios que presentó el Embajador para productos lácteos y azúcar, perjudican directamente la posibilidad de países como los centroamericanos de acceder a mercados importantes.

Por otro lado, un efectivo y verdadero trato especial y diferenciado, puede garantizar si realmente el comercio ayuda a nuestras economías a salir de situaciones de subdesarrollo; no solamente otorgando plazos más largos o montos menores.

La profundidad en los temas y los compromisos adquiridos son mayores en las negociaciones bilaterales que en las multilaterales, lo que limita y condiciona el margen de acción que tienen los países de llegar a un acuerdo a nivel multilateral de la OMC. Cuando Estados Unidos termine de negociar bilateral y regionalmente con Centroamérica, con la Comunidad Andina y con todas las otras regiones y países con los que está negociando, el acceso al mercado de los Estados Unidos estará comprometido. Lo mismo está haciendo la Unión Europea (UE). Cuando Centroamérica termine un acuerdo de Asociación con la UE que incluya un acuerdo de libre comercio, el acceso al mercado de los productos

centroamericanos en Europa ya estará establecido y normado, perdiendo importancia el avance a nivel multilateral.

Es interesante comprobar como, al avanzar las negociaciones en la Ronda de Doha, se establecen dos categorías de productos que tendrán un trato diferente: los sensibles y los especiales. La pregunta es ¿qué sucede si, por ejemplo, la UE declara el banano como producto sensible, dados los compromisos que ya tiene con los países ACP? Si no se establece una normativa clara y no se participa activamente en la negociación de este tema, se podría provocar que un mercado tan importante para los centroamericanos se vea distorsionado. Según un estudio del Banco Mundial, si se establece un 2% del total de partidas arancelarias como productos sensibles, afectará de manera significativa los beneficios que se podrían obtener de la apertura en acceso a mercado. Por otra parte, Europa está sugiriendo 8%, lo que equivale a 160 productos.

En el caso de los productos especiales, se establecieron criterios de selección relacionados con seguridad alimentaria, seguridad de los medios de subsistencia y necesidad de desarrollo. La pregunta es ¿si se aplicará realmente el trato especial para los PeD y a hasta dónde llegará este trato?

El Informe de Desarrollo Humano del 2005 menciona que el mayor intercambio comercial ofrece oportunidades para un mayor desarrollo y que, bajo las condiciones adecuadas, tiene la capacidad de reducir la pobreza, disminuir la desigualdad y vencer la injusticia económica. La pregunta que surge es: ¿qué condiciones tienen que tener esas negociaciones para que realmente cumplan este objetivo de desarrollo?

En mi concepto, las condiciones son: 1) reconocer que la responsabilidad es compartida, de que es beneficioso tanto para los Países Desarrollados (PD) como para los PeD; 2) que el sistema multilateral de comercio funcione bajo las normas que efectivamente proporcionen oportunidades; para ello, hay que pensar en incorporar el pequeño agricultor, el agricultor no beneficiado hasta el momento por el

comercio, no solo el comercio internacional, y el de las grandes importaciones, sino incluso el del comercio interno; ese reconocimiento obliga a los PeD a ver más allá de sus diferencias; 3) debemos reconocer y asumir que es necesario compartir el conocimiento, la tecnología para agregar valor a los productos primarios, lo que requiere mayor inversión en financiamiento, y entender que no solo los temas que se están negociando son relevantes, tales como acceso a mercados, ayudas internas y subsidios a la exportación; son otros los temas que van a hacer que los acuerdos realmente puedan implementarse.

Por último, es necesario que reconozcamos que tenemos que hablar seriamente de transferencia de tecnología, de facilitación de financiamiento y de todos estos costos de transacción; las condiciones en las que se negocian deberían entonces, propiciar un acuerdo que facilite un comercio equitativo que contribuya al desarrollo sostenible, para evitar un mayor deterioro de la economía de los PeD que dependen de la producción y exportación de productos agroalimentarios.

Agradezco que me hayan dado la oportunidad de poder esbozar estas ideas, y enfatizar que creemos en el comercio como herramienta de desarrollo, pero para ello hay que tener compromiso, visión política y una gran dosis de solidaridad; porque el mercado no actúa solo, el mercado no crea riqueza solo y el mercado no crea desarrollo solo.

TLC CENTROAMÉRICA, REPÚBLICA DOMINICANA, EE.UU. PREPARACIÓN PARA SU APROVECHAMIENTO: LAS AGENDAS COMPLEMENTARIAS

Juan Manuel Villasuso⁵

Quiero agradecer a los organizadores de este evento por la invitación para compartir con ustedes algunas reflexiones sobre lo que conocemos de las Agendas Complementarias al Tratado de Libre Comercio de los países de Centroamérica con los Estados Unidos. Mi presentación incluye cuatro elementos: a) el contexto institucional de CAFTA y el comercio centroamericano, b) los resultados esperados del CAFTA; c) las agendas complementarias que actualmente se plantean, aunque sea de manera preliminar, en cada una de las naciones de la región; y d) algunas conclusiones y sugerencias que se pueden hacer sobre la naturaleza y orientación de las Agendas Complementarias.

Contexto institucional del CAFTA y el comercio centroamericano

En cuanto al contexto institucional del CAFTA, me parece que hay tres cosas importantes que se deben destacar. Primero, señalar que Centroamérica ha tenido acceso preferencial y unilateral al mercado de Estados Unidos desde 1985, cuando entró en vigencia la Iniciativa de la

⁵ Catedrático de Política Económica de la Universidad de Costa Rica y Coordinador del Nodo Centroamericano de la Red Latinoamericana de Comercio (LATN). Ex Ministro de Planificación de Costa Rica.

Cuenca del Caribe (ICC) original promovida por el presidente Reagan. Este trato preferencial de los Estados Unidos, que inicialmente tenía plazo de vencimiento y excluía algunos productos, fue posteriormente modificado para convertirse en una ley sin fecha de expiración y para cobijar a varios de los bienes inicialmente relegados como los textiles y los productos de cuero. Segundo, que el CAFTA no es el primer acuerdo del libre comercio suscrito por las naciones centroamericanas, ya se han firmado otros con varios países: México, Chile, Canadá, Taiwán, y el más reciente, el suscrito entre el CARICOM y Costa Rica. Tercero, que desde principios de los años sesenta existe un proceso de integración en Centroamérica, el cual avanza hacia la conformación de una unión aduanera que es considerada, desde el punto de vista político, como prioridad para los cinco gobiernos.

En cuanto al intercambio de bienes y servicios, si se analiza la balanza comercial de los países centroamericanos entre los años 2002 y 2006, se observa que la tasa de crecimiento de las importaciones es mayor que la de las exportaciones. Eso se refleja en el aumento del déficit comercial centroamericano, que pasó de 11.826 millones de dólares en el año 2002 a 19.737 millones de dólares en el año 2006. Desde mi punto de vista esto constituye, si no una luz roja, por lo menos una luz amarilla a la cual hay que ponerle cuidado.

Resultados esperados del CAFTA

Respecto a los resultados esperados del CAFTA, hay que decir que lamentablemente no se hicieron, ni antes, ni durante, ni después de la negociación del acuerdo, trabajos serios que nos permitan hacer una evaluación cuantificable de los efectos esperados del CAFTA. Sin embargo, si podemos tratar de deducir, al menos cualitativamente, cuales pueden ser los efectos del CAFTA sobre algunas variables macroeconómicas importantes.

Si iniciamos el análisis con lo concerniente al comercio con los Estados Unidos emergen dos interrogantes. La primera: ¿se va a producir

un incremento significativo de las exportaciones centroamericanas al mercado estadounidense como consecuencia del CAFTA? Algunos nos dicen que no; y la principal razón por la cual no se va a producir ese incremento es porque en los últimos 22 años hemos disfrutado de la ICC; es decir, hemos tenido acceso preferencial al mercado de Estados Unidos. Si revisamos qué es lo adicional que hay en el CAFTA, encontramos que es prácticamente nada; es decir, el CAFTA, con excepción de dos o tres productos muy específicos (azúcar, atún y ornamentales), no concede preferencias adicionales. Entonces no habría ninguna razón para suponer que la tasa de crecimiento de las exportaciones a Estados Unidos vaya a tener un salto importante. La segunda pregunta es en cuanto al efecto que el tratado tendrá sobre las importaciones regionales. El CAFTA reduce los aranceles aplicados por los centroamericanos a los productos estadounidenses, algunos de manera inmediata y otros en plazos negociados que llegan hasta los veinte años, por lo que es de esperar que se produzca un aumento de las importaciones procedentes desde Estados Unidos.

Íntimamente relacionado al intercambio comercial directo con el nuevo socio está el tema de la desviación del comercio en Centroamérica como consecuencia del CAFTA. Un estudio de la economista Amy Angel⁶, estima que la desviación, puede ser del orden del 40%, equivalente a 1.600 millones de dólares de comercio intraregional sustituido por importaciones de Estados Unidos.

Desde luego, el efecto de todo esto, visto desde el punto de vista macroeconómico, y es por eso que insisto en la luz amarilla, es que si las exportaciones no van a crecer de una manera significativa, y más bien se van a perder algunas exportaciones a consecuencia de la desviación de comercio y, por el otro lado, se va a producir un aumento de las importaciones, eso significaría que el déficit de balanza comercial podría verse agravado, con el consecuente efecto que eso puede tener sobre el tipo de cambio y otras variables agregadas de la economía.

⁶ Angel, Amy. "Impacto del CAFTA sobre la integración regional", Instituto Superior de Economía y Administración de Empresas (ISEADE), http://www.casies.org/ca1/Documentos/RE_11.PDF, El Salvador, Octubre 2004

Sobre el tema de las inversiones, hay visiones optimistas que indican que el CAFTA, al consolidar una situación jurídica que es unilateral con la ICC, podría ser un incentivo para atraer gran cantidad de inversión extranjera. Sin embargo, otros análisis indican que los acuerdos de libre comercio no han tenido mayor efecto sobre la inversión extranjera; un estudio del año 2003 del Banco Mundial, examinó la inversión de 20 países desarrollados hacia las naciones más pobres y encontró que los acuerdos comerciales no contribuyen en mucho a la Inversión Extranjera Directa (IED) y que no hay una correlación directa entre los tratados de libre comercio y la inversión. De tal manera, en términos de inversiones, es aventurado predecir cuál será el efecto que realmente pueda tener⁷.

En cuanto a la producción y el empleo, hay estimaciones que señalan que el aumento en la producción va a ser pequeño, aproximadamente un 1%; lo mismo calculan en lo concerniente al empleo. Pero también hay quienes sostienen que el CAFTA pone en riesgo a muchos productores nacionales, especialmente los pequeños agricultores, con lo cual serían más los puestos de trabajo que se pierden que los que se ganan.

En términos fiscales, sabemos que va a tener un costo fiscal, básicamente por la reducción de los aranceles, y esto va a tener mayor o menor efecto dependiendo del país y de la situación en que se encuentre la hacienda pública.

Finalmente, vale la pena comentar los resultados esperados del CAFTA en los sectores económicos. Me refiero fundamentalmente a los ganadores y los perdedores del CAFTA. Es necesario reiterar que no hay ninguna investigación seria que nos diga con certeza quiénes van a ser los ganadores y quiénes van a ser los perdedores, y sobre todo, que nos permita cuantificar la magnitud de las ganancias o de las pérdidas. En términos generales se puede afirmar que los sectores exportadores e importadores van a ser ganadores; pero existe el temor de que van a ser los pequeños agricultores los perjudicados de este proceso, sobre todo en

⁷ Gallagher, Kevin. P. "El CAFTA y las inversiones", Universidad de Tufts, Junio de 2005. <http://www.radiomundoreal.fm/rmr/?q=es/node/6123>

aquellos que se dedican al cultivo de productos que tienen subsidios en los Estados Unidos.

Las agendas complementarias

Varias interrogantes surgen respecto a este tema: ¿Qué es una agenda complementaria? ¿Complementaria de qué? ¿Se puede suponer que la agenda complementaria es lo mismo que una agenda de desarrollo, o la agenda complementaria, junto con el TLC, es la agenda de desarrollo? Y si no es la agenda de desarrollo, entonces ¿cuál es la agenda de desarrollo?

En el caso de Costa Rica acaba de darse a conocer el Plan Nacional de Desarrollo. Supuestamente ese plan es el que enmarca al TLC y a la agenda complementaria; sin embargo, lo que Costa Rica plantea como agenda complementaria es fundamentalmente lo mismo que el Plan Nacional de Desarrollo. De lo anterior, surge otra interrogante: ¿cuál es la concepción de desarrollo que hay alrededor de esta agenda complementaria y alrededor del TLC?

Sobre el tema del desarrollo, se pueden tener varias visiones; una es enfatizando el crecimiento de la producción y las exportaciones, otra es destacando lo relativo a la reducción de la pobreza y la mejor distribución de ingreso. Es evidente que la agenda de desarrollo, la agenda complementaria de Costa Rica y el TLC, tienen un marcado acento en el crecimiento y muy poco énfasis en el tema distributivo; es decir, se enfatiza la producción, el comercio, la competitividad; pero hay pocos elementos que nos permitan inferir que ese crecimiento va a tener una distribución equitativa y socialmente aceptable.

Componente de la agenda complementaria

Planteadas estas interrogantes, deseo entrar al tema de cuáles deben de ser los componentes de una agenda complementaria:

El primero está constituido por lo que son las medidas inherentes al CAFTA; o sea, aquellas reformas que explícitamente, taxativamente están señaladas en el Tratado; son cambios de carácter legislativo y de naturaleza normativa, que el país está obligado a realizar previo a su entrada en vigencia. Algunos llaman a este componente “la agenda de implementación del CAFTA”. Hay que tener presente que para que entre en vigencia el CAFTA se requiere, no solamente la aprobación legislativa, sino también la certificación por parte del Poder Ejecutivo de Estados Unidos que verifica que se ha cumplido con todas las modificaciones estipuladas en el acuerdo.

El segundo componente son los cambios institucionales y organizacionales, que no necesariamente son exigidos por el Tratado, pero que son necesarios para poder implementar adecuadamente el acuerdo. Estos tienen que ver con ajustes en reglamentos, creación o fortalecimiento de dependencias estatales, puesta en vigencia de nuevos procedimientos, etc.

En tercer lugar están las políticas y proyectos que se consideran necesarios impulsar para apoyar la producción nacional. Es la denominada “agenda de competitividad” promovida sobre todo por las organizaciones gremiales, las cámaras empresariales, etc. Incluyen, desde el punto de vista gubernamental, empréstitos externos relacionados con infraestructura, educación, apoyo a las pymes, ciencia y tecnología.

El último componente son las medidas de compensación, destinadas a paliar y mitigar los efectos negativos que desde el punto de vista distributivo produciría el CAFTA. Estas medidas de compensación se relacionan con cambios de índole fiscal, creación de fondos especiales y financiamiento de programas sociales.

Sobre este último componente, es indispensable determinar de donde provendrán los recursos para compensar, es decir, las fuentes de financiamiento de los programas sociales. Desde mi perspectiva deben ser los sectores ganadores los que deben aportar esos recursos; de tal

manera que no solamente debe tomarse en cuenta a quiénes hay que ayudar, sino también quiénes van a pagar la cuenta.

Las agendas complementarias de los países centroamericanos

A modo de ejemplo, voy a presentar resúmenes de trabajos realizados por la Red Latinoamericana de Comercio (LATN) respecto a las agendas complementarias de los países centroamericanos.

En el caso de **Guatemala**, la agenda está integrada por tres cuerpos de política: el Plan de Reactivación Económica y Social 2004-2005, la Agenda Nacional de PRONACOM y la Agenda Legislativa firmada por los jefes de bancada de los principales partidos políticos en el Congreso. Hay una agenda de acompañamiento relativa a la agricultura, que incluye el desarrollo de unos programas específicos para productos sensibles, la identificación y desarrollo de aspectos institucionales en el sector, la política de apoyo a la reconversión de productos sensibles, el comercio de productos agrícolas con los países de Centroamérica, la diversificación de la actividad productiva y los ingresos rurales.

La agenda de implementación de Guatemala establece 16 ámbitos en los cuales se requiere modificación o aprobación de nueva normativa: la ley de la superintendencia de la administración tributaria, la ley de comercio exterior, reglamento interno del Ministerio de Economía, la ley de registro mercantil, normas internas para agilizar trámites, la ley general de telecomunicaciones, ley de competencia, reglas de origen, desarrollo de la legislación ambiental, ley de agua, etc.

En el caso de la agenda de **Honduras**, aparecen aspectos muy específicos que tienen que ver con el propio Tratado, hasta objetivos mucho más generales, como el aumento de la competitividad. A manera de ejemplo, la agenda incluye aspectos relativos a la modernización del aparato productivo, fortalecimiento de capacidades en materia de negociación y administración del Tratado, al desarrollo y fortalecimiento

de capacidades para el manejo de instrumentos comerciales, al desarrollo de políticas de competencias para la micro, pequeña y mediana empresa. También incorpora aspectos de una agenda de implementación, como reglas de origen, medidas de facilitación aduanera y del comercio, la creación y funcionamiento de una unidad especializada en la administración e implementación de reglas de origen.

En el caso de *El Salvador* aparecen temas laborales, ambientales, referentes al sistema sanitario y fitosanitario, reglas de origen, obstáculos técnicos al comercio, derecho de propiedad intelectual, compras gubernamentales, etc. La agenda complementaria incluye la estrategia para el mejoramiento de la competitividad, la estrategia nacional para el desarrollo rural y la diversificación agropecuaria y la estrategia nacional de apoyo al desarrollo de la pequeña y mediana empresa; así como la estrategia para la promoción y fortalecimiento a la calidad y productividad, la innovación tecnológica para la promoción de la inteligencia competitiva y el mejoramiento del clima de negocios.

En *Nicaragua*, el proceso de ratificación y entrada en vigencia del CAFTA aconteció sin la aprobación, por parte de la Asamblea Nacional, de una cantidad importante de leyes fundamentales de acompañamiento y sin la creación de medidas institucionales de apoyo, que sirviesen de respaldo y protección a sectores sociales y productores en estado de desventaja frente a la aguda competencia que se perfila con este Tratado. En consecuencia, la agenda complementaria que se había propuesto eliminarlas y discutido con los sectores privados y la sociedad civil ha quedado por el momento congelada; sin embargo, esa agenda aún tiene vigencia.

En el caso de *Costa Rica*, se denominó como agenda complementaria a un listado de proyectos que contarían con financiamientos de organismos internacionales. El proyecto de educación, financiado por el Banco Mundial, asciende a 30 millones de dólares; el de tributación y aduanas, financiado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), de 50 millones de dólares y la rehabilitación de infraestructura vial, apoyo a la ciencia y

tecnología y soporte a las micro y pequeñas empresas es financiado por un empréstito del BID de 115 millones de dólares. Costa Rica incorporó a la agenda esos proyectos que estaban ya en la corriente de financiamiento, más lo planteado por diversas organizaciones empresariales y sociales; entre ellas, la Unión Costarricense de Cámaras del Sector Empresarial, la Cámara de Agricultura, CONARROZ, la Asociación Nacional de Empleados Públicos, la Comisión de Notables, las Universidades, la Conferencia Episcopal y la Defensoría de los Habitantes.

La actual administración se encuentra elaborando una nueva agenda, denominada “agenda de acompañamiento”, que contiene compromisos específicos que requieren aprobación legislativa, como la Ley General de Telecomunicaciones, la Ley de Fortalecimiento y Modernización del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, las reforma a la Ley de Protección a Representantes de Casas Extranjeras y, en propiedad intelectual, la aprobación del Tratado sobre el Derecho de Marcas y Ley de Protección a las Obtenciones Vegetales (UPOV) y compromiso en el campo ambiental.

Del análisis de una versión no oficial, la agenda de acompañamiento de Costa Rica incluye ocho puntos: a) El desarrollo de capacidades y destrezas a un sector significativo de la población; b) La mejora de la red vial; c) El respaldo a las pymes; d) Apoyo al sector agrícola en aspectos de financiamiento (creación de la banca de desarrollo); e) Una reforma institucional para elevar la eficiencia y apoyar al sector productivo (Ministerio de la Producción); f) El apoyo a sectores vulnerables con programas y fondos; g) El fortalecimiento a la seguridad social; h) El fortalecimiento al sector de energía y telecomunicaciones; i) La modernización del sector ambiente y laboral.

Algunas conclusiones y reflexiones sobre las agendas complementarias

- El CAFTA conlleva cambios institucionales amplios y profundos. Implica una modificación significativa de la institucionalidad de nuestros países, que se plantea fundamentalmente por la vía de leyes, normas, decretos, reglamentos, que cambian la institucionalidad. En el caso de Costa Rica, esos cambios normativos plantean, entre otras cosas, la apertura de dos sectores económicos que han estado hasta ahora en manos del Estado (telecomunicaciones y seguros), que han sido considerados en Costa Rica como servicios de interés público y de acceso universal; con el CAFTA, cambia su naturaleza y se abren al mercado; eso es, sin lugar a duda, un cambio institucional de gran trascendencia.

La pregunta que algunos se hacen en esta materia es si es válido hacer esos cambios institucionales por la vía de la firma y ratificación de un Tratado; o si esto, desde el punto de vista político, debería haberse dado en el ámbito de la discusión ciudadana. En consecuencia, surge una interrogante importante desde el punto de vista del ejercicio republicano y desde la perspectiva de la discusión democrática, ¿Cómo deben gestarse y producirse los cambios institucionales? ¿Debe ser en la mesa de negociación de un acuerdo comercial o debe ser en el entorno político con amplia discusión y participación de los diferentes actores sociales?

- Las agendas complementarias han sido elaboradas de manera poco sistemática. Se juntaron cosas que estaban pendientes, proyectos de inversión programados y cambios propuestos por los gobiernos y algunos sectores. A eso se añadieron las modificaciones negociadas en el CAFTA, especialmente lo contemplado en la parte normativa. El ejercicio fue de adición, pero no se observa la necesaria integración y coherencia.
- Se puede afirmar que las agendas no toman en cuenta los costos asociados a los cambios derivados del CAFTA y, cuando me refiero

a los costos, no pienso únicamente en los recursos financieros, sino también en los otros costos en términos políticos y sociales.

- En general, los sectores sociales no han participado en la construcción de las agendas; y esto incluye no solo al sector empresarial, que ha elaborado sus planteamientos, pero que no han sido tomados en cuenta, al menos de una manera sistemática, sino también a los sectores cooperativos, los pequeños agricultores, los sindicatos. Lo que se ha hecho son consultas a nivel político entre los partidos que están representados en los congresos.
- Las agendas carecen de medidas de compensación. En ninguno de los países de la región están definidas explícitamente cuáles van a ser las medidas de compensación que se van a implementar, a quiénes se va a apoyar, cuánto se le va a dar y de qué manera y quiénes serán los que contribuyan al financiamiento.
- El cambio institucional implica, necesariamente, capacidad de gestión y en las agendas complementarias ser parte del supuesto de que las instituciones tienen la capacidad para producir o generar el cambio institucional, o que van a ser fortalecidas para ello; sin embargo, sabemos que uno de los problemas más serios que tienen los gobiernos y la institucionalidad de los países centroamericanos es su débil capacidad de gestión. ¿Qué sucederá si las instituciones y organizaciones no están a la altura de las responsabilidades que deben cumplir? ¿Cuáles serán las consecuencias?
- Si bien en las agendas se definen algunas prioridades y objetivos, dichas agendas son omisas en los instrumentos de política necesarios para alcanzarlos. Esto preocupa por cuanto en los últimos años, y como resultado del proceso de liberalización de los mercados, las entidades públicas han ido perdiendo instrumentos de política pública para poder cumplir las metas que se le asignan. ¿Tendrán las instituciones los instrumentos requeridos para desempeñarse adecuadamente ante las exigencias del CAFTA?

- Por último, hay que señalar que la mayor competitividad productiva es considerada como un resultado natural e indiscutible del CAFTA y de la agenda complementaria. Es decir, se parte del supuesto de que con el CAFTA y la agenda complementaria necesariamente habrá empresas y sectores más competitivos, que van a poder incursionar en los mercados internacionales. Esta visión me parece que está cargada de buenas intenciones pero que, en verdad, los cambios estructurales en nuestros países, en la mayoría de los casos, no lo generan ni las políticas, ni las orientaciones macroeconómicas porque hay problemas en la estructura económica y financiera que imponen restricciones de gran magnitud. Yo no veo que esas restricciones se estén abordando en las agendas complementarias, sobre todo para apoyar a aquellos sectores que necesitan el respaldo del Estado. No me preocupan las empresas grandes o las transnacionales que, sin lugar a duda, tendrán la capacidad para superar los escollos y aprovechar las oportunidades, sino aquellos otros empresarios nacionales con los cuales debemos contar no sólo para aumentar la producción y las exportaciones, sino también para lograr una distribución más equitativa de la riqueza.

PANELES

PANEL 1

CENTROAMÉRICA DE CARA A LA NEGOCIACIÓN DE UN ACUERDO DE ASOCIACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA

*Moderadora: Tania López.
Asesora del Ministerio de Producción
Costa Rica*

LA NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN CHILE – UNIÓN EUROPEA. EXPERIENCIAS PARA CENTROAMÉRICA

*Andrés Rebolledo**

Características generales del acuerdo Chile - Unión Europea

En primer lugar, y creo que ése es el primer elemento que hay que destacar, este Acuerdo es distinto a los otros acuerdos que hemos firmado; participan distintos tipos de actores. Me refiero al caso de Chile y el gobierno de la Unión Europea, expresado por la Comisión Europea, y también representantes de las otras instituciones de la Unión Europea, dado que este acuerdo tiene tres componentes: el comercial, el político y el de cooperación. En la negociación con Europa, “el elemento política” está muy presente en estas negociaciones, es un acuerdo y negociación en donde Europa se presenta con una mirada distinta, no solamente comercial.

Yo diría que el pilar comercial es un pilar importante, pero probablemente desde la mirada de política exterior, de la estrategia europea de inserción internacional no es el más importante; a Europa lo que le interesa es generar un mundo más multipolar, es replicar su modelo de desarrollo en el mundo, es por eso que Europa cuando va América del Sur, trabaja fuertemente con MERCOSUR y más recientemente con Centroamérica. La solicitud de que Centroamérica

* Director de Asuntos Económicos Bilaterales. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

cuenta con un negociador único, no es porque sea más fácil la negociación, sino que esto presupone una negociación interna en Centroamérica que da una señal respecto a que están negociando con un bloque de países.

En relación al negociador único, lo cual demandará una negociación interna de los centroamericanos, es un elemento importante, dado que dará una señal política respecto a que Centroamérica está negociando como bloque. En el caso de Chile, se tenían tres equipos distintos, uno para cada tipo de acuerdo: un equipo negoció los temas políticos, un equipo que iba a negociar los temas de cooperación, que en el caso de Chile fue liderado por la Agencia de Cooperación, y un equipo comercial, que era el más grande, dada las características del acuerdo comercial.

En definitiva, el acuerdo negociado por Chile en el ámbito político presenta dos consideraciones básicas: a) La cláusula democrática, es decir, este acuerdo está en vigencia en tanto exista democracia en nuestros países. Chile tiene siete acuerdos con 53 países y solo tiene esta cláusula en su acuerdo con Mercosur y en este acuerdo con la UE; b) La cláusula de *upgrading*, que quiere decir que Chile puede aplicar a los programas de cooperación reservados solo para países europeos. Esta última cláusula ha sido difícil de implementar, dado que la cooperación de Europa es compleja y exige otras consideraciones difíciles de lograr. En este último elemento, Chile está trabajando preferentemente en el tema de becas para estudiantes, con el objetivo de que chilenos participen en programas europeos reservados para estudiantes europeos.

Los temas negociados son los habituales de un acuerdo “amplio” de libre comercio, similar al negociado con Estados Unidos, pero con diferencias fundamentales en el capítulo de propiedad intelectual, el cual es más “suave” que el negociado con Estados Unidos.

En relación al estilo, el negociador europeo es más accesible que el estadounidense, sin embargo, el resultado final es muy similar. Los europeos también tienen su TPA (autoridad para negociar acuerdos

comerciales) y su “fastrack”, no en los términos de lo que significa en Estados Unidos, que es importante tenerlo en cuenta y leerlo con claridad para poder usarlo en la mesa de negociación ya que los negociadores europeos no se salen mucho de los márgenes dados por el Consejo. Por ejemplo, la salvaguardia agrícola que Europa solicitó a Chile, la cual es más dura que la que acordamos con Estados Unidos, estaba en el mandato que el Consejo dio a los negociadores.

También en la Comisión Europea tienen un “big brother” atrás; Estados Unidos tiene el Congreso, los países miembros de la UE están detrás de la negociación y consensúan la misma; por ejemplo, si Chile no hace un trabajo político con España, no resuelve su tema de pesca; si no hace un cierto trabajo político con Francia, no resuelve algunos temas agrícolas; los estados miembros no están en la mesa pero están en la sombra y por lo tanto no hay que olvidarse que ellos son veinticinco y veintisiete hoy día.

Respecto a la negociación propiamente dicha, me parece relevante indicar y aconsejar que hay que ser lo más flexible y creativo posible, cero ortodoxo en lo posible y lo más heterodoxo posible, porque en Europa aplican diversas medidas de protección, especialmente en el sector, por lo tanto, si no es posible una eliminación de aranceles, bienvenida sea la cuota. Si no es posible una cuota cero por ciento arancel, bienvenida una cuota con la mitad de la reducción.

Otro tema importante, práctico y también se dio con Estados Unidos, pero con Europa se dio con más fuerza: son las negociaciones paralelas y aisladas entre sí, eso es muy importante a la hora de hacer el balance general. Simplemente para ilustrar: el interés fundamental de Chile en esta negociación era tener acceso al mercado agrícola europeo, por lo que Chile estaba dispuesto a abrir su industria, su pesca, su sector forestal, sus servicios, etc. Cuando se negociaba con la negociadora agrícola, le daba a cambio todos estos temas. Es importante que desde el día uno de la negociación se genere de manera comprensiva y consensuada en la coordinación de la estrategia global de negociación.

En el caso de Europa hay post-negociación explícita; cada vez que la UE se amplía hay que renegociar ciertas cosas. Europa establece que los derechos y obligaciones de Chile o Centroamérica en su momento, con esos países nuevos tienen que ser asumidos completamente. Por ejemplo, el primero de enero del 2007, Chile le abrió su mercado a Bulgaria y Rumania.

Una diferencia entre el acuerdo con Estados Unidos y la UE es que el primero no tiene excepciones, mientras que en el segundo sí las hay. En la negociación de Europa con Mercosur, una de las cosas por las que ha estado atrapada es por las excepciones y la magnitud de las cuotas. La racionalidad Europea para estos productos tiene dos elementos: a) obviamente, los productos sensibles; b) la respuesta política a las soluciones agrícolas de Europa; es decir, la manera de enfrentar la crítica de sectores agrícolas frente a la apertura es no abrirlos. Sin embargo, se estableció una cláusula de revisión, de tal modo que los productos excluidos no lo fueran por siempre.

Con Europa, el SGP (Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias) se consolidó en una manera distinta en relación al acuerdo con Estados Unidos; con los estadounidenses, hubo que pagar por cada producto que volviera a mantener su condición de SGP con arancel cero y la negociación, en consecuencia, ronda a ronda, fue de esa forma; con Europa, se negociaron los principios y el acuerdo político de que éste era un sistema que era parte de nuestra relación comercial histórica y, por lo tanto, se iba a consolidar como tal; fue probablemente uno de los elementos que se negoció en las últimas horas.

El acuerdo es asimétrico, y este concepto es políticamente importante en la presentación en el Parlamento; esto significa que la desgravación arancelaria contempla plazos diferenciados. En el tema de acceso a mercado, el tema de aranceles específicos fue probablemente el tema más complejo, y se logró en el tema de impuestos a la exportación su no aplicación en el comercio bilateral.

La argumentación de Chile en la negociación se basó en dos aspectos: a) Chile y Europa están en contra-estación; por lo tanto, hay posibilidades de complementar producciones en sectores específicos; por ejemplo, en ciertas frutas, y últimamente incluso desde el punto de vista de promoción comercial, hemos ido con Perú, promover exportaciones en Europa; b) la conveniencia de tener presente los apoyos que Europa otorga a su agricultura y discutir temas como productos subsidiados, productos sensibles, productos distorsionados en el mercado internacional, y poner a discusión en este contexto los mecanismos de intervención que Europa pudiera objetar.

Hay un capítulo sanitario que ha sido fundamental para Chile, al tener una institucionalidad donde sentarse a resolver problemas, un punto de contacto; probablemente, si uno quiere evaluar un intangible del acuerdo más relevante que cualquier otro, es la posibilidad de tener este Comité Sanitario, el cual cuenta con grupos técnicos específicos sobre sanidad vegetal, y pronto crearemos uno para sanidad animal.

Un costo que tuvimos que asumir fue la cláusula de Salvaguardia ya que le resta certidumbre a la apertura agrícola negociada. Con Estados Unidos el activador de la salvaguardia es el precio y en el CAFTA es el volumen; con Europa se negoció la posibilidad de aplicar en forma provisional la salvaguardia no vinculada a un activador, con lo cual se genera cierta incertidumbre en la apertura sin embargo, se establecieron mecanismos de compensación y hasta ahora no se ha utilizado para nada este mecanismo.

Para los productos excluidos, se estableció una cláusula de revisión mediante la cual, al cabo de un plazo de 3 años, se pueda revisar su condición.

Un tema específico y en el cual Europa negocia separadamente, es el tema del vino y licores, en donde es trascendental conocer y dominar el tema de las indicaciones geográficas. En el acuerdo de vino aprendimos muchísimo y la realizamos en estrecha coordinación con el sector privado; básicamente lo que aquí se negoció son 2 áreas fundamentales:

a) las prácticas enológicas, en definitiva no cualquier cosa se puede llamar vino; es decir, se negoció la forma de hacer vino; b) las indicaciones geográficas, en definitiva los países europeos tienen historia y regiones y formas de hacer vino que da un valor económico, comercial y político, por lo tanto lo negocian, y eso no es válido para el vino solamente sino para otros productos y por lo tanto todo esto son protecciones reforzadas más allá del *Trips* (aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio).

En cuanto al resultado de la negociación, en la pesca y el sector industrial, el 80% quedó en desgravación inmediata; en la agricultura, en general el 45% se desgrava inmediatamente, el resto a 10 años. En agricultura, el comercio de Chile con Europa es superavitario, el sector agrícola; pecuario y forestal ha crecido sistemáticamente en más de 25% respectivamente, tasas similares a las que crecen las exportaciones de Chile al mundo.

El acuerdo con Europa ha sido un éxito y se han cumplido las expectativas comerciales y de inversión. En este último tema, la inversión europea especialmente española en Chile ha sido muy importante en los últimos cuatro años; en sectores de servicios básicos, y también ha habido importantes inversiones alemanas en minería.

***PERSPECTIVAS DE LA NEGOCIACIÓN DE
UN ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE
CENTROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA:
RETOS Y OPORTUNIDADES PARA
LOS SECTORES AGROALIMENTARIOS
DE CENTROAMÉRICA***

*Alberto Trejos**

Tenemos mucho que aprender de Chile, no sólo en el proceso de apertura, sino en el arte de negociar. En el caso de Europa, al igual que con Estados Unidos, habrá complicaciones propias, para las cuales vamos a tener en Centroamérica que inventar soluciones, porque posiblemente no hay antecedentes sobre cómo resolverlo.

La UE tiene hacia la integración centroamericana un muy justificado interés: negociar con bloques y no con países. No es un asunto de conveniencia práctica, es un asunto de interés europeo de que el mundo en desarrollo emule su modelo de integración, como una manera de buscar el desarrollo. Hoy se puede decir con facilidad que, después de Europa, el bloque de integración que más ha avanzado en el mundo es Centroamérica, pero no hay ni poemas, ni himnos, ni bandera, ni cátedras en las universidades francesas sobre el Mercado Común Centroamericano (MCCA), como sí lo hay sobre el Mercosur.

En el MCCA, los aranceles están armonizados en una mayoría de productos, hay libre comercio entre los países y el tamaño del comercio

* Profesor del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE).

es en términos relativos importante; por lo tanto, la UE tiene una apuesta importante, lo cual puede volverse una ventaja en la negociación.

La economía europea es tan grande como la estadounidense y, por lo tanto, una excelente opción que tiene Centroamérica de diversificar su comercio. En los últimos años, la región ha logrado diversificar su comercio por productos, sobre todo Costa Rica, pero no se ha logrado la diversificación por destinos; de hecho, lo cerrado del mercado europeo, y la cercanía y apertura de Estados Unidos, han hecho que cada vez más el mercado estadounidense sea mucho más importante para nosotros que el mercado europeo.

La UE es el principal exportador del mundo; sin embargo, ocupa el cuarto lugar respecto al origen de las importaciones de Centroamérica, muy abajo de Estados Unidos y del comercio intrarregional. Europa es un mercado complementario con Centroamérica, ambas regiones son deficitarias en materia prima, pero la complementariedad se da, ya que ellos son exportadores de químicos, maquinaria de equipo pesado y de equipo de transporte, e importadores de agricultura (tropical), textiles y manufactura ligera. Aparte de lo comercial, hay un vínculo cultural e histórico obvio, y eso hace que haya un potencial interesante de comercio.

El objetivo de una negociación con Europa y punto de partida es la consolidación del sistema generalizado de preferencias (SGP), que ha propiciado el crecimiento de las exportaciones centroamericanas hacia Europa. Centroamérica exporta 11 veces lo que exportaba en 1982, las exportaciones siguen siendo básicamente de productos tradicionales, 42% de las exportaciones centroamericanas todavía son agrícolas (18% en Costa Rica). El comercio centroamericano con Europa, a diferencia del comercio centroamericano con el resto del mundo, está muy concentrado en unos pocos productos y en pocos países europeos. El 12% de nuestras exportaciones y casi 9% de nuestras importaciones se relaciona con la UE.

El SGP europeo tiene un mecanismo eufemísticamente llamado de “graduación”, el cual elimina las preferencias una vez que un país superara un umbral definido de exportaciones. La intención era que cuando un país lograra un nivel de desarrollo, pasara a tener una relación comercial normal con la UE. Desgraciadamente, el procedimiento de graduación no fue muy bien diseñado, y en el último “acto” se incluyó a Costa Rica, Colombia y, en medio de la crisis grande, a Argentina. Era tan obvio que no le podían quitar las preferencias a Argentina en ese momento, que logramos, con ese argumento, poder mantener temporalmente la preferencia de acceso.

Centroamérica es un abastecedor importante de la UE en varios productos agrícolas; en cada uno de ellos estamos entre los primeros proveedores del mundo, lo que significa que es una fuente de tensión importante. Bajo el SGP, Costa Rica, Guatemala y Honduras, exportan productos que compiten con Brasil que no tiene este tipo de concesión, por lo que este tipo de instrumentos tiene antagonistas en la OMC, especialmente Brasil y la India.

El SGP tiene reglas de origen complicadas, por lo que su tasa de utilización es relativamente baja; en esto se diferencia mucho de las preferencias que tenemos o que tuvimos alguna vez con Canadá y que todavía tenemos con Estados Unidos. La acumulación de origen a nivel centroamericano podría ser un resultado importante de la negociación; lo realmente seguro es que el tema de normas de origen va a ser complicado.

La otra complicación que tendremos es el tema de subsidios. Con Estados Unidos no lo fue tanto, ya que ellos subsidian en forma importante más o menos una docena de productos, de los cuales el traslape con la agricultura centroamericana era relativamente reducido (tres productos, de los cuales uno era de exportación y el otro, en el caso de Costa Rica, no se producía); sin embargo, la UE no solo subsidia más, sino que están diseminados entre toda la agricultura y, por diversas razones, la parte de la agricultura europea subsidiada que traslapa con

nuestra producción agrícola es mucho más amplia, involucra muchos más productos.

La Política Agrícola Común Europea (PAC) básicamente es un sistema de precios garantizados. Esto nos complica por dos razones: a) la competencia por precio de nuestras exportaciones en algunos de estos productos; b) la posibilidad de transmisión de precios a nuestro consumidor; o sea, el problema de arreglar nuestro problema de transmisión de precios internamente son un tanto más complicados por este mecanismo de subsidio. La PAC es muy querida para la UE, y la protegen en la OMC por encima del sector industrial y de servicios, que representan más del 98% de sus exportaciones.

En sí, habrá sensibilidad en esta negociación, a lo cual hay que sumarle el hecho de que el régimen de preferencias que la UE tiene con sus antiguas colonias (ACP's), ya que por primera vez vamos a estar negociando con un socio interesado en evitar la desviación de su comercio de un tercero, no solo por banano, sino también por el azúcar.

Estos regímenes preferenciales han sido objeto de varias controversias en la OMC, son discriminatorios como cualquier régimen preferencial, pero además es discriminatorio dentro del mismo régimen; el trato a algunos países grandes en desarrollo que también son excolonias y con los cuales existe el mismo tipo de interés, no es el mismo que le dan a los miembros plenos de la ACP. Hay países ACP como la isla de Mauricio, que no solo son beneficiarios y tiene un aprovechamiento enorme de la preferencia sino que, además, son bastante menos pobres que el grueso de los no receptores en vías de desarrollo. De hecho, si Mauricio fuera país centroamericano, sería el segundo en ingreso por habitante, y aun así es el principal aprovechador de ACP, mientras que una serie de países mucho más pobres no tienen ese tipo de preferencias. Los mejores ejemplos son los regímenes de importación de banano y azúcar, que serán dos de los conflictos grandes de esta negociación, porque no me cabe duda que el punto de partida de la negociación del lado europeo será el arancel consolidado en la OMC,

y no es porque les preocupe los productores de banano de Canarias, Creta y Madeira, o los cuatro productores de azúcar de Cerdeña.

Nuestro interés ofensivo tiene una serie de elementos importantes. En este momento el promedio agrícola del arancel que pagamos los centroamericanos, no contando el banano, es 16.5%, con un arancel máximo en un par de productos de 210%. Tenemos el problema adicional de que solo la mitad de esos aranceles son ad valorem; la otra mitad son específicos o compuestos.

Europa tiene una lista de 89 productos sensibles no cubiertos por el SGP; de ellos, los principales de interés para Centroamérica son: la carne bovina con potencial de exportación hacia la UE; algunos derivados lácteos, en donde hay interés en ambas vías; tomate fresco y procesado, coco y nueces, banano (arancel de 176 euros por t), cereales y derivados, azúcar refinado. Otros productos en los cuales deberíamos tener una posición ofensiva son los textiles, melón, filetes de pescado, equipo médico, jugo de naranja.

Otra complicación tiene que ver con la integración centroamericana, que podríamos utilizar como una oportunidad en dos sentidos: a) para la UE tiene enorme valor y, si fuera una concesión de nuestra parte, todavía es de enorme valor; b) en este momento en el caso de la integración centroamericana estamos pegados en un lecho medio complicado. Todo lo que no era imposible ya se hizo. CAFTA hace posible algunas cosas que eran imposibles, como el tener un calendario de desgravación arancelaria, aunque sea en distintos momentos para casi todos los productos; o sea, podríamos hacer coincidente el 7% desarmonizado en la Unión Aduanera, con el calendario de desgravación del CAFTA.

Dinamizar la integración centroamericana en términos reales es todo un tema. En Cumbres de Presidentes se acuerda hacer en tres días lo que a Europa le tomó quince años; los logros hasta la fecha son importantes, hemos armonizado el 93% de los productos, hay libre comercio en el 99% y comerciamos internamente más de 4.000 millones de dólares anualmente, sin olvidar lo que hemos hecho en algunos temas de

agricultura, en algunos temas sanitarios. El paso siguiente, de cara a la negociación, es lograr un pre-acuerdo en Centroamérica.

Temas complicados en la negociación: las denominaciones de origen, así como el concepto de multifuncionalidad de la agricultura, el cual se ha querido implementar para hacer proteccionismo, y el de organismos modificados genéticamente y normas de origen, entre otros.

¿Cómo se ve Costa Rica frente al resto de Centroamérica con la no aprobación del CAFTA?

Creo que en muchos sentidos mal. Creo que nos hemos ganado a lo largo de los últimos veinte años ser vistos en el mundo como líderes en este tema; en un sentido muy amplio, creo que hicimos nuestra parte en esta negociación y no es positivo estar lanzando una señal tan confusa de que el acuerdo tiene un año y varios meses de negociado y casi dos años de aprobado en los demás países y nosotros no arrancamos la aprobación en el Congreso y, sobre todo, por las razones que eso está sucediendo, por la clase de discurso que estamos oyendo; mandamos la señal muy complicada para la atracción de inversiones, para el crecimiento de las exportaciones y el planeamiento de las empresas exportadoras.

¿Es CAFTA el piso de negociación con la UE?

Por supuesto, porque no solo así es como se negocia, sino no que no se me ocurre un producto agrícola en el que uno pueda decir: abrísele a los estadounidenses no es nada, lo complicado es abrísele a Europa. En esta negociación me parece que nosotros tenemos que mostrarle a Europa querer movernos más, porque solo así los movemos a ellos, y es que nuestro interés defensivo con los europeos de verdad se erosionó con CAFTA, no es una cuestión de apariencias, y por lo tanto, a eso le podemos sacar el jugo con los europeos. La UE tiene exactamente los mismos intereses que los estadounidenses, con diferencias cuantitativas, los negociadores europeos son igualmente duros, aunque tengan un estilo

más agradable y tendrán el mismo tipo de presiones que podemos usar, al igual que usábamos las multinacionales estadounidenses para presionar al gobierno de Estados Unidos. Tenemos que ponerle una “cara europea” a la negociación, como hicieron los chilenos sabiamente en el tema de separarse de Mercosur, como hemos hecho nosotros con los europeos en un montón de cosas, en particular en banano; del lado nuestro tiene que haber una cara europea entre los importadores europeos, en especial los que están pagando caro un producto caro ACP. De no ser así, la negociación sería con Francia y vamos a estar como Mercosur, negociando para siempre.

PANEL 2

**INTEGRACIÓN ECONÓMICA
CENTROAMERICANA Y EL SECTOR
AGROALIMENTARIO**

*Moderador: Rafael Trejos.
Especialista, Dirección de
Modernización Institucional. IICA*

***SITUACIÓN ACTUAL, AVANCES Y
PERSPECTIVAS PARA LA INTEGRACIÓN
ECONÓMICA CENTROAMERICANA.
IMPLICACIONES PARA EL SECTOR
AGROALIMENTARIO***

*Edgar Chamorro**

El tema de integración económica en Centroamérica viene cobrando una nueva importancia, básicamente a raíz de la negociación con Europa. Pero no es sólo a nivel económico, sino que fue a partir del año 1991, con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa, que el proceso de integración abarcó a otros sectores, como el social, el cultural y el medioambiental.

En materia económica, el indicador más utilizado para medir el proceso de integración económica es el comportamiento del comercio intrarregional. En 1960, año de inicio, este comercio era de alrededor de US\$30 millones. En 1980 ya había ascendido a US\$ 1.129 millones, después del cual decreció a lo largo de toda la década como consecuencia de los conflictos armados de la región, para después volver a crecer hasta estimarse en 2006 entre US\$ 4.200 millones y US\$ 4.400 millones, pasando a significar el 27% de todas nuestras exportaciones, colocándonos como el proceso de integración de mayor dinamismo en América Latina, desde el punto de vista comercial. Y hay que estar claros que detrás de este comercio existen trabajadores, impuestos, transportistas, seguros, financiamiento, etc., muchas actividades que dinamizan la economía de los países de la región.

* Asesor de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

En este comercio están involucradas aproximadamente ocho mil empresas, según la Federación de Cámaras de Industrias de Centroamérica (FECAICA), de las cuales el 80% son pequeñas y medianas empresas, a las cuales hay que sumarle las empresas de seguros y de transporte. Además, se calcula en 2 millones los puestos de trabajo que viven del intercambio comercial en Centroamérica. En infraestructura física existen 10.300 kilómetros de carreteras regionales, esperándose que esta cifra aumente como resultado del Plan Puebla Panamá; existen en la región 10 puertos que manejan un 91% de la carga de comercio y 8 aeropuertos internacionales que movilizan el 90% del turismo.

Hablemos ahora sobre el destino de las exportaciones centroamericanas. En el año 2005 se envió a Estados Unidos el 36% de nuestras exportaciones y a Centroamérica el 27%, lo cual establece con claridad que el MCCA es el segundo destino en importancia para las exportaciones regionales. Hacia Europa, ese mismo año se destinó el 8.5% de nuestras exportaciones.

Para su comercio, Centroamérica tiene el 94% de los productos armonizados (5.846 rubros arancelarios) y del restante 6% (352) el 58% son productos agrícolas, 8% medicamentos; 7% metales, 4% petróleo y 28% de otros rubros restantes. Hay un plan de acción de los Ministros de Integración Económica de los países de la región para que en un plazo prudencial se pueda llegar a una Unión Aduanera aunque quizá con algunos productos desarmonizados que, muy seguramente, también van a dar problemas en la negociación con la UE.

Las excepciones al libre comercio se dan en derivados de petróleo entre Honduras y El Salvador; café sin tostar y azúcar entre todos los países, que son dos rubros política y económicamente “sensibles”; bebidas alcohólicas entre El Salvador y Honduras, y alcohol etílico entre El Salvador – Honduras y El Salvador - Costa Rica.

En lo comercial, el proceso de integración se norma con base en reglamentos técnicos, como los de normas de origen, salvaguardias,

prácticas desleales de comercio y derechos compensatorios, el régimen de tránsito aduanero terrestre, las medidas de normalización, metodología y procedimiento de autorización, metrología, normativa sanitaria y fitosanitarias, solución de controversias, etc., todos ellos acordes con los acuerdos de la OMC.

En relación al tema de inversión intracentroamericana, un reciente estudio señala que como mínimo en el año 2005 ascendió a cien millones de dólares. Este dato está obviamente adelgazado, ya que hay que hacer la salvedad de que no todos los países llevan esta estadística. La inversión extranjera es del orden de US\$2.670 millones, lo cual refleja el nivel de confianza que tiene el inversor sobre la región.

El esquema de crecimiento de Centroamérica es de regionalismo abierto, esto es, que Centroamérica está profundizando su proceso de integración y al mismo tiempo busca una nueva inserción en los mercados internacionales. En este último tema, los países han firmado tratados de libre comercio con países como México; República Dominicana, Panamá y Chile; Guatemala y Nicaragua con Taiwán; Costa Rica con Canadá y con el CARICOM; todos con Estados Unidos, aunque falta la ratificación de Costa Rica; y muy pronto con la Unión Europea, que tendrá la particularidad de tener tres componentes, uno de diálogo político, que ya viene desde 1984, otro de cooperación, que está definido desde el año 2002, y el de libre comercio, que se empezará a negociar en los próximos meses.

Pasar del mercado común a la unión aduanera, que fue el objetivo inicial en 1960, implica contar con aduanas periféricas y administración común de las mismas, o sea, que un producto puede entrar por Acajutla en El Salvador y moverse a cualquier lugar del área centroamericana. El impuesto que ese producto paga se deberá distribuir con base en un mecanismo definido y bajo un marco jurídico de Unión Aduanera. A la fecha, se está trabajando en esto. Los avances en administración tributaria, son: a) un convenio de asistencia mutua y cooperación técnica entre las administraciones tributarias y aduaneras de Centroamérica suscrito en abril de 2006; b) el convenio sobre compatibilización de los

tributos internos aplicables al comercio entre los Estados parte de la Unión Aduanera Centroamericana, de junio del 2006, y c) se está negociando el mecanismo de recaudación de ingresos tributarios. Se está llegando a una etapa en la cual las bases de datos regionales ya comienzan a ser una realidad.

En resumen, en armonización aduanera se trabaja el tema de tránsito comunitario y el establecimiento de un sistema aduanero común, la interconexión telemática que se va a llamar el portal SIAUCA, siempre con la percepción de que la unión aduanera no es un fin en sí mismo, sino un instrumento que nos permitirá avanzar hacia la unión económica.

AVANCES EN LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA AGRÍCOLA CENTROAMERICANA

*Róger Guillén**

Quisiera enfatizar que lo que voy a presentar es un avance en la formulación de la política agrícola centroamericana haciendo dos observaciones de inicio; la primera es que posiblemente algunas de las cosas que ustedes quisieran que estuvieran en la política aún no se han definido; la segunda, tratar de aprovechar esta oportunidad para recibir de ustedes observaciones y opiniones.

La estructura de la presentación es la siguiente: a) antecedentes de la política agrícola centroamericana; b) porqué una Política Agrícola Centroamericana?; c) los elementos que impulsan la necesidad de una política agrícola a nivel regional; d) el proceso seguido, avances y pasos que faltan y; e) los aportes más importantes de la política agrícola regional al proceso general de la integración económica.

Antecedentes de la Política Agrícola Centroamericana

El Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, vigente desde el año 1995, en su artículo 21 establece que los países adquieren el compromiso de ejecutar gradualmente una política agrícola centroamericana. Otro antecedente que me parece conveniente resaltar, son dos mandatos de los presidentes

* Secretario Ejecutivo del Consejo Agropecuario Centroamericano.

centroamericanos: a) uno, de marzo del 2002 cuando estaba por iniciar el proceso de negociación del TLC con Estados Unidos, había gran presión tanto política como técnica por avanzar y fortalecer el proceso de integración como una herramienta en la negociación, y se reiteró la necesidad de contar con una política agrícola en el marco de la Unión Aduanera; b) otro, mas recientemente, a mediados del año 2006 cuando los Presidentes vuelven a insistir en la importancia de continuar desarrollando políticas para fortalecer económica y comercialmente a la región centroamericana, con el objetivo de ampliar el espacio económico regional, incrementar el comercio intraregional, el desarrollo de economías de escala, y contribuir a una mayor competitividad de los países del SICA en la economía mundial, lo cual es más preciso aún que el artículo 21 del Protocolo de Guatemala.

Un último antecedente de finales del año 2005, es la prioridad que los Ministros de Agricultura que conforman el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) dan a la formulación de la política agrícola regional, aportando recursos y estableciendo un Grupo de Trabajo, constituido por los Directores de Políticas de los Ministerios de Agricultura.

Se podría pensar que la política agrícola que se está formulando es muy sectorial y que no cubre todas las necesidades relacionadas con el desarrollo agrícola y rural. Es importante que esto quede claro, ya que un consejo sectorial de Ministros como el CAC no puede incorporar o intervenir en las competencias de otros consejos o instancias ministeriales centroamericanas.

El artículo 45 del Protocolo de Guatemala faculta al CAC a proponer y ejecutar acciones, programas y proyectos regionales, en el campo agropecuario, forestal y pesquero, tanto en lo que se refiere a las políticas de sanidad vegetal y animal, como a los aspectos de la investigación científica tecnológica y modernización productiva.

La política agrícola que se está formulando considera al sector en su concepción ampliada, es decir tomando en cuenta las actividades

productivas primarias, así como las de transformación y comercialización de los productos del sector.

Adicionalmente, algo muy importante, el artículo 45 del Protocolo de Guatemala, también faculta al CAC a coordinar con el Consejo de Ministros encargados del comercio exterior lo referente al comercio intrazonal e internacional de los productos agropecuarios.

¿Por qué una política agrícola centroamericana?

Es importante establecer una política regional porque el sector agropecuario tiene gran relevancia en las economías centroamericanas, no sólo por su aporte al PIB; sino también, por la generación de empleo y el comercio que genera. En el año 2005, de todas las exportaciones extraregionales hechas por Centroamérica el 47.5% fueron agrícolas. El destino de las exportaciones en orden descendente, se centra en Estados Unidos, la propia región, Europa, México y Panamá.

Con respecto al comercio intraregional, las exportaciones de bienes agrícolas hacia la propia región en el año 2005, representaron el 32% del total de exportaciones intraregionales (US\$3.912 millones).

Una política es importante porque Centroamérica tiene muchas oportunidades y también muchos retos; pero una oportunidad no es una realidad, es algo que está ahí y para poderlo aprovechar tenemos que dirigir acciones y asignar recursos concretos.

Algunas oportunidades que tenemos en Centroamérica: la condición ístmica, que facilita el comercio entre dos océanos cercanos; la cercanía con los mayores mercados de importación de productos agropecuarios, existen acuerdos comerciales vigentes y en negociación que abren un abanico de posibilidades comerciales que se potencian con la característica ístmica; la condición natural de poder “aislarse” para la prevención, control y erradicación de plagas y enfermedades ya que tenemos dos mares y el Darién al sur; la riqueza y condiciones

agroecológicas diversas, el 8% de la biodiversidad del mundo, que obviamente atrae mucho turismo.

Las tendencias de consumo del mercado mundial abren más oportunidades para el sector agrícola centroamericano, la gente preocupada por la salud quiere consumir frutas y verduras sanas. En tecnología, si bien tenemos un rezago, la región en ciertos subsectores ha desarrollado tecnología de punta; Centroamérica es de avanzada como región turística, la demanda por alimentos de calidad de los hoteles perfectamente podría ser suplida por el sector agropecuario regional; es evidente la modernización de los aeropuertos; las aduanas se están modernizando; crece la telefonía urbana y rural; aumenta la interconexión electrónica y todo eso tiene un efecto positivo en la competitividad del sector.

Los países, en forma aislada, son pequeños y no tienen influencia en los mercados internacionales en términos de volumen y precio, pero en forma conjunta y aprovechando ciertos nichos y los tratados de libre comercio, se puede potenciar el desarrollo. Tenemos el reto de incorporar a los pequeños y medianos productores a los beneficios del comercio y la política agrícola regional tiene que ayudar a eso.

Se presentan situaciones emergentes en sanidad que restringen las demandas mundiales de productos; Centroamérica no tiene la enfermedad de las “vacas locas”, ni aftosa, ni gripe aviar. Se tiene que seguir trabajando fuertemente en este campo para mantenernos libres de plagas y enfermedades que restringen el comercio y ponen en riesgo la salud, fortaleciendo la protección agrosanitaria regional.

Centroamérica es vulnerable a fenómenos naturales adversos, por lo que se tiene que desarrollar una cultura de seguros agropecuarios u otros mecanismos que minimicen el riesgo.

Se tiene el reto de diversificar las fuentes energéticas; nuestros países son consumidores de hidrocarburos provistos por el mercado mundial con precios cada vez más altos, lo cual ha dado un renovado impulso a la

agroenergía, constituyendo esto una gran oportunidad para generar empleos e ingresos en las zonas rurales.

Finalmente, tenemos el reto de desarrollar una visión regional para aprovechar economías de escala y perfectamente podríamos llegar a tener infraestructura compartida que sirva no solo a un país sino a la región en su conjunto.

Elementos que impulsan la necesidad de una política agrícola a nivel regional

Hay cuatro elementos que impulsan la necesidad de tener una política agrícola centroamericana:

- El acuerdo de libre comercio con Estados Unidos; este Tratado da grandes posibilidades si Centroamérica se organiza como región para aprovechar las oportunidades y reducir los problemas.
- La conformación de la Unión Aduanera Centroamericana (UAC); dentro de este proceso el sector agropecuario es un protagonista fundamental. Muchas de las cosas que están haciendo los grupos técnicos que participarán en las negociaciones para la conformación de la UAC, pasarán a formar parte de la política agrícola centroamericana; ejemplo, la modernización de los puestos cuarentenarios periféricos.
- El Plan Agro 2003-2015; los Presidentes de los 34 países del hemisferio le dieron al sector un mandato de elaborar una estrategia hemisférica para la agricultura y la vida rural. La política agrícola es la respuesta de Centroamérica a ese compromiso.
- La negociación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, donde se requieren avances significativos en el proceso de integración a nivel general y en el sector agrícola en particular.

Proceso seguido para la formulación de la política: Avances y pasos que faltan

Cualquier proceso de formulación de una política en Centroamérica tiene que tener claro cuál es la organización institucional en Centroamérica, para no traslapar con las funciones de otras instancias, para coordinar con otros sectores, y para respetar las normativas centroamericanas. El CAC es el responsable de la formulación de la política agrícola centroamericana, para lo cual conformó un Grupo de Trabajo de los Ministerios de Agricultura de los siete países del Istmo, se estableció una secretaría para el Grupo de Trabajo, que es la Secretaría del CAC, que trabaja con organismos de apoyo y asesoría internacional: IICA, RUTA, FAO y la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.

RUTA es una plataforma de cooperación, en la cual participan diferentes organismos internacionales como FIDA, IICA, Banco Mundial, FAO, BID, DFID e IFPRI. Esta relación ha permitido entrar en contacto con la cooperación internacional y organismos que no solo apoyan la formulación de la política, sino que también están adquiriendo compromisos para la implementación de la misma.

El Grupo de Trabajo definió seis áreas prioritarias. En cada área se estableció un equipo técnico regional liderado por un país en particular. El Grupo de Trabajo hace propuestas iniciales de medidas de política que se consultan a nivel nacional (7 países) y a nivel regional con el Comité Consultivo del Subsistema de la Integración Económica, conformado por organizaciones regionales por rubro.

El CAC deberá coordinar con el Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) algunas “zonas grises” de la política, sobre todo lo relacionado con comercio, con los Ministros de Ambiente lo relativo a aspectos ambientales contenidos en la política agrícola, y con los de salud los aspectos de inocuidad de alimentos. La idea es que la política sea aprobada en diciembre de este año en una Cumbre de Presidentes del

SICA, que sería el “banderazo inicial” para iniciar el proceso de implementación.

¿Cuál es el proceso de formulación que se ha seguido?

Fase preparatoria: hubo una fase preparatoria inmediatamente después del mandato de los Ministros de Agricultura, donde se constituyó el Grupo de Trabajo y se elaboraron los términos de referencia orientadores para todo el proceso.

Se estableció un equipo interinstitucional de apoyo, formado inicialmente por el IICA, la Secretaría del CAC, RUTA y FAO, el cual se ha ido expandiendo con la incorporación del BCIE, OIRSA y SICTA. El Grupo de Trabajo consideró importante tener una asesoría internacional, para lo cual se contrató a la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.

Seguidamente se pasó a la definición de objetivos y alcances de la política, desde el punto de vista temático, geográfico y temporal. Después de establecer los objetivos específicos, se definieron las áreas prioritarias, las cuales fueron consultadas y aprobadas por los Ministros de Agricultura (CAC). Una vez concertadas las áreas prioritarias, se definió su contenido, se identificaron y priorizaron los problemas; las líneas de acción y medidas de política. Los Ministros de Agricultura consideraron que este nivel era suficiente para proceder a las consultas nacionales y a la consulta regional.

La segunda fase: una vez realizadas las consultas –tanto las nacionales como la regional-, se procedió a definir para cada una de las medidas de política los instrumentos para su implementación, que hemos llamado tentativamente programas. No todo será nuevo, hay algunas cosas concretas que ya se están haciendo y pasarán a formar parte de los instrumentos de política.

Para la definición de los mecanismos de ejecución y seguimiento y la consecución de los recursos, así como para la coordinación de la cooperación internacional, ya hay algunas ideas. Hay algunos organismos ya involucrados, la intención es que exista alineamiento y armonización de la cooperación internacional a nivel regional para la implementación de la política.

La fase de aprobación: en esta fase deberá darse un acuerdo formal de aprobación ministerial por parte del CAC y después de esto el CAC presentará la Política Agrícola a consideración de la Cumbre de Presidentes del SICA.

El alcance geográfico de la política agrícola son los siete países miembros del CAC y sería vinculante para los cinco países de la Unión Aduanera y voluntaria en forma total o parcial para Panamá y Belice.

En relación a los principios, dentro de los más importantes está la legalidad, entendiéndose por esto que la política debe estar apegada totalmente a las normativas centroamericanas; por otra parte, la política agrícola regional no considerará lo que es mejor seguir haciendo a nivel nacional; solamente comprenderá aquello cuya realización bajo cobertura regional da mayores ventajas y beneficios; la gradualidad, que es un principio del Protocolo de Guatemala, significa que la política se va a desarrollar por etapas; la rendición de cuentas será fundamental y estará presente desde el principio, primero en el proceso de consulta, informando y consultando a la ciudadanía; además, habrá un sistema de seguimiento, de evaluación y de información periódica y transparente de los avances.

Las áreas prioritarias son: comercio intra y extraregional; sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos; tecnología e innovación; inversión pública e inversión privada; financiamiento rural y gestión de riesgo, y modernización institucional.

Aportes de la política agrícola al proceso general de la integración económica.

Dentro de los aportes destacan el estímulo y la facilitación del comercio intrarregional; crear condiciones para que se conformen alianzas productivas y comerciales regionales; hacer más atractiva la inversión privada de la región; potenciar ciertas inversiones estratégicas con inversiones públicas; solucionar conjuntamente problemas comunes; establecer acciones articuladas con otros sectores de la integración regional; mejorar el aprovechamiento de la cooperación internacional; promover la cooperación horizontal e intraregional y fortalecer el capital humano público privado.

COMENTARIOS DE FERNANDO OCAMPO

Me gustaría tratar de lanzar algunas interrogantes a efecto de poder generar discusión.

El primer elemento a destacar es que la integración en Centroamérica es exitosa. Tenemos una de las regiones más integradas que existe en el mundo. Claramente hay muchas cosas por hacer. Hace siete años, cuando Mercosur empezó a negociar con la UE, su armonización arancelaria llegaba a 15% del total de rubros; Centroamérica tiene ya el 94%.

El segundo punto que quiero señalar es que la integración o la Unión Aduanera no se logra por decreto; la armonización de ese 6% no es fácil, ya que tenemos en esos rubros aranceles consolidados distintos en OMC, aunado a que son productos agrícolas sensibles y los Ministerios de Agricultura no quieren o es políticamente complejo tomar decisiones en contra de esos sectores. Bajo ese panorama, me parece de que en seis meses tener el 100% armonizado no va a ser posible, ya que para poder armonizar, la única posibilidad real es ir hacia los aranceles aplicados o consolidados menores.

Una tercera idea es que en Centroamérica hay que hacer planteamientos realistas, y aquí añadimos alguna crítica a los gobiernos por decirle a los sectores productivos lo que quieren oír y no lo que es realmente posible de lograr. Esta idea de que vamos a ir a OMC a renegociar sus aranceles hasta el máximo consolidado común denominador, es una idea que no es posible hoy en el contexto en que estamos de la Ronda de Doha, en la cual más bien se está negociando aranceles hacia abajo. Si a esto le sumamos que más del 90% de las importaciones agrícolas de la región se dan en el marco del acuerdo centroamericano, o el acuerdo con Estados Unidos, y se ampliará con la negociación con la UE, entonces no tiene sentido ir a pagar un costo por renegociar aranceles.

Hay que tener una visión realista y práctica, y acorde con la realidad mundial. Esto quiere decir que lograr la armonización arancelaria en 6 meses va a ser una tarea yo diría que imposible y Centroamérica tendrá que empezar a plantear opciones alternativas de cómo llegar a esto en una visión a largo plazo ¿por qué hablo de una visión a largo plazo? Porque me parece que el tema va a ir perdiendo interés dado que en CAFTA, en 20 años, todos los productos agrícolas llegarán a cero arancel; igual cuando tengamos un acuerdo de asociación con la Unión Europea.

Si uno revisa el compromiso que se asumió en la Declaración de Panamá, respecto a los tres elementos que tenemos que tener listos para diciembre del 2007, la verdad es que Centroamérica no avanza en ninguno; ni en el marco de la unión aduanera, ni en la armonización del arancel, ni en el acuerdo de servicios e inversión que está pegado por un tema de transportes que no es un tema menor. Por ello, Centroamérica debería plantear una visión a más largo plazo, pero realista. Esto es preocupante, viendo las señales que uno está viendo en Europa. Si uno revisa la declaración europea sobre su visión para los próximos años, Centroamérica no aparece mencionada en ninguna parte; hoy, Europa sabe claramente lo que está pasando y tendría todos los argumentos para decir en la próxima reunión de la Comisión mixta, que no va a arrancar la negociación, porque Centroamérica no está lista. Este es un tema y una preocupación a los que deberíamos poner más atención.

Cuarto elemento importante: es fundamental que los centro-americanos retomemos la coherencia en todos los foros; o sea, no es posible que en la OMC tengamos posiciones totalmente distintas a lo que estamos haciendo en la realidad. Abrimos el mercado vía acuerdos bilaterales y en la OMC asumimos posiciones totalmente proteccionistas. Dentro de la política regional se debería incorporar el principio de coherencia.

Algunas otras ideas, por ejemplo el tema de los impuestos que nos ha sacado canas en Centroamérica, sobre cómo distribuir los aranceles recaudados. Deberíamos pensar en cómo invertir ese dinero en mejoras

regionales, en lugar de estar pensando en distribución; en pensar como región y empezar a invertir como región.

Otro tema al cual hay que buscarle solución, es la unificación de los TLC que Centroamérica tiene, lo cual es un agujero enorme a cualquier unión aduanera, ya que cada país tiene acuerdos con distintos socios comerciales con diferentes plazos de desgravación; por ejemplo, el producto de Canadá entra a Costa Rica sin pagar aranceles y de acá puede circular por toda la región. Entonces, nuevamente, pensar en una Unión Aduanera no es sólo pensar en que vamos a armonizar el arancel externo común, me parece que hay una serie de políticas que se han dejado de lado.

La coordinación entre los distintos Consejos es indispensable, no puede ser que en una reunión de COMIECO se presente una propuesta para armonizar aranceles a la baja y en la tarde llegue el CAC con una propuesta totalmente contraria, que lo que hace es subir los aranceles y propone ir a la OMC a renegociar.

Sobre la negociación con la UE, la posición de Centroamérica en materia agrícola debería ser netamente ofensiva; la región es exportadora neta de productos agrícolas y, por consiguiente, su posición debe ser consecuente con su realidad comercial. Analizando el comportamiento del mercado mundial de productos agrícolas, China está incrementando su consumo y el maíz se está usando cada vez más para producir etanol, con lo que en 10 años el comercio agrícola va a ser totalmente distinto. Me parece que en Centroamérica deberíamos estar pensando también en este tipo de elementos.

Para terminar, y reitero, me parece que debemos tener una visión a largo plazo. El mundo está cambiando, el comercio mundial tiene características muy particulares que van a ser distintas dentro de los próximos años. El reto centroamericano en la parte agrícola y agroalimentaria es tratar de inyectarle competitividad dentro de un contexto en el cual nos ha tocado vivir.

PANEL 3

**ADMINISTRACIÓN DE TRATADOS
COMERCIALES**

*Moderador: Adolfo Solano.
Asesor del Ministerio de Comercio
Exterior de Costa Rica*

ADMINISTRACIÓN DE TRATADOS COMERCIALES. EXPERIENCIA DE MÉXICO EN NAFTA

*Adriana Herrera**

La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCNA), el NAFTA por su siglas en inglés, no es solamente un instrumento comercial; es parte de todo un proceso de reforma, tanto de la política económica, de la política agropecuaria, como de todo un marco institucional que acompaña el acuerdo, de una serie de leyes que también acompañan este proceso. Desde 1986, México inicia una serie de reformas económicas, principalmente con la apertura y la decisión de México de adherirse al GATT (actualmente la OMC) que incluye una serie de compromisos, como es la arancelización, el establecimiento de aranceles consolidados y asumir reglas de comercio.

Luego de esta fase, México empieza a firmar una serie de acuerdos bilaterales, con Chile y desde 1994 con Estados Unidos y Canadá, que sin duda es el acuerdo más ambicioso que México tiene en términos de comercio, ya que incluye todos los productos y todos los sectores. En CAFTA se negociaron plazos de desgravación mayores para los productos sensibles; actualmente, están en la etapa final el maíz, frijón, azúcar y leche en polvo por parte de México; en el caso Estados Unidos los mismos productos, junto con algunas hortalizas; en el caso de Canadá quedaron excluidos algunos sectores que tienen sistema de administración de cuotas, básicamente azúcar, lácteos y la parte avícola.

* Coordinadora General de la Unidad de Estudios y Negociaciones Comerciales de ASERCA (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria). México.

El TLCNA entró en vigencia en el año 1994, coincidente con las negociaciones de la Ronda Uruguay, por lo que varios de los contingentes que están establecidos en el acuerdo bilateral, están también consolidados en la OMC.

En el año 2000 se firmó el Acuerdo de Asociación con la UE y en abril del 2005 se concluyó la negociación y entró en vigor el Acuerdo de Asociación Económica con Japón. México también tiene acuerdos bilaterales con Centroamérica y con otros países de América Latina.

Antes de la adhesión de México al GATT, el sector agroalimentario era altamente intervenido por el Estado, con controles de precios tanto al productor como al consumidor; el Estado participaba en diversas partes de la cadena de producción: en la de semillas, en la parte de comercialización, en la parte de almacenamiento. Después, comienza todo un proceso de desregulación del Estado y de privatización de empresas de comercialización, se reforma la política agroalimentaria con base en el nuevo marco normativo de los acuerdos de la OMC y comienza una serie de programas de apoyos directos al campo, lo que se conoce como PROCAMPO, y una serie de reformas que se han llevado a cabo a partir del 2000; entre ellos, el Acuerdo Nacional para el Campo el cual se deriva de manifestaciones de los productores que protestaban contra la apertura comercial.

Es importante comentar que la reforma legal se inicia en el año 1991, con la reforma constitucional del artículo 27, que repartía la tierra, sustituyéndolo por un mercado de tierras; luego, se dan una serie de reformas o leyes que acompañan tanto al TLCNA, como a toda la política comercial; por ejemplo, la Ley de Comercio Exterior, la Ley de Inversión Extranjera, la Ley de Competencia Económica, una Ley Federal de Normalización y Metrología; posteriormente al 2001, se crea la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que actualmente es la ley que da sustento jurídico a la política agroalimentaria y, en el año 2003, se crea una Ley de Energía para el Campo, mediante la cual se busca otorgar certidumbre a los productores acerca de los insumos.

Ya en lo que son las disciplinas específicas del capítulo agropecuario del TLCNA, se establecen los lineamientos del proceso de desgravación, las reglas de origen no están incluidas en el capítulo agropecuario, pero se hace referencia de igual forma, a la política interna, indicando que la misma debe adherirse a las disciplinas que establece la OMC. En la parte de subsidios a la exportación lo que se busca es su eliminación, manteniendo el derecho de los países de aplicar medidas compensatorias, y se establecen instancias consultivas para todo lo que sería la administración del acuerdo, un grupo de trabajo sobre subsidios agropecuarios y un comité agropecuario que establece el propio acuerdo. También dentro de este capítulo agrícola se contempla el tema de medidas sanitarias y fitosanitarias.

Sobre la vinculación del sector agropecuario con el comercio exterior, el PIB ha crecido en el período de implementación del TLCNA a tasas promedio de 2%, superior al crecimiento de la población. El PIBA también ha crecido a tasas cercanas al crecimiento del Producto Interno Bruto nacional.

La participación del sector agroalimentario en la economía nacional es del 11%, la parte primaria participa con alrededor del 6% y los alimentos y bebidas procesadas, alrededor del 5.2%.

Resulta importante destacar que México produce cerca de 31 millones de toneladas de granos básicos e importa alrededor de 18 millones de toneladas. Con el TLCNA, la producción de granos básicos ha crecido, especialmente el maíz, el sorgo y la cebada, los cuales se utilizan por lo general como insumos en industrias; otros granos como el frijol y el trigo han visto reducir sus niveles de producción. Por el lado de las importaciones, es importante destacar el crecimiento en arroz y soya, este último a consecuencia del desplazamiento de las áreas sembradas de este grano. Uno de los puntos quizás más controvertidos de la administración del TLCNA es que cuando se negocia un acuerdo, por lo menos en productos sensibles, se negocian cuotas; en el caso de México, la cuota de maíz en 1994 era de 2.5 millones de toneladas, la cual es creciente a una tasa de 3% anual. En la práctica, este cupo se vio

rebasado por la demanda de industrias como la porcina y de almidón, que han crecido considerablemente.

La producción de productos pecuarios en México se ha incrementado de manera importante, principalmente a consecuencia del crecimiento económico de la población; esto ha generado una demanda adicional de granos forrajeros de alrededor de 7 millones de toneladas, la cual no se ha podido suplir en su totalidad con la producción nacional.

En la negociación de acuerdos comerciales bilaterales, es bueno establecer reglas claras para la administración de los contingentes, ya que estas cuotas llevan vinculadas rentas económicas. En el caso de México, ha sido importante la participación del sector privado en la administración y se establecieron en la Ley de Comercio Exterior los mecanismos permitidos, los tiempos, las instancias y el principio de transparencia.

Siempre habrá en un acuerdo sectores sensibles y ganadores; dentro del TLCNA las frutas y hortalizas mexicanas han sido ganadoras, con tasas de crecimiento de sus exportaciones positivas. Un indicador útil para poder inferir a priori ganadores o perdedores en un proceso de apertura es el indicador de “densidad económica”, el cual relaciona el valor de la producción con la superficie sembrada (recurso tierra escaso); en el caso de México, los de menor densidad económica son los cereales o forrajes, contra las frutas u hortalizas, cuya densidad económica es hasta seis veces más que la de los cereales.

Un caso interesante de analizar es que el TLCNA permite en avicultura, extender el plazo de desgravación cuando los sectores de las partes están de acuerdo; el sector avícola se iba a desgravar en el año 2003 y la industria avícola de México y de Estados Unidos dialogaron dos años antes de esa fecha y se pusieron de acuerdo y se extendió el proceso de desgravación hasta el 2008.

El cambio estructural de México implicó no solamente la apertura de mercados, sino también un cambio en la estructura del comercio. Antes

de la adhesión de México al GATT, las importaciones se encontraban restringidas; existían controles e incluso permisos de importación para productos agropecuarios, según los requerimientos del mercado, los cuales se hacían muchas veces de manera arbitraria; esto generó que no se tuviera un flujo constante de importación; las exportaciones eran de productos tradicionales que se dirigían a mercados en los cuales el país no tenía ninguna ventaja de acceso. Una vez que México entra a la OMC, se crea todo un marco jurídico que otorga certidumbre a las transacciones de comercio exterior, lo que ha permitido que tanto las importaciones como las exportaciones crezcan a una tasa mucho mayor; en este período. El crecimiento de las importaciones es mucho más dinámico que el de las exportaciones, dado que las importaciones de insumos tecnológicos tiene mucho mayor valor agregado. Después de la firma del TLCNA, la estructura del comercio exterior cambia; el crecimiento de las exportaciones es ahora mucho más dinámico que el de las importaciones. México tiene hoy un superávit comercial con Estados Unidos.

Un detalle importante de mencionar respecto al Acuerdo de Asociación Económica de México con la UE, es que con la ampliación de la UE las preferencias que México otorga a la anterior UE, automáticamente se otorgan a los nuevos países miembros.

En relación al comercio bilateral con el mundo, México tiene un déficit comercial en productos agrícolas, lo que ha generado dudas en el sector; sin embargo, no es correcto analizar en forma separada los sectores, sino ver el efecto de un acuerdo en la totalidad de la economía. Hay una serie de variables que inciden en el déficit, pero hay tres que hemos detectado que inciden más sobre este déficit: el tipo de cambio; los precios internacionales de los “commodities”; y la estructura del comercio del país.

Hay cuestionamientos sobre el crecimiento de las importaciones en granos básicos y el tema de soberanía alimentaria, seguridad alimentaria o dependencia alimentaria; aquí creo que es importante tener muy claros los conceptos y tratar de utilizar indicadores que tengan un

reconocimiento oficial. La FAO establece la dependencia alimentaria de un país cuando sus importaciones de alimentos son mayores al 25% de sus exportaciones totales; en el caso de México, este indicador se ha reducido. El concepto de seguridad alimentaria está vinculado a otorgar a la población los medios necesarios para adquirir los alimentos a los que tiene derecho. Por consiguiente, parte de ello puede ser la apertura de mercados sin olvidar el fomento a las fuentes de empleo doméstico para que la población pueda acceder a este tipo de alimentos. El hecho de ser un país exportador neto de alimentos no necesariamente garantiza a la población su seguridad alimentaria, el caso de Argentina ilustra esta apreciación.

Si bien en el TLCNA no se indica que las políticas agroalimentarias estén subordinadas al acuerdo, en la práctica sí debe haber coherencia entre la política agropecuaria doméstica y el proceso de apertura comercial, porque podríamos entrar en inconsistencias a nivel gobierno. Es necesario establecer políticas agropecuarias que sean compatibles con el proceso de apertura, sea el grado de apertura que sea, más aún si la liberalización permea los precios domésticos. Obviamente, también tener presente la coherencia de la política agrícola con la política económica.

LA ADMINISTRACIÓN MODERNA DE TRATADOS COMERCIALES

*Jaime Granados**

El Banco Interamericano de Desarrollo ha estado trabajando en el tema de RD-CAFTA desde el año 2001; hoy continúa acompañando los trabajos de perfeccionamiento de la unión aduanera y estamos empezando los programas de apoyo para la negociación del Acuerdo de la Asociación entre la UE y Centroamérica. El Banco ha apoyado en la implementación de los tratados, y es en este contexto en donde hemos trabajado muy de cerca en el tema de administración de los mismos.

El tema de administración de los tratados es sumamente amplio. Primero, es importante señalar que las políticas comerciales de la región han ido evolucionando hacia la inserción progresiva y agresiva en la economía internacional, mediante una multiplicidad de instrumentos jurídicos; desde la apertura unilateral, la multilateral, los tratados bilaterales, regionales, subregionales, a través de diferentes acuerdos y diferentes negociaciones. Durante todo este proceso, ha habido también una gran profundización del tipo de instrumentos que se han estado utilizando; un tratado de libre comercio de hoy no es lo mismo que un tratado de hace 30 años. Con el advenimiento de los tratados norte-sur la agenda se ha ampliado para incluir una gran cantidad de temas nuevos que requieren administración, manejo, implementación y toda una mecánica y todo un “aparataje” para poder manejar la cantidad de compromisos y de iniciativas paralelas complementarias, necesarias para poder aprovechar adecuadamente un tratado.

* Especialista en Comercio, BID. Washington, D.C.

Quiero señalar, como una cuestión de principios, que hay que diferenciar algunos elementos básicos en materia de terminología; y es sobre todo, la relación que hay entre política comercial, administración del comercio y administración de tratados; e incluso, dejar claro que hay otras facetas que se cumplen normalmente como parte de un proceso de apertura comercial, que no están ni dentro del proceso de política comercial, ni dentro de la administración del comercio, ni dentro de la administración de acuerdos. Me refiero, por ejemplo, a elementos en materia de políticas de promoción productiva, promoción de la competitividad, promoción de otros elementos que normalmente encontramos en las agendas complementarias, como apoyos sociales, compensación a sectores perdedores, todos esos otros temas caen estrictamente hablando fuera del tema de administración y fuera en general del tema de política comercial.

Algunos de los temas básicos conceptuales en materia de administración de tratados

En materia de administración estamos fuertemente condicionados por la dirección y la profundidad de la política comercial. La región centroamericana ha optado por un sistema de integración, que llamamos en el Banco de "4 x 4", en el sentido que hay países con cuatro tipos de apertura: unilateral, multilateral, bilateral y subregional; todos ellos se refuerzan recíprocamente y su potencial de generación de comercio se multiplica. Pero estos esfuerzos generan la necesidad de negociar e implementar tratados y están por tanto muy relacionados con la dirección general del proceso de apertura. El tema de la complejidad es particularmente notorio; la cantidad de temas que maneja el negociador y un ministerio de comercio, de economía o una cancillería, es bastante grande y están estrechamente relacionados con temas políticos, técnicos, económicos, internos, externos, nacionales, etc.; normalmente los trabajos inician por temas de acceso a mercados y terminan, allá en el fondo, por la última norma técnica o de origen que se halla puesto en vigencia en un país determinado para un producto específico.

Con el advenimiento de los tratados norte-sur, en particular con Estados Unidos, tenemos temas nuevos que acarrearán nueva complejidad y responsabilidad. Los temas laborales y los temas ambientales, son, por ejemplo, de muy difícil manejo técnico y político. Los temas de compras gubernamentales, propiedad intelectual (que es uno de los más complejos), competencia, inversiones, servicios, etc.; conllevan la necesidad de organizar adecuadamente a las instituciones del gobierno para que ejecuten bien la multiplicidad de trabajos que su administración conlleva.

Los otros temas de apoyos complementarios, política productiva, competitividad, reforma estatal, caen fuera de la administración de tratados. Se establecen así cuatro grandes esferas en materia de administración de tratados:

- La implementación inicial de los compromisos en todos los temas del acuerdo
- El control y ejecución permanente del cumplimiento de los compromisos
- El apoyo a la unidad renegociación de acuerdos.
- El apoyo en la evaluación de resultados y generación de propuestas de mejora.

Implementación de los compromisos en todos los temas

Este es fundamentalmente un trabajo que deben realizar los gobiernos en función de las agendas de implementación de los acuerdos. En esta primera esfera podemos definir cinco grandes temas:

La definición de políticas de implementación. Al pie de una agenda de implementación hay una base de política que le da su sustento. Le corresponde al país definir los grandes lineamientos de esta política. En este momento se definen temas básicos como el tipo de cumplimiento y seguimiento que se quiere hacer de los compromisos, el tipo de colaboración que habrá entre los diferentes actores del sector público, el

tipo de información que se brindaría a los sectores privados y civiles interesados, entre otros. Con frecuencia sucede en América Latina y el Caribe que estas decisiones surgen de la idiosincrasia misma de cada país, de su práctica y de las limitaciones y presiones reales que padece, y no así de una política deliberada. Así, por ejemplo, hay países que normalmente cumplen bien con sus compromisos y otros apenas lo hacen a medias. Por otro lado, en algunas ocasiones un incumplimiento surge por falta de capacidad y a veces por omisión deliberada a la espera de que el otro país socio comercial se queje para realizar la implementación respectiva, antes no. Y esto sucede tanto en países en desarrollo como en países desarrollados. En algunos países, por ejemplo, se verifica el cumplimiento de las reglas de origen únicamente si el sector privado nacional se queja por la entrada de productos no originarios. Si no hay quejas, los productos no originarios siguen entrando. Esa es una política deliberada en materia de administración de tratados y tiene un análisis de costo beneficio económico y administrativo que le sirve de respaldo. Por ello, la primera esfera en materia de administración de tratados es definir el tipo de cumplimiento y administración que se quiere realizar, incluyendo en líneas generales los mecanismos y principios que inspirarán dicha administración. Para ilustrar con algunos principios básicos (y sus contrapuntos respectivos) en materia de administración podríamos hablar de transparencia o de confidencialidad; de automatización o de empleo de mecanismos no informatizados; de participación amplia de actores privados y/o civiles o de consultas dirigidas esporádicas; de inversión material cuantiosa para la modernización institucional o de austeridad, etc.

El diseño de legislación y reglamentación. En general el diseño de las reglas obedece a políticas específicas y a compromisos que tienen base en el acuerdo que se implementa. No todos los compromisos se implementan por la vía legislativa o reglamentaria. Algunos se pueden implementar por la vía de decisiones administrativas de alcance general o por directrices.

La instrumentación de esa implementación. Muchas veces tenemos un tratado nuevo para el cual hay que generar una nueva

instrumentación, hay que generar nuevos formularios, hay que generar nuevo equipo informático, hay que diseñar nuevos programas informáticos o reformar los existentes, hay que traer nuevo personal, hay que diseñar materiales de divulgación, en fin, instrumentar la implementación implica ejecutar una serie importante de tareas para cada tema específico acordado. Estos esfuerzos implican un costo financiero que a veces es importante considerar. De hecho, entre más ambicioso es el acuerdo, más costosa es su instrumentación. Por el lado positivo, esta instrumentación normalmente implica una modernización institucional y desde ese punto de vista los acuerdos comerciales son una buena oportunidad para mejorar la calidad de las instituciones públicas, sobretodo de aquellas relacionadas con el comercio. Conocemos de casos en los que algunas buenas experiencias de desarrollo informático para trámites comerciales han sido señaladas como modelo para luego continuar con otros procesos de implementación de otras iniciativas de gobierno electrónico en otras agencias oficiales que no se relacionan con el comercio.

Capacitación de los sectores público y privado. Hay muchos funcionarios públicos que van a estar directa o indirectamente involucrados, incluso a nivel subregional, provincial y municipal, con la implementación y administración del acuerdo; su capacitación en temas propios del acuerdo es esencial. Hay que tener muy claro que un funcionario puede eventualmente incurrir en responsabilidad internacional por desconocimiento de los alcances del acuerdo, por el mal manejo de algún documento, etc.; por ejemplo, el manejo poco transparente, arbitrario y/o discriminatorio de un permiso de inversión o de un permiso de construcción a un inversionista internacional puede generar una demanda del inversionista contra el Estado en un procedimiento cuasi-judicial internacional. Muchos de estos temas, a pesar de que de primera entrada podríamos ver que no necesariamente tienen relación con el tratado, en última instancia sí lo tienen; y por ello, es importante los esfuerzos de capacitación a todo nivel, sobre todo al sector privado ya que son los actores beneficiarios o perjudicados de las decisiones que toma un negociador y que están plasmadas en un acuerdo comercial.

Divulgación general. Esta se considera como una de las mejores prácticas que se han establecido por cuestión de legitimidad de los procesos de negociación y apertura general, por cuestiones de aprovechamiento de las oportunidades del proceso, y por cuestiones de preparación para afrontar los efectos adversos del proceso. Se realiza por la vía de documentos explicativos, conferencias, análisis específicos, análisis sectoriales, etc. En general, publicaciones, sitios de Internet dedicados a todos estos temas, cursos básicos o de alto nivel técnico, etc. constituyen una parte de los temas de divulgación que caen dentro de la responsabilidad de quien administra los tratados.

El control y ejecución de cumplimiento de compromisos

El control y la ejecución del cumplimiento de los compromisos adquiridos en los acuerdos es una función permanente y particularmente compleja de quien administra los acuerdos. Es una función descentralizada que debería tener una coordinación única. Es descentralizada porque implica monitorear que muchas instituciones estén cumpliendo con su papel, por ejemplo en aduanas, Ministerios de Agricultura, Unidades Sanitarias y Fitosanitarias, Registros Públicos, de Propiedad Intelectual, el Ministerio de Economía y Comercio, el Ministerio de Justicia. En fin, es tal la gama de temas e instituciones y las dimensiones son tantas, que no se puede centralizar la ejecución, pero sí se debe centralizar su monitoreo permanente. Esta esfera es tan altamente especializada por materia técnica, que es muy difícil conseguir un experto en propiedad intelectual y, simultáneamente en reglas de origen; son mundos totalmente aparte, de tal manera que la especialización técnica es parte de las claves para el éxito de una buena administración. Las labores implican también una gran cantidad de “reunionitis” tanto a nivel nacional, como a nivel internacional. Implica también procesos de consulta tanto con otras instituciones públicas como con el público en general, que conlleve un mejor relacionamiento del administrador o de la administración de tratados con los sectores públicos y privados.

El control implica también una identificación de obstáculos y oportunidades en el comercio. Estamos claros que no le corresponde a la administración promover exportaciones, eso sabemos que corresponde a otro tipo de oficina, con otras funciones, con otra especialización, con otra institucionalidad y otros instrumentos; sin embargo, normalmente pasa tanta información por la vía de la administración de tratados que es importante compartir esa información, aconsejar, proponer, levantar oportunidades, señalar luces verdes, así como las luces amarillas y rojas, y poder colaborar con otras instituciones. Es importante que las unidades de administración puedan no sólo monitorear el cumplimiento y lo que está pasando en nuestro país, sino también, poder monitorear el cumplimiento de lo que está pasando en los otros países socios comerciales; esto puede ayudar a proporcionar información adecuada a las autoridades para que tomen las acciones correspondientes con el fin de mejorar o superar eventuales coyunturas en que esté involucrado un país determinado. Para cumplir con estas funciones, dichas unidades deberían estar en permanente contacto con las embajadas de su país en los otros países, así como con el sector exportador nacional, quienes son en última instancia quienes están más cercanos a la realidad de esos países socios comerciales.

El apoyo a la unidad de negociación de acuerdos

El tema de apoyo a la unidad de negociación por parte de la unidad de implementación puede ser sensible institucionalmente, pero es muy importante desde el punto de vista estratégico. Ya sabemos que es deseable que participen algunos miembros de las unidades de implementación en la negociación misma. Eso depende de la estructura de cada gobierno. No hay nada malo en eso; es decir, a veces la riqueza que da la experiencia de implementación en materia técnica es un elemento importante para que esa información vuelva a quienes formulan las políticas de negociación y las posiciones de negociación. Por lo tanto, tiene que haber una especie de fertilización cruzada entre negociaciones e implementación.

Si es así, esta fertilización cruzada puede generar una dinámica en la que el negociador le puede consultar al implementador ¿cómo podemos hacerlo? ¿qué tan viable es esto que se propone en la mesa? ¿qué implicaría hacer todo esto en nuestro entorno? ¿cuántos recursos implicaría o tendríamos que invertir para hacer eso? ¿en cuánto tiempo podríamos hacerlo?, etc. Igualmente, el implementador le dice al negociador “eso es muy complicado”, “eso implicaría hacer todo esto”, “eso no lo podemos hacer hoy”, “podríamos comprometernos a hacerlo en un año, dos o en tres o en cuatro”, “eso tiene todas estas ramificaciones”, “eso nos costó mucho porque políticamente nos sucedió esto en el pasado”, etc.; de tal manera que esta retroalimentación entre implementación y negociación es esencial para el éxito de ambas cuestiones.

Finalmente es importante hacer referencia al análisis cuantitativo. No es necesariamente la unidad de implementación o de administración la que deba hacer el análisis cuantitativo. Algunas unidades lo harán, otras no, pero dado que ya ha pasado tanta información por la vía de la administración, es importante que alguna información cuantitativa, estadística, de aranceles, etc., sea generada por el implementador y esté disponible para el negociador, para quien formula la política comercial, y para otras unidades periféricas en materia de relevancia para el comercio internacional del país en cuestión.

El apoyo en la evaluación de resultados y generación de propuestas de mejora

Finalmente, como creemos que toda política y toda iniciativa debe ser evaluada al final, hay que evaluar también todas las políticas relacionadas con el comercio, incluyendo la administración de los tratados; de ahí que las unidades de implementación pueden contribuir con su información a hacer esa evaluación de las políticas y del aprovechamiento del tratado mismo, de los problemas que ha tenido el tratado, etc., para poder promover mejoras en la administración y mejoras en los tratados mismos.

En los ámbitos estrictamente agrícolas, quiero señalar algunos de los temas que son absolutamente obvios para ustedes que participación en los comités de comercio agrícola o en los comités sanitarios instituidos en los tratados comerciales. El manejo y administración de contingentes arancelarios tanto para la exportación como para la importación, la gestión sanitaria y fitosanitaria; cada uno de estos temas es un mundo por sí mismo y puede haber administración específica y problemas de administración específica en cada uno de ellos. Por eso vale la pena resaltarlos. La administración de contingentes y de salvaguardias agrícolas, por ejemplo, puede ser compleja técnica y políticamente. Comporta tener a disposición información detallada de precios, volúmenes de comercio, empresas comercializadoras, etc. Además, implica una coordinación muy estrecha entre aduanas, unidades de control o monitoreo del comercio agrícola, control estadístico, política comercial, etc. La administración y gestión sanitaria es también un desafío enorme para los países en desarrollo. Por ello, no es aventurado señalar que el reto de la administración de tratados es particularmente agudo en materia agrícola por su complejidad técnica y sensibilidad política.

Recientemente en el BID hemos diagnosticado la problemática que tiene la administración de tratados en general en América Latina y el Caribe. Es así como hemos identificado *a grosso modo* los siguientes problemas frecuentes:

Poca capacidad institucional, no sólo por la escasez en general de los recursos en las administraciones públicas, por la novedad que muchos de estos temas tienen y no es sino hasta ahora, con todo esta proliferación de tratados que se está observando que la masa de temas es tan crítica, que hay que pensar en procesos y en reformas institucionales profundas para poderla manejar; *problemas de infraestructura* que es de baja o mediana calidad; *problemas de carencia de personal especializado*; el personal es inestable, muchas veces gente que participó en la negociación y se enriqueció mucho con esa experiencia, no participa en la implementación; o bien, se van totalmente del proceso porque pasan al sector privado; *pocos recursos técnicos* como tecnología en información que es relativamente pobre, las computadoras no están interconectadas

entre sí, no hay red, no hay Internet, no hay impresora, en fin todos sabemos algunos de esos problemas que se sufren muy a menudo; *legislación e instrumentos obsoleto*; por ejemplo, hay residuos de temas que están en unidades administrativas donde no deberían de estar o están en las instituciones en donde no deberían de estar. Poner todo esto en forma conjunta bajo una visión integrada, es todo un proceso político sumamente complicado. Hemos visto países en donde el tema de negociaciones está muy disperso a nivel institucional;

Otros problemas son *conflictos interinstitucionales, falta de coherencia de algunas de las políticas, y bajos niveles de coordinación y participación de los sectores privados*;

Hay que saber aplicar la participación del sector privado, porque en algunos casos por la vía de la participación se pueden más bien complicar las cosas; los sistemas más avanzados son en los que a través de un proceso consensuado, amplio y participativo, se decide que muchos de los canales de implementación deberían erradicar la posibilidad de comportamientos arbitrarios, de comportamientos personalizados, de intervención, de influir injustamente en la decisión y por eso se incurren en algunos métodos de administración particulares; un ejemplo típico es el de administración de contingentes arancelarios. En algunos países hemos visto que hay reuniones conjuntas entre el sector público y el sector privado, en donde se decide de manera coordinada la apertura de ciertos contingentes, para ciertas líneas arancelarias, con ciertos tiempos, con ciertas cantidades; mientras que otros países, han decidido que éste no es un mecanismo de mercado adecuado, que debería ser un mecanismo menos interventor y de menor influencia política de los diferentes actores y recurren a métodos un poco más mecánicos y libres, en donde no hay necesidad de participar en una decisión de quién abre, cuándo se abre, cómo se abre el contingente de un producto específico, sino que ya se sabe de antemano que se abre el primero de enero, un contingente de "X" producto y participa cualquier persona independientemente de que interés tenga.

De una buena implementación depende el aprovechamiento, el minimizar vulnerabilidades y la reducción de conflictos. La solución de diferencias es un tema particularmente sensible. Ser objeto de una acusación es doloroso, costoso y erosiona la credibilidad de un gobierno en el plano comercial internacional. Por ello, hay necesidad imperiosa de realizar reformas institucionales, inversiones y mecanismos que contribuyan a una mejor implementación de los tratados comerciales en América Latina.

Algunas buenas prácticas de gestión en la implementación de los acuerdos son el tema de la coherencia, participación, automatización y certificación.

Por *coherencia* nos referimos a que es aconsejable integrar la coordinación de la implementación de los tratados en una única unidad. Consecuentemente, quien tenga esa responsabilidad debería de ejercerla de manera clara, para lo cual se requiere un respaldo legal, un respaldo político y un respaldo económico adecuado. Sus coordinadores tienen que entender muy bien que hay una responsabilidad muy importante de tener el control y conocimiento y poder dar seguimiento al estado de la implementación de tantos compromisos. Para la coordinación institucional única y la visión de conjunto es importante la comunicación permanente entre los diferentes actores satelitales que orbitan alrededor de esta coordinación. Probablemente esta administración única no tenga capacidad de supervisión, pero sí tiene que tener la capacidad de coordinar y dar seguimiento, y el derecho a obtener información sobre lo que está pasando, derecho a tener conocimiento de muchos temas, así como tienen también el deber de dar mucha de esa información a la unidad específica que está ejecutando un determinado tema.

La *participación* implica el hecho de poner a todos los actores que están alrededor de los efectos de un TLC o un acuerdo comercial, en conocimiento de lo que está sucediendo y en la obligación también de darle información al coordinador de la unidad central e incluso, a las unidades técnicas de lo que está sucediendo en esos temas. Es por eso un proceso dialéctico de intercambio de información vía diseminación, vía consultas, mediante las cuales se pueda entregar información de flujos de

comercio y de inversión, el servicio de alerta temprana, tanto en temas comerciales como en temas sanitarios o en temas de despachos aduanales, etc.

El tema de la *automatización* es sumamente obvio. Hoy por hoy, ustedes saben muy bien que los beneficios de la automatización son bastantes en términos de eficiencia, de facilidad, de evitar gastos mayores, de impacto ambiental y otra gran cantidad de razones por las cuales la automatización es parte de las buenas prácticas en materia de la administración del comercio. Automatización implica sistematización de la información. Toda la información puede estar sistematizada y disponible en la Internet, se puede brindar información al público sobre trámites o hacerlos en línea. La automatización no es fácil, implica aprobar la ley de firma digitales, implica, por ejemplo, para pagos por Internet, tener que coordinar con los agentes financieros, con los intermediarios financieros. A nivel de aduanas implica la interconexión de los diferentes nodos y procesos, etc.

El tema de la *certificación* de las unidades de implementación ha comenzado a despegar en los últimos años, con la adopción de normas específicas como la ISO 9000, que pueden ayudar a sistematizar una determinada labor, en este caso la administración del Tratado. Es un esfuerzo muy complejo, lento, caro, pero que definitivamente es un tema que ayuda a gestionar la implementación del comercio, que erradica la discrecionalidad, que viene a traer eficiencia, control, transparencia y facilita la rendición de cuentas en materia de administración de tratados. Por todo ello, es una tendencia que ya se está empezando a generalizar.

Finalmente, quisiera informar que el Banco participa muy activamente en todos esos procesos de implementación y de apoyo a las agendas complementarias en los países de Centroamérica, incluidos República Dominicana, Belice y Panamá. Ofrecemos apoyos financieros y no financieros de diferente naturaleza que han contribuido a mejorar sustancialmente la capacidad de negociación y de implementación de tratados en América Latina y el Caribe. Con mucho gusto podré compartir esta información en más detalle con aquellos que tengan interés al respecto.

COMENTARIOS DE ANDRÉS REBOLLEDO*

Me tomaré la libertad de ser un poco autoreferente en mis comentarios. De la experiencia chilena en administración del acuerdo con la UE, yo diría que hay dos momentos: primero, el aterrizaje del acuerdo en el país en el acervo normativo para un mejor entendimiento del sector privado y los distintos actores; segundo, la administración propiamente del Acuerdo.

En relación al “aterrizaje del acuerdo”, el primer paso es el envío del acuerdo al Congreso, acompañado de mucha información; un segundo paso es la difusión del Acuerdo, lo cual demanda un trabajo arduo.

Cuando el Tratado entra en vigencia, al menos en Chile, lo primero que se da es un debate político muy caliente sobre las pérdidas fiscales, para lo cual hay que crear respuestas creativas que llegan incluso al ajuste fiscal con otros impuestos internos; algunos sectores se autodenominan “perdedores” y comienzan a pedir “compensaciones”; es decir, allí hay un tema importante que se relaciona con el tema de implementación.

Después de ese ajuste, se da un período de algunos meses en el cual un 20% o 30% de los potenciales exportadores no usan el Acuerdo, básicamente por falta de información sobre los aspectos positivos del Acuerdo, y no tanto por no considerarse capaces de cumplir alguna norma específica.

* Director de Asuntos Económicos Bilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

A partir de allí, la administración de los tratados de libre comercio presenta una etapa de negociación sin administración, en la cual se continúan negociando los temas en los cuales no se logró acordar, o simplemente no se logró consenso y quedan postergadas en el tiempo. El aprovechamiento de los tratados de libre comercio es parte de la administración de los acuerdos, no solo la fase en la cual los exportadores aprovechan la rebaja arancelaria; sino también la fase en que todos los actores y el sector privado en particular, utilizan todo el tratado. Usualmente el trabajo post firma del acuerdo se concentra en los temas arancelarios, pero hay otras partes relevantes; por ejemplo, el capítulo de compras públicas; hemos descubierto que existe una cultura institucional en nuestros países que hace que las ventajas de este capítulo no se hayan utilizado cabalmente.

En relación con la organización interna o la institucionalidad para administrar los acuerdos; primero, es importante analizar cómo se organiza la entidad específica que está encargada de administrar el acuerdo, que en muchos países está en los ministerios de Comercio Exterior y en otros en las Cancillerías. En el caso de Chile, no se ha creado nada distinto a lo que existía en la negociación; el gobierno en su conjunto se organiza en torno a la administración de los tratados de libre comercio, este es un tema central a la hora de ver la viabilidad de una buena administración y el aprovechamiento de esos tratados; existe un comité interministerial dedicado a los temas de la negociación, constituido por los principales ministerios. Dicho comité se va reconvirtiendo, desde la negociación misma, hasta la toma de decisiones en torno a la administración de los acuerdos; desde el punto de vista práctico, todos los ministerios importantes relacionados con el tema tienen una dirección, departamento o unidad internacional, que se constituye en el interlocutor del Ministerio en los temas referentes a la negociación o administración.

Un tema que fue abordado por los expositores fue el de los “contingentes”, el cual ha provocado esfuerzos importantes en materia de administración de acuerdos. Usualmente, cuando hablamos de contingentes pensamos en nuestros países como importadores, pero la

experiencia nuestra ha indicado que se requiere un esfuerzo particular para entender el rol de un país exportador. En los nuevos acuerdos, la administración muchas veces la asume el país exportador, con lo que se asumen una serie de complicaciones; a modo de ejemplo, en el caso del acuerdo con la UE, el gobierno de Chile no tiene ninguna obligación de dar información o tener una interlocución con la Comisión Europea respecto a las cuotas, sobre todo del sector pecuario; durante el primer año fue un desorden tremendo y la UE en el segundo año, cuando la cuota llegó a un 90%, comenzó a cobrar el arancel al resto para asegurarse que no hubiera desorden. Ahora lo que estamos aplicando es que el sector privado se organiza para asignar la cuota, a modo de poder darle un seguimiento pertinente y un buen uso a la misma.

En relación con la certificación de origen simplemente contarles que dentro de la multiplicidad de acuerdos que tiene Chile, la mayoría son de régimen tradicional y estándar, en los cuales, quien certifica es alguna entidad autorizada. En otros tratados, rige la auto certificación del propio exportador o importador; en este caso, hemos tenido muchísimos problemas debido a que uno pierde el control, con lo cual tiende a generarse inquietudes en el sector productivo, especialmente con respecto a importaciones.

Finalmente, destacar que para el manejo de estos temas técnicos, Chile hace un par de años estableció la Dirección Económica, como instancia encargada de administrar los acuerdos; sobre este particular, tenemos un proyecto del BID con el cual trabajamos en la evaluación de cómo estamos haciendo este trabajo en busca de mejoras metodológicas y otras.

PANEL 4

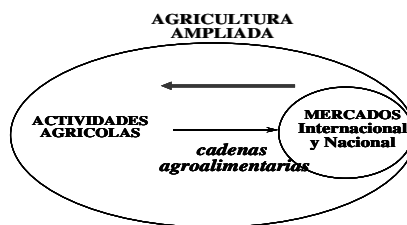
**SISTEMA AGROALIMENTARIO
Y COMPETITIVIDAD**

*Moderador: Carlos Espinal.
Especialista de la Oficina del
IICA en Colombia*

EL SISTEMA AGROALIMENTARIO: CONCEPTO, SU CONTRIBUCIÓN A LA ECONOMÍA Y A LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS

Joaquín Arias*

Una preocupación que tengo es que hasta el momento ha habido bastante consenso en la sala; entonces temo que mi charla sea el punto de quiebre. Pero la idea es que ahora como lo dice bien Carlos Federico Espinal, nos aboquemos a pensar en cuál es el marco conceptual adecuado para el diseño de políticas y también para el análisis del sistema agroalimentario y de la agricultura ampliada, que realmente nos conduzca hacia un objetivo mayor, que es el desarrollo humano. Hasta el momento hemos tenido un enfoque hacia lo comercial, que es importante, pero ahora vamos a dar un marco conceptual mucho más amplio con algunos sesgos de la Comunidad Andina, porque es ahí donde he trabajado más. Sin embargo, no estoy presentando nada nuevo, porque voy a presentar el desarrollo y la experiencia del IICA en este tema y, obviamente, mi charla recoge la experiencia de otras organizaciones y del trabajo con agricultores y con decisores de política en diferentes países, de manera que es algo que venimos validando en varios países. En ese sentido, los comentarios y las



Tipos de encadenamientos:

- hacia delante
- hacia atrás
- laterales

* Especialista Regional IICA para la Región Andina.

reflexiones de ustedes son muy importantes. Una manera de hacerlo es que ustedes se pregunten cómo ven este marco conceptual en el contexto del trabajo que realizan a diario.

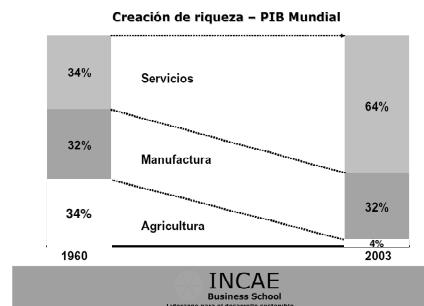
Voy a desarrollar el tema en varias partes, desde lo más específico hasta llegar a lo más general. Lo primero que vamos a desarrollar es el enfoque sistémico de la agricultura, del cual nos olvidamos muchísimas veces. El primer elemento de este enfoque es el de cadenas agroproductivas. Hay que aceptar que hablamos de cadenas constantemente pero, en la práctica, nos queda muchísimo camino por recorrer para aplicarlo, porque el énfasis en la práctica son los productos. Por ejemplo, en todas las estadísticas se habla de arroz, de frijoles, de maíz, y no de cadenas vinculadas a esos productos, y lo que es peor, en el diseño de las políticas domina el enfoque producto. Por dos días en este taller, en el tema de las negociaciones comerciales se ha hablado casi siempre de líneas arancelarias, porque el enfoque de cadena productiva es todavía un discurso en la mayoría de los países, y esto hay que admitirlo desde el momento en que estamos ubicados en un Ministerio de Agricultura, con poca injerencia sobre los temas de la agroindustria, alimentos, bebidas, textiles, etc. Este es un punto importante: hay que hacer una verdadera transformación institucional para introducir realmente el enfoque de cadena en el diseño de políticas y en las negociaciones comerciales. Lo otro que me parece sigue siendo muy difícil, es pasar del enfoque de oferta a un enfoque de demanda; esto contradice lo dicho por Carlos Pomareda en su intervención, al indicar que las transnacionales gastan mucho dinero para convencer a los niños que coman lo que ellos producen, y que hay empresas que generan una oferta y luego crean una demanda. La realidad en el sector agropecuario es que la demanda debe generar la oferta, entonces la tradición de producir y luego vender debe romperse. No saber dónde vender, a quién vender, con qué calidad, y a qué precio vender nos está llevando al fracaso, y es como jugar a la lotería. Le preguntas a cualquier agricultor y no piensa que juega la lotería, aunque la agricultura lo es, porque al momento de la siembra no se conoce cuánto se va a cosechar, ni cuál va a ser el precio de venta. El enfoque debe ser distinto; a saber, ir desde el mercado hacia atrás, y para ello se pueden utilizar muchos instrumentos

que ofrece el mismo mercado para reducir el riesgo. Primero, se debe conocer la demanda y luego se produce y esto implica que incluso pueden haber varias cadenas de comercialización, porque no es lo mismo una cadena orientada al mercado de Estados Unidos, que otra orientada al mercado de la Unión Europea.

Es posible de una manera muy simple sumar las cadenas agroproductivas, que consideran actividades del sector primario, y todos los productos transformados hasta que llegan al consumidor y de esa manera, a un concepto distinto como es el de agricultura ampliada, del cual hablamos y que todavía

realmente no permea lo suficiente en el diseño de las políticas públicas. Nos lleva también a hablar de los multiplicadores que se dan a lo largo de una cadena o de los encadenamientos hacia adelante de la agricultura primaria con el resto de la economía. El producto primario pasa por una serie de transformaciones hasta llegar al consumidor, y cuanto mayor valor agregado tenga un producto, se desarrollan más encadenamientos, se genera más ingreso, más empleo y más bienestar para toda la economía. Distinto es un producto que va directamente a la exportación o directamente al consumidor, porque no sufrió casi ninguna transformación y no generó nuevas actividades económicas. De aquí viene la riqueza del enfoque cadena para entender bien cuáles encadenamientos se están generando y estar claros que hay productos con más encadenamientos que otros, y esos son a los que deberíamos estar poniéndole mayor atención. También reconocer que este enfoque ayuda a diseñar políticas y/o instrumentos para generar mayores encadenamientos.

Luego están los encadenamientos hacia atrás, que son las demandas que la cadena hace de insumos y de materia prima; entonces la actividad



agrícola per se genera actividad económica al demandar productos y servicios del resto de la economía. Otros son los encadenamientos laterales; tal es el caso de los servicios tecnológicos, financieros y otros, necesarios para que una cadena funcione bien.

Veremos ahora algunas implicaciones del concepto de agricultura ampliada. En la década de los 60, la agricultura representaba 34% como porcentaje del PIB, y al pasar los años la agricultura pasó a representar un 4% en el 2003, al mismo tiempo que aumenta la participación del sector manufactura y todavía más la participación del sector servicios, que son sectores más dinámicos. Pero ¿cuál es el concepto de Agricultura que se maneja aquí? Es el concepto tradicional de agricultura primaria, es granos, ganado, frutas, etc. El valor agregado del sector primario, todo lo que sucede después de la finca: alimentos procesados, bebidas, textiles, cueros y calzado, maderas y muebles, se contabilizan en el sector Manufactura en las cuentas nacionales. Cuando vemos las estadísticas resultan contradictorias, porque se dice que la agricultura creció 4%, pero las exportaciones crecieron 20%. Sucede que para exportaciones se usa la definición del sector agroalimentario en la OMC, que es un concepto ampliado que incluye alimentos, bebidas y todos los productos procesados; pero cuando hablamos del crecimiento de la agricultura se refiere solo al sector primario. Entonces para que haya consistencia tendríamos que hablar de producción agroalimentaria o producción de la agricultura ampliada; aquí es donde es más evidente que tenemos que renovar este concepto de agricultura primaria hacia uno de agricultura ampliada.

<p>Chile</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agricultura primaria/PIB: 4.92% - Agroalimentario/PIB: 32.1% <p>Encadenamientos</p> <ul style="list-style-type: none"> - hacia adelante: 3.1% - hacia atrás: 1.3% <p>Agricultura ampliada: Primario+encadenamientos:9.32% Aumento: 89%</p>	<p>México:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Agricultura primaria/PIB: 5.3% -Agroalimentario/PIB: 24.5% <p>Encadenamientos</p> <ul style="list-style-type: none"> -hacia adelante:1.9% -hacia atrás: 0.8% <p>Total Agricultura ampliada: Primario + encadenamientos:8.00% Aumento: 52%</p>
---	---

Fuente: IICA, Más que alimentos en la Mesa y Banco Mundial. Más allá de las ciudades

Usemos algunos ejemplos. Miren ustedes el caso de Chile: tomando el año 1997 como referencia, la agricultura primaria como porcentaje del PIB representó 4.92%, pero si se hiciera el ejercicio más simple y sumáramos el valor agregado de todas las cadenas agroproductivas, la participación de lo que podríamos llamar el sector agroalimentario sobre el PIB, sería de un 32%; pero, claro, estamos sumando hasta productos como la madera, el calzado, los textiles y otros vinculados al sector primario de la agricultura. Esto podría no ser por lo tanto el mejor indicador de lo que hemos llamado agricultura ampliada y por eso lo distingo ahora con la pregunta: ¿cuáles son los encadenamientos que genera la agricultura primaria hacia atrás y hacia adelante? Es decir la producción de maíz, por ejemplo se destina a la industria de pollos, y por lo tanto el maíz genera en forma indirecta valor agregado en la industria de pollos, de otras carnes, y en general de toda la economía. Al sumar todos esos encadenamientos hacia adelante, en el caso chileno suman 3.1% del PIB nacional. Los encadenamientos hacia atrás, que como se dijo es la generación indirecta de valor agregado en aquellos sectores desde donde la agricultura primaria demanda insumos, servicios y materias primas, suman 1.3% del PIB. Si sumáramos al PIB del sector agrícola primario, los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, se obtiene un indicador más consistente del aporte de la agricultura ampliada al PIB nacional, de 9.32%, en lugar del 32% que decimos representó el sector agroalimentario. Este indicador de agricultura ampliada permite hacer comparaciones entre países que implementan o no políticas adecuadas para generar mayor valor agregado. Debe advertirse que el indicador de encadenamientos hacia adelante por lo general aumenta y no necesariamente cae a medida que un país se desarrolla, como sucede normalmente con el indicador de participación del PIB agrícola primario sobre el PIB nacional.

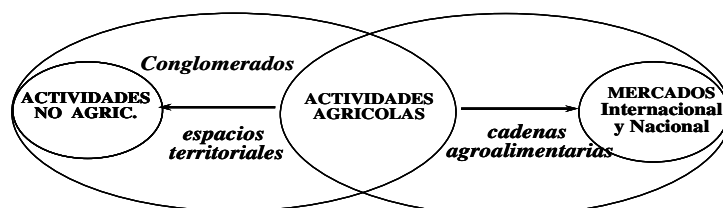
Veamos ahora el caso mexicano, donde la agricultura primaria representó en el año 1997 5.3% del PIB nacional, y el sector agroalimentario un 24.5%, que es un indicador que permite hacer comparaciones entre países. ¿Cual país tenía en 1997 mayores encadenamientos o mayor desarrollo de las cadenas, Chile o México? Los encadenamientos hacia adelante fueron de 1.9% y los

encadenamientos hacia atrás de 0.8% del PIB nacional en México, mucho menores que los mostrados por Chile. Por supuesto, estamos hablando de un momento en el tiempo; si realizáramos la misma medida para este año los encadenamientos hacia adelante en Chile y lo mismo para México, estoy seguro serían mucho mayores. Lamentablemente tenemos una gran limitación en los sistemas de información que impiden realizar este tipo de análisis en forma rápida y oportuna. La medición de los encadenamientos es una manera de observar si realmente se está quedando algo del crecimiento económico en el país, o los productos se van fuera del país como materia prima a China o a otros mercados, donde sí generarían valor agregado. Peor aún si esos países nos venden de regreso los productos con el valor agregado que no fuimos capaces de generar en nuestro territorio, como sucede con los chocolates, por ejemplo. El otro mensaje es que no es lo mismo para un ministro de agricultura negociar el presupuesto de la sobre la base de un porcentaje de participación de 4.92%, que hacerlo sobre la base de un 9.3%. Con el concepto de agricultura ampliada estamos mostrándole a quienes se encargan de asignar el presupuesto de la república que la agricultura genera mucha más actividad económica, mucho más desarrollo, y con ello se obtiene más poder de negociación.

Veamos otro ejemplo, el de Costa Rica, haciendo notar que el tema es muy complicado de analizar para la mayoría de países de Centroamérica, donde no hay matrices de contabilidad social, que es el formato estadístico adecuado para hacer un análisis de este tipo. La agricultura primaria representó un 4.3% en 1997, y el sector agroalimentario un 31.8%. Una manera sencilla e indirecta de mirar los encadenamientos es contabilizar la proporción de producción primaria que va directamente al consumidor y la que se destina como demanda intermedia, es decir productos que compra el sector de manufactura para generar más productos con valor agregado. Observen que en el caso de Costa Rica, 56.9% de la agricultura primaria fue demanda intermedia, es decir no se destinó a la exportación ni se vendió directamente al consumidor; comparado con México este indicador fue de 64.9% y en Chile 66%, es decir Costa Rica comparada con esos países presentó ese año menores encadenamientos hacia adelante porque mucho más

producto primario se vendió directamente al consumidor final y/o se exportó.

Continuando con el desarrollo del marco conceptual de lo que hemos llamado como agricultura ampliada, le sumamos que la actividad agrícola no se da en el aire, sino en espacios territoriales específicos; es ahí donde están las cadenas operando, interactuando con actividades no agrícolas. Cada vez más el ingreso a nivel rural no es necesariamente agrícola, sino más bien no agrícola y este es un mensaje importante para el diseño de estrategias y políticas de desarrollo. Esto no quiere decir que la agricultura pierde relevancia sino simplemente que ambos sectores agricultura, y no agricultura, deben ser competitivos en el territorio, donde más bien el tema de contribución de la agricultura al desarrollo humano adquiere una relevancia todavía mayor. No es posible entonces operar solos en el territorio, como Ministerio Agricultura o como Oficina de Planificación. Con el enfoque territorial del desarrollo es obligatorio



Agro-Turismo

Rutas Gastronómicas

Cuencas hidrográficas

Servicios Ambientales

Tercer tipo de encadenamientos vía:

Ingresos: Ahorro/Inversiones, empleo

Consumo

tomar en cuenta actividades vinculadas directa o indirectamente a la agricultura como agroturismo, rutas gastronómicas, cuencas hidrográficas, servicios ambientales etc. Para no confundir términos, llamaremos a los conglomerados (distinto de agrocadenas) al conjunto de cadenas que interactúan en el territorio, tomando en cuenta todas las actividades que sirven de soporte al sector agrícola y no agrícola. En la combinación de los enfoques de cadenas y territorial es que podemos hablar de otro tipo de encadenamientos de la agricultura con el resto de

la economía, que se generan vía ingresos de los trabajadores y sus familias, vía el ahorro y la inversión de capital o vía el consumo. ¿Qué pasa con el ingreso agrícola a nivel del territorio? Puede ser que se destine al ahorro o a la inversión en el mismo territorio o que salga del territorio sin que se generen los encadenamientos económicos necesarios para el desarrollo. El potencial de desarrollo sería menor si el ahorro no se retiene en los territorios rurales al darse un flujo negativo del capital, o si no se genera suficiente empleo, o el poder adquisitivo no es suficiente para estimular el consumo.

Está claro, entonces, que el desarrollo en el territorio no depende únicamente de la agricultura, y además está condicionado por un contexto nacional. Voy a dar solamente un ejemplo, utilizando los resultados de un Modelo de Equilibrio General que desarrollamos en la oficina del IICA en Perú (año base 2002), tratando de anticipar los posibles impactos de la apertura comercial sobre la agricultura peruana. Este es un buen ejemplo de cómo se pueden hacer muchos esfuerzos para implementar políticas de apoyo al desarrollo de la competitividad y cómo una devaluación o apreciación de la moneda podría anular esos esfuerzos o apoyarlos. Si el nuevo sol se devaluara un 10%, el precio de importación del trigo aumentaría un 7.07%. Al hablar de trigo es importante conocer que la proporción de las importaciones de Perú sobre la oferta doméstica es en promedio de un 50%, y este indicador es muy importante para explicar la magnitud de los impactos. El precio al productor aumentaría un 4%, un porcentaje menor, y este es un mensaje importante, porque muchas veces nos engañamos al pensar que un aumento en el precio internacional va a elevar en la misma proporción el precio doméstico a nivel del productor, pero obviamente esto depende del nivel de transparencia que haya en el mercado y de todos los

Precio importación	+7.07%
Precio al productor	+4.00%
Importaciones	-5.90%
Producción doméstica	+1.44%
Consumo hogares	-0.60%
Balanza comercial:	+2.50%

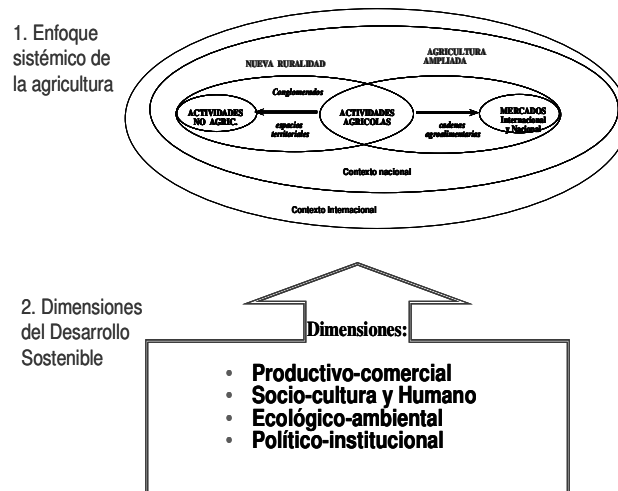
Fuente: J.Arias. En Apertura Comercial: Oportunidades y Desafíos para la agricultura peruana: IICA-Perú. 2005

problemas estructurales en el mercado. Las importaciones de trigo caerían 5.9%; este es un impacto de gran magnitud, considerando que una devaluación de la moneda puede suceder en cualquier momento. La producción doméstica aumentaría 1.44% en respuesta a un aumento en los precios al productor, el consumo de hogares caería 0.6% y la balanza comercial de trigo mejoraría en un 2.5%. Miren que unos pierden y otros ganan. En este caso, como es de esperar, los importadores pierden y se benefician los productores. Es importante notar que la devaluación es una variable sobre la cuál no se tiene control, pero que es importante monitorear, sobre todo ahora que cambian las relaciones entre monedas como el dólar y el Euro, cambiando al mismo tiempo el nivel de competencia en los mercados nacionales e internacionales de los productos agropecuarios.

Entonces regresando a nuestro esquema, en el contexto nacional hay muchas más variables de las cuales no tenemos control; sin embargo es importante monitorear el posible impacto que van a tener sobre las cadenas y sobre los territorios rurales. Más allá del contexto nacional está el contexto internacional, del cual hemos tenido bastante información en este taller. Parte de ese contexto internacional es la firma de los tratados de libre comercio, y cómo estos pueden impactar el mercado doméstico. Va a depender mucho del nivel de integración entre los mercados; cuanto más integrados estén el mercado doméstico y el mercado internacional, el impacto positivo o negativo será mayor; además, depende del efecto sustitución entre los productos importados y los de producción doméstica. Sólo les pongo un ejemplo, no es lo mismo el maíz que se produce en Perú que el que viene de Estados Unidos, porque se reconoce que las calidades son diferentes y, por lo tanto no se sustituyen perfectamente. Cuando el producto de importación no se parece al producto doméstico es engañoso decir que, al abrir el mercado, las importaciones van a desplazar automáticamente la producción doméstica, porque además del nivel de sustitución entre productos, también depende del efecto sustitución entre mercados; es decir, al abrir por ejemplo el mercado a los productos provenientes de Estados Unidos y luego los provenientes de la Unión Europea, ¿cuál va ser el efecto sustitución entre ambos mercados? Hay muchas variables del contexto

internacional que, por lo general, escapan de nuestros análisis. Por ejemplo, en el Tratado de Libre Comercio con México la inversión extranjera directa no fue contemplada en ningún análisis de impacto antes de la firma del TLC, y resultó que mucho del boom exportador y de producción en México se explicó por la inversión extranjera en producciones con un componente importado muy alto, lo que explica en parte por qué el TLC no generó en la población mejicana el bienestar esperado. Entiendo que el tema de las remesas es un tema importante en varios países de la región y, por lo tanto, tienen un impacto significativo sobre el medio rural, que además sirven de complemento al ingreso agrícola.

Hasta el momento hemos desarrollado los elementos y conceptos más importantes del enfoque sistémico de la agricultura que como hemos visto contempla como elementos fundamentales a las cadenas agroproductivas, los territorios rurales y el contexto nacional e internacional. Ahora es fundamental complementarlo con el enfoque del desarrollo sostenible. Este enfoque es fundamental (y les está hablando un economista) porque con él se evitan los sesgos permanentes que hay



en el análisis y el diseño de políticas para la agricultura; hablando de los sesgos productivistas o economicistas de los últimos tiempos. Los sesgos son naturales cada vez que vemos al sector desde la perspectiva de un economista, o de un ambientalista, de un sociólogo, o de un agrónomo. Lo que nos permite el enfoque del desarrollo sostenible es que realmente podamos mantener el balance de las cuatro dimensiones del desarrollo, sin considerar una más importante que la otra, sino parte de un sistema: lo productivo-comercial, donde encaja el concepto y el objetivo de la competitividad; lo sociocultural-humano, desde donde podemos afrontar los gravísimos problemas de la inequidad, de la pobreza y en general del desarrollo humano; la dimensión ecológico-ambiental, no como una dimensión negativa sino más bien positiva, porque la agricultura con buenas prácticas es generadora de externalidades positivas de mucho beneficio para el ambiente y la ecología; y, finalmente, la dimensión político- institucional, donde temas como la concertación, el diálogo, la asociatividad y la participación de todos los actores vinculados a la agricultura y la vida rural son clave para la gobernabilidad del sistema.

Para ampliar más y no quedarnos en una visión reducida donde la agricultura contribuye con ocho ó nueve ó un cinco por ciento, espero quede claramente establecida la importancia de mirar la agricultura en forma sistémica; es como un reloj que sin las manecillas, quizás el componente menos pesado y más barato, de nada serviría. En forma similar podríamos ver la agricultura para el desarrollo de un país. Nadie podría atreverse a decir que la agricultura en Estados Unidos no es importante porque solo contribuye 0.8% al PIB nacional, porque vista

como sistema la agricultura contribuye de muchas formas al desarrollo de un país. Como decimos en el IICA, la agricultura es mucho más que alimentos en la mesa; cumple un rol fundamental para la

CONTRIBUCIÓN DE LA AGRICULTURA AL DESARROLLO SOSTENIBLE:

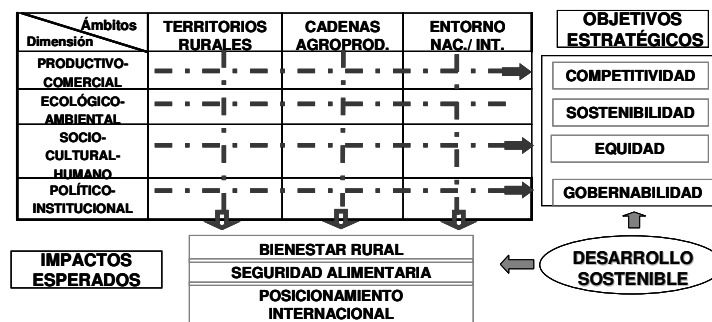
- Es más que alimentos
- Es seguridad alimentaria
- Es generación de empleo e ingresos agrícolas y no agrícolas
- Combate a la pobreza
- Es conservación y manejo adecuado de los recursos naturales
- Es paisaje y turismo
- Es nueva fuente de energía
- Es conservación de valores y costumbres ancestrales

La asignación de recursos públicos y privados debería reflejar esta contribución

seguridad alimentaria, no solo como sector proveedor de alimentos, sino como generador de ingresos y empleo, que son la base para generar poder de compra y asegurar el acceso a los alimentos de las familias rurales. Un “descubrimiento” reciente del Banco Mundial, que la CEPAL reclama haber difundido hace más de 16 años, es que sin la agricultura no podemos resolver el desafío de la pobreza rural e incluso la urbana. La agricultura también es conservación y manejo adecuado de los recursos naturales, si es que las prácticas son adecuadas para generar externalidades positivas; es paisaje y turismo; y es fuente de energía renovable. Ya ustedes han sido testigos de lo que está pasando con la demanda de maíz para producir etanol; después de tantos años de reclamos por los subsidios en países desarrollados y por la caída en los precios del maíz, resultó que los precios ahora están y se mantendrán al alza y ahora son una amenaza para la producción y el consumo de carnes, porque aumentó el precio de las materias primas. Finalmente, la agricultura también es conservación de valores y costumbres ancestrales. Por todos los argumentos hasta aquí planteados, se argumenta que la agricultura debería tener una asignación de recursos públicos y privados acorde con la contribución que hace a la sociedad, y una manera de promocionar esa idea es que los mismos actores vinculados a la agricultura realicemos una labor de venta y proyectemos una imagen mucho más acorde con el sector.

Los conceptos desarrollados hasta ahora vinculados al enfoque sistémico de la agricultura y al enfoque del desarrollo sostenible, son

Matriz del Agro-Sistema



posibles de visualizar integralmente en la Matriz del Agrosistema, utilizada como base en el Plan Agro 2003-2015. Esta Matriz ayuda muchísimo en mi criterio a no caer en esos sesgos tradicionales que mencionaba antes. Miren que en la Matriz ponemos como encabezados de las columnas todos los elementos expuestos hasta el momento sobre el enfoque sistémico: los territorios rurales, las cadenas agroproductivas, y el entorno nacional e internacional; y como encabezados de las hileras ponemos las dimensiones del desarrollo sostenible. Al observar cada dimensión, podemos hablar de los objetivos estratégicos del desarrollo, y aquí es donde puede ser que venga los desacuerdos, porque hablamos que la competitividad está acotada únicamente a la dimensión productiva comercial, y no sería suficiente para lograr el desarrollo. Para aliviar el sesgo en contra del alivio a la pobreza y la equidad, se habla ahora de competitividad con adjetivos adicionales, competitividad con equidad, competitividad sostenible, competitividad con responsabilidad social, competitividad incluyente, etc., pero hay un problema que todo se vuelve subsidiario de la competitividad. A pesar de que es un economista quien les está hablando, mi impresión es que no deberíamos poner el énfasis como el objetivo central el tema de la competitividad, y ahora lo desarrollemos más. Aquí hay unos temas que la limitación del tiempo no permite desarrollar. Cada uno por sí solo es complicado. Cuando hablamos de competitividad en el entorno nacional estamos hablando de competitividad país, de la que normalmente hablamos cuando se publica el indicador de competitividad del Foro Económico Mundial, donde se comparan los países como si estuvieran en una maratón y alguien debe ganar o perder, en lugar de reconocer que los países intercambian comercialmente para ganar todos. Y ahí es donde está la distorsión. En realidad esos indicadores tratan de los elementos que ayudan a que todo el sistema opere y el país pueda competir mejor internacionalmente. Si nos ubicamos en la columna de cadena agroproductivas entonces estamos hablando de competitividad empresarial. Como bien desarrolló Carlos Pomareda en su exposición, la empresa es competitiva en la medida en que genere ingresos sostenibles en el tiempo y adquiera una participación adecuada en el mercado, pero no es suficiente que la empresa sea competitiva, sino que toda la cadena debe serlo, y es ahí donde hablamos de competitividad sistémica. Miren

que los análisis constantemente hablan de competitividad de productos o competitividad empresarial y muy poco de competitividad de las cadenas, porque son difíciles de construir y porque los sistemas de información no son adecuados para hacerlo. La competitividad sistémica nos permite mirar todos los eslabones y actores de la cadena agroproductiva. Cuando en la Matriz nos ubicamos en la columna de Territorios Rurales, entonces estamos hablando de competitividad territorial, que no es tan fácil de definir, pero podríamos decir que se logra cuando todos los conglomerados y todas las actividades y servicios agrícolas y no agrícolas en el territorio son competitivos como un todo.

Adviertan que no hay suficiente tiempo para hablar de todos los detalles porque hay 12 casillas en la Matriz del Agrosistema. Ustedes se pueden ubicar en cualquiera de esas casillas y reconocer que las más fáciles de llenar son las que corresponden a la dimensión productivo comercial, porque ese ha sido el enfoque por muchos años. Al ubicarse en otras casillas, es notable la dificultad que surge para definir políticas, instrumentos e indicadores. Veamos que en el cruce entre la dimensión ecológico-ambiental y el entorno nacional e internacional, estaríamos hablando de convenios internacionales para reducir la contaminación del ambiente, paliar los efectos del calentamiento global, etc. Pero a nivel de las cadenas agroproductivas estaríamos refiriéndonos al manejo de desechos agrícolas, a buenas prácticas agrícolas y ganaderas, entre otros temas. Muchos temas en esta dimensión están surgiendo de la misma demanda del mercado, al requerir productos limpios e inocuos o productos amigables con el ambiente. Al nivel de los territorios rurales, aparecen temas como el manejo de cuencas hidrográficas, uso del agua y el suelo, etc.

En la dimensión de lo socio-cultural y humano, el objetivo estratégico es la equidad. Obviamente este es uno de los temas más olvidados y el más difícil de todos. Como estamos en una competencia internacional por ganar premios, Latinoamérica se ganó el peor puesto como la región más desigual del mundo. La equidad en el contexto internacional podría referirse por ejemplo, a que si se firma un TLC con Estados Unidos, en 10 años debería haber mayor convergencia

económica entre los países firmantes, es decir los países deberían ir acercándose en términos de indicadores de desarrollo, como el PIB per cápita. Lo curioso es que si ustedes calculan un índice de convergencia económica, encuentran que muchos países en realidad no convergen con la economía de Estados Unidos, y más bien se alejan. El reto entonces es que con la implementación del TLC se diseñen políticas adecuadas que ayuden a la convergencia económica entre países; y este es solo un ejemplo del reto de lograr equidad en el plano internacional.

Referente a la equidad como objetivo en las cadenas agroproductivas, todos sabemos que el eslabón del sector primario tiene muchísimo menos poder de negociación que el sector agroindustrial ó el que está al final de la cadena, más cercano al consumidor, que son lo que logran los mejores precios y beneficios del negocio. Por asimetrías en el acceso y manejo de la información, cada eslabón en la Cadena no tiene el mismo poder de negociación ni tampoco hay el mismo nivel de transparencia. Otro elemento que por lo general se olvida, pero una persona muy activa en el Perú nos lo recuerda cuando dice, ¿donde están los intereses de los trabajadores en la Cadena? Los trabajadores agrícolas, sobre todo en el sector primario, que presentan los niveles más bajos en productividad obtienen los salarios más bajos. ¿Qué actores en la cadena aumentan sus salarios con el tiempo? Por lo general, los ejecutivos, los gerentes, los trabajadores calificados, etc., pero los trabajadores agrícolas, sobre todo en el sector primario, no logran mejores salarios. Por eso, con el tiempo, no debe ser una sorpresa que la equidad en la cadena empeore. Veamos ahora un ejemplo de distribución de los beneficios en una cadena agroproductiva de cara a la apertura comercial, utilizando el modelo de equilibrio general desarrollado en el IICA-Perú. Si hubiera una apertura total de la economía peruana, donde todos los aranceles para productos agrícolas y no agrícolas va a cero, vemos que los salarios en el sector maíz caerían un 6.5%, aumentarían los salarios en las fábricas de alimentos balanceados (en 4.1%), en el eslabón de granjas de pollos (5.3%) y procesadores de pollo (3%). Donde más aumentarían los salarios es en el sector de la agroindustria (12.7%). También aumentarían los salarios en el resto de la economía (1.8%). El mensaje es que el eslabón más débil

es el que sufre ¿Por qué? Porque la producción de maíz es el eslabón más vulnerable en términos de las importaciones que entran a competir desde Argentina y EE.UU., y no captura los beneficios de la mejor productividad y competitividad en toda la cadena. Noten que la productividad debe ser el motor generador de las mejoras salariales en términos reales, pero en el caso del maíz mejorar la productividad solo beneficia a los otros eslabones de la cadena. Y el otro mensaje es que los eslabones en la cadena no reciben la misma compensación por la apertura comercial, así que no nos sorprenda en 10 años que la apertura comercial aumenta los índices de desigualdad, o de pobreza. Es decir, es necesario diseñar instrumentos de política explícitos para resolver el problema de la inequidad en las cadenas agroproductivas, que aumentaría a medida que los países se abren a la competencia internacional. Observen que lo mismo sucede con la distribución de los ingresos brutos a lo largo de la cadena.

La equidad, vista desde el punto de vista de los territorios rurales, buscaría el balance en los niveles de desarrollo dentro de un país. Por ejemplo, en Costa Rica se habla de los desbalances en la distribución de

Equidad en la Cadena

Efectos de una apertura total en la economía peruana

SALARIOS		INGRESOS BRUTOS	
CADENA MAÍZ-AVICULTURA		CADENA MAÍZ-AVICULTURA	
Maíz	-6.5%	Maíz	-5.7%
Fabricas Balanceados	+4.1%	Fabricas Balanceados	+0.3%
Granjas Pollos	+5.3%	Granjas Pollos	+1.7%
Procesadoras de pollo	+3.0%	Procesadoras de pollo	+3.0%
Otros y Agroindustria	+12.7%	Otros y Agroindustria	+2.7%
Resto Economía	+1.8	Resto Economía	+1.2



Fuente: Pomareda, C.; Arias, J. y Chavez, A. 2006. LIBERALIZACION COMERCIAL, AGRICULTURA Y POBREZA: Condiciones en la cadena maiz-pollo en el Perú. BID

Josquin.arias@iica.int

los beneficios del desarrollo entre las provincias de Guanacaste y Limón. Es común observar que no hay una política explícita para que el desarrollo a nivel de territorios en un país sea equitativo y es por eso que en Perú se desencadenó todo un proceso para el diseño de una política de estado que contemple las grandes diferencias en desarrollo de la agricultura de costa, agricultura de sierra y agricultura de selva. ¿Cómo hacer para que no haya tanta inequidad entre territorios que conduce generalmente a problema y conflictos sociales?

Finalmente, en la agromatriz aparece como objetivo estratégico gobernabilidad, que algunos piensan debería aparecer como principio y no como objetivo de la política. Sin embargo, hay que reconocer que al definirse como objetivo, se impone la necesidad de definir metas e instrumentos explícitos para lograr la gobernabilidad. Si quedara como principio, no habría medidas específicas para superar los retos de la gobernabilidad, que desarrollaremos en otra lámina.

Si volvemos a la agromatriz, ahora visualizando las columnas a nivel de los territorio rurales, decimos que el impacto esperado es lograr el bienestar rural; noten que no es competitividad, sino bienestar, que sabemos sí depende de la competitividad, pero también es preciso lograr la sostenibilidad ambiental y la equidad en las cadenas y los territorios. No se me puede olvidar indicar la interdependencia entre los objetivos estratégicos, porque no es posible lograr competitividad sin sostenibilidad ambiental, ni tampoco podemos lograr sostenibilidad sin equidad, y ningún otro objetivo es posible de lograr si no aseguramos la gobernabilidad en el sistema. Otro impacto esperado es la seguridad alimentaria, vista como disponibilidad de alimentos y también como acceso adecuado y oportuno de alimentos sanos. Finalmente, el efecto esperado de alcanzar todos los objetivos estratégicos propuestos a nivel de los territorios y cadenas es el posicionamiento internacional.

Como pueden ver, el objetivo mayor del diseño e implementación de políticas en cada una de las dimensiones y espacios de intervención en la agromatriz es el desarrollo sostenible, resultado de lograr todos y cada uno de los objetivos estratégicos.

Finalmente, unas pocas palabras sobre el tema de la gobernabilidad. Sin ser especialista en este tema, siento que es fundamental para lograr los objetivos del desarrollo sostenible contar con los sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos adecuados. Tan importante es tener una visión de país, de largo plazo, y las políticas con sus instrumentos, como es contar con una arquitectura institucional moderna, que responda eficientemente al reto del desarrollo sostenible, en los términos que lo hemos definido en esta ponencia. Los atributos más importantes de la gobernabilidad son: participación, transparencia, rendición de cuentas, coherencia, reglas claras, políticas de estado, solidaridad y paz social. Me refiero a uno de ellos: la participación. Entiendo que algunas veces le tememos a la participación masiva y a la concertación de todos los actores vinculados al sector agrario y rural, pero yo destacaría el modelo chileno, donde en lugar de convocar, por ejemplo, a todos los representantes de los gremios de Chile, sentaron a la mesa de negociación al líder máximo de los gremios de ese país, y en vez de convocar a todos los sectores de la academia, citaron a la mesa agrícola al presidente o máxima autoridad del Colegio de Ingenieros Agrónomos. Lo importante es lograr representatividad de todos los actores de los sectores público y privado vinculados al sector agrario y rural y que, tanto la visión de largo plazo como las políticas y sus instrumentos, no sean diseñadas en el escritorio de unos cuantos entendidos.

DESARROLLO DE LA COMPETITIVIDAD AGROALIMENTARIA

*Mariano Ventura**

Quisiera compartir con ustedes algunas reflexiones sobre este tema en el cual estamos trabajando. Basaré mi presentación en mi experiencia como Ministro de Agricultura en Guatemala entre los años 1997-2000.

En primer término, debemos pensar si realmente tendríamos que seguir trabajando en los gobiernos con una visión puramente sectorial. En mi opinión no, ya que las dificultades de los gobiernos para modernizarse, reside, precisamente el seguir trabajando con instituciones estancos.

Otro factor que limita la competitividad es no contar con políticas inter-temporales; o sea, que trasciendan gobiernos, que sean políticas de Estado, que tomen en cuenta un sistema productivo y no cubran solamente un sector productivo, y que consideren el entorno internacional de nuestros países y región. Centroamérica está entre el paralelo 60 y el paralelo 30, es donde se da el 79% de la producción mundial y el 72% del comercio mundial; la pregunta que surge es que están haciendo los países del sudeste asiático y que no está pasando en nuestros países que nos impide crecer a igual tasa. Surgen teorías de si será porque nuestros países están al sur del paralelo 30 y por eso no nos desarrollamos. O en función de la cultura, que la cultura asiática o anglófila potencia el desarrollo y que la nuestra, al ser ibérica, nos limita; o será más bien, que las instituciones de esos países son permanentes, que les permiten tener políticas de más largo plazo. Me

* Presidente de la Asociación Tercer Milenio.

quedo con esto último; en la región centroamericana, tenemos casos que ejemplifican este punto. El Banco de Guatemala que se fundó en 1933, es una institución que prepara su capital humano, prepara sus políticas inter- temporales virtuosas, en otras palabras hay una institucionalidad.

Para formular políticas es muy importante tomar en cuenta el entorno internacional y obviamente, el entorno regional. Si analizamos el dinamismo económico en Estados Unidos, vemos que el 80% de la actividad económica se da en la costa este, el resto en la oeste; Estados Unidos quiere tener una interacción permanente entre el este y el oeste; sin embargo, las montañas Rocallosas no permiten un traslado barato, por lo que se obliga a transitar principalmente por el Paso Texas, por donde actualmente transita más del 82% de todo al transporte terrestre de carga de Estados Unidos. Es importante analizar este tema, ya que como región debemos identificar nuestras ventajas comparativas como zona de paso de mercancías entre el este y oeste de Estados Unidos, y entre los países del sudeste asiático con el sector este de Estados Unidos. El Plan Puebla Panamá tiene una razón de ser, y debe ser conocido por formuladores de política para poder identificar y desarrollar políticas que exploten esas ventajas.

Otra ventaja comparativa de Centroamérica es el corredor biológico mesoamericano, el cual es uno de los grandes activos que la región no está utilizando, ni lo visualizamos en función de la competitividad. El corredor biológico mesoamericano es el segundo centro de biodiversidad en el mundo, después de la Amazonía; eso quiere decir negocios de futuro; se nos fueron los tecnológicos y la informática y no podemos dejar que se nos vayan los negocios futuros de la biodiversidad. Estamos hablando de transformar nuestras ventajas comparativas en ventajas competitivas, para lo cual es importante que entendamos el entorno geopolítico mundial, regional y nacional.

Debemos analizar, en el entorno nacional, el marco conceptual de acción para las políticas intertemporales virtuosas del sistema de competitividad; por ejemplo, analizar si hacemos inversiones igualitarias en cada uno de nuestros activos para crear gobernabilidad y paz social;

las inversiones en capital humano, en seguridad alimentaria, salud, cultura, deporte, vivienda, servicios públicos e inversiones en activos tales como infraestructura, aspectos sociales, etc.

Si no tenemos ordenamiento territorial no vamos a tener competitividad; por lo que es importante que hagamos inversiones en este aspecto. ¿Será que estamos invirtiendo adecuadamente en el tema hídrico? Hay estudios que dicen que para el año 2025 habrá regiones del mundo que no tendrán agua y nuestros países tienen una gran potencialidad de producción de agua; ¿Tenemos el marco institucional adecuado para atender el sistema hídrico? ¿Estamos protegiendo las zonas de recarga hídrica? ¿Estamos formulando políticas pensando en sostenibilidad para los capitales de la región?

Hablar de competitividad no es hablar de la parte productiva *per se*, sino del sistema país; para lograr esto es necesario balancear la inversión entre el capital humano, el capital físico y el capital natural. No vamos a tener gobernabilidad en el país, entendida como el producto del estado de derecho, sino se da ese balance de inversiones entre los distintos capitales. Precisamente, los conflictos agrarios o ambientales en un país sencillamente se dan por el desbalance de la inversión entre estos tres capitales.

Cuando se formulan políticas públicas hay que tomar en cuenta el sistema natural y su sostenibilidad; los resultados económicos de los últimos 50 años de América Central son el resultado de que se rompió el balance entre el sistema natural y social, hemos tenido una lógica eminentemente extractiva que permitió el arrastre indiscriminado de la frontera agrícola. En Guatemala, el crecimiento de la frontera agrícola nos llevó a perder el 50% de la reserva Maya, la lógica extractiva ha permitido que el sustrato edáfico e hídrico se deteriore. Hoy tenemos basureros en todas partes, y las principales fuentes hidrográficas de nuestros países están siendo contaminadas.

Estamos en contra de los sistemas de protección, o no los tomamos en cuenta o los invisibilizamos cuando formulamos políticas; no hay

equidad entre el sistema social para acceder a esos servicios naturales y la dimensión ambiental está ausente en su esencia más profunda en las decisiones políticas de Estado. Si no, vean ustedes los ministerios de ambiente de casi todos los países; cuando mucho tienen 5.5 millones de dólares de presupuesto anual. ¿Será mucho? Esta ausencia del tema ambiental lo que supone es la no sustentabilidad de los países.

Los invito a analizar y contestar estas simples preguntas: ¿Hay crecimiento poblacional en el país? ¿Hay pobreza creciente en el país? Si la respuesta es sí, hay problemas en el sistema social del país; en el sistema natural ¿hay recursos naturales declinando? ¿Hay contaminación persistente en el país? ¿La riqueza biológica está deteriorada? Si la respuesta es sí, el sistema natural puede estar colapsando. Si la respuesta es sí en ambos casos, el sistema natural y el sistema social están colapsando y el país puede colapsar y podrá haber inestabilidad política. La economía va a declinar, habrá una crisis social y, de seguro, deterioro ambiental.

Seguir ejecutando políticas públicas agrarias sin tomar en consideración la dimensión ambiental, es seguir creando pobreza; en Guatemala, el 96% de las personas que se dedican a la agricultura están en pobreza; alrededor de 3% tienen una agricultura excedentaria y 0.15% están en una agricultura competitiva comercial; por ello, tenemos que cambiar la lógica de la formulación de políticas y buscar el balance de capitales que mencioné anteriormente.

Podríamos entrar a discutir cuáles son los ejes de la competitividad; el primero, la educación y capacitación, es parte de la inversión del capital humano. Un país donde no tenemos educación, donde no hay capacitación, va ser muy difícil que sea un país competitivo. Por su parte, es importante determinar que tipo de educación se requiere ¿Será suficiente que en un país ya no haya analfabetos? Para mi concepto no, el uso de herramientas computacionales y otros elementos son necesarios para que, vía educación, podamos mejorar la competitividad. Un segundo elemento, para transformar las ventajas comparativas en ventajas competitivas es el fortalecimiento institucional. Montaner plantea que la diferencia entre los países ricos y los países pobres es

producto de una mezcla de la cultura y las instituciones; los angloamericanos, en general, son puntuales, son ordenados, son corteses; eso les ha permitido fortalecer sus instituciones. Los latinos somos en términos generales lo contrario. Un tercer factor es la sostenibilidad ambiental, nos vamos a quedar sin agua, nos vamos a quedar sin oxígeno y nos vamos a quedar sin la biodiversidad si no la sabemos administrar a nuestro favor; los holandeses vinieron al corredor biológico mesoamericano en 1893 y en un recorrido capturaron todo ese germoplasma y lo han utilizado para producir y comercializar las flores más lindas del mundo.

En Chile, que es el país más forestal de América, hay una variedad de coníferas; en Centroamérica hay siete variedades de coníferas comerciales y no las estamos aprovechando. Es todo un potencial pero no estamos formulando políticas adecuadas para transformar esas ventajas comparativas naturales en ventajas competitivas.

Un tema o enfoque importante de considerar es el del desarrollo territorial, pero hay que visibilizarlo más, descentralizar la decisión de hacia adonde quieren y deben ir los territorios; eso puede permitir que sean los locales mismos los que logren y busquen la calidad de vida de sus propios habitantes. Hay que hacer inversiones en capital humano, en el capital físico financiero, en el capital natural y construir capital social a nivel territorial.

No nos desprendemos de la formulación de políticas desde lo central, queremos seguir formulando el desarrollo del país desde las oficinas centrales; no olvidemos de lo territorial. A mi criterio, para ser competitivos tenemos que tener un enfoque territorial muy profundo y tener la voluntad política de descentralizar la formulación de políticas argumentando la poca capacidad de los habitantes de cada territorio.

Por supuesto que la infraestructura productiva tecnológica es fundamental; sus equipos humanos y técnicos constituyen nuestras oficinas de inteligencia, orientadas a fortalecer el aparato productivo exportador del país.

COMENTARIOS DE EDGAR CRUZ⁸

En primer término, deseo reconocer el trabajo del IICA en el tema del enfoque sistémico de la agricultura, el cual se ha mejorado con el tiempo y actualmente, a nivel de Declaración de Presidentes y de la Junta Interamericana de Agricultura, se enmarca en el Plan Agro 2003-2015.

Cuando se analiza el sistema agroalimentario y su competitividad, se tiende a sectorizar la agricultura y establecer indicadores tales como el peso del sector agrícola en el PIB; en el caso de El Salvador, uno conoce que este indicador es de 12%; desagregado, se ve que tres grandes subsectores: la ganadería, granos básicos y otros rubros (frutas, verduras, hortalizas) suman aproximadamente el 60% del PIBA, luego aparece la avicultura con 15%, el café con un 12% y la caña de azúcar con 6%. Esta distribución ha sido en los últimos años la misma, no ha tenido un punto de inflexión, por lo que sería importante tratar de identificar y evaluar a nivel de política las lecciones aprendidas, para procurar en la medida de lo posible que los crecimientos reales del sector sean más sostenidos.

La tasa de crecimiento del sector en términos reales fue de 6% en 2005 y un 7.1% en el 2006; estos son indicadores tradicionales para medir la importancia del sector, pero dejamos de lado otros, como la contribución del sector al crecimiento de la economía nacional. En el caso de El Salvador, el sector agropecuario fue el responsable del 0.8% del 4.2% de crecimiento del PIB total, sólo superado por el comercio de restaurantes y hoteles, que explicó el 1%; manufacturas, por su parte, está por debajo del sector agropecuario. Desde el punto de vista social, y siguiendo con el caso de El Salvador, en el año 2004-2005 el sector agropecuario era responsable de emplear alrededor de 540.000 mil personas, elevándose a 600.000 empleos en el 2005 -2006 y a mediados

⁸ Consultor en políticas y comercio agroalimentario.

de este año se han alcanzado empleos para alrededor de 625.000 personas; eso también es muy importante mostrar, y es un aspecto que no se logra ver cuando uno solamente habla del peso del sector en el PIB. Este tipo de análisis es importante hacerlo porque posiciona al sector de una manera diferente y es información que las unidades de políticas de los ministerios de agricultura están en la obligación de poder aportar.

A finales de los años 90, y utilizando una matriz insumo-producto, se realizó un trabajo con el Banco Central de Reserva de El Salvador: se logró demostrar que si se considera la agricultura ampliada, el peso del sector agrícola sobre el PIB no era de 13.6%, sino de casi un 24%; por consiguiente, la perspectiva realmente cambia cuando uno utiliza un enfoque distinto de lo que es la agricultura. En ese mismo estudio, que no medía enlaces hacia atrás y adelante, pero si calculaba elasticidades, concluía que un crecimiento anual de un 10% en el sector agropecuario ampliado explicaba una tasa de crecimiento del 3.36% del Producto Interno Bruto; y un crecimiento de igual magnitud del sector manufacturero (10%) sólo incidía en un 1.8% de crecimiento en la economía. Es importante tener esto en consideración a la hora de hacer política, y defender al sector en los procesos de negociación.

Considerando indicadores de comercio, las exportaciones agropecuarias y agroindustriales de El Salvador, en los primeros 11 meses del 2005, representaron 612 millones de dólares y en los primeros 11 meses del 2006, 813 millones (33% de crecimiento). Realmente detrás de estas cifras, está el funcionamiento de los sistemas agroalimentarios, porque no estamos sólo hablando de la parte primaria, sino también de la agroindustria. En relación con las exportaciones de El Salvador dirigidas a Estados Unidos, en el primer año de implementación del CAFTA crecieron un 107%; el poder exportar productos hacia Estados Unidos con las reglas del Tratado, ha promovido exportaciones de no tradicionales que históricamente no tenían dinamismo; dirigidas principalmente a un nicho específico de más de 2.5 millones salvadoreños que viven en el país del norte.

Hay factores que potencian la competitividad; la innovación tecnológica es sumamente importante, hay evidencia empírica abundante en ese sentido. Los productos financieros también son importantes, sin caer en los esquemas tradicionales de tasas de interés subsidiadas; el uso de seguros está ganando mucho auge en la región centroamericana en los últimos años; y también el ordenamiento de mercados en donde la cadena esté bastante integrada. La agricultura por contrato es otro instrumento importante, con lo cual se reduce la incertidumbre del precio de venta del productor y del de compra por el industrial; y la inteligencia mercados, es un tema que sabemos que es importante, pero poco se hace.

En el diseño de políticas, la intertemporalidad de la política como se señaló, y contar con una visión holística del sector es sumamente importante; esto está implícito dentro del enfoque sistémico y tener claridad de que el sector o sistema agroalimentario es más como un todo que la suma individual de las partes que lo conforman.

El reconocimiento del carácter multifuncional de la agricultura será en la negociación con la UE un tema importante; es de esperar que Europa proteja con este argumento sectores claves para Centroamérica como los lácteos, carne, avicultura. El carácter multifuncional de la agricultura, el paisajismo rural, agroturismo, seguridad alimentaria son utilizados por los europeos a la hora de hacer política y fortalecer sus sistemas agroalimentarios.

Contar con una visión estratégica de largo plazo es el reto que tendremos que enfrentar, tener claridad entre lo importante y lo urgente. Probablemente, las unidades de planificación o de políticas distribuyen su tiempo entre un 80% para las cosas urgentes y un 20% para lo estratégico o lo importante; hay que tratar de cambiar el péndulo y equilibrar ese porcentaje probablemente hacia un nivel de 50 a 50 o, en el mejor de los casos pensar en un 80% en lo estratégico e importante y un 20% en temas urgentes; para ello, tres elementos son necesarios: a) la continuidad de los cuadros técnicos en los ministerios; b) inversión en capital humano, no sólo en capacitación, sino también en tecnología de la información; c) reglas claras sobre el rumbo del crecimiento económico del país, lo cual es importante para el trabajo con el sector privado.

Crear las condiciones para asegurar inocuidad de alimentos es un tema trascendental, más ahora que los aranceles no son los elementos más importantes para el acceso al mercado sino las barreras no arancelarias; por ejemplo, las buenas prácticas agrícolas, sistemas de sanidad constituyen la piedra angular para el desempeño exitoso de los sistemas agroalimentarios.

Es importante el aprovechamiento de los mercados externos a través de estrategias de diferenciación, sin descuidar el abastecimiento del mercado local. Es decir, no hay que olvidar que las oportunidades de negocio no sólo están en el mercado externo; el mercado interno plantea el reto de sustituir importaciones con productos de calidad, inocuos, pero obviamente dentro de una estrategia integral y de crecimiento sostenido.

No existen recetas económicas para el éxito, ya sean los tigres asiáticos, el modelo exitoso exportador de Chile; lo que si hay en común, y de lo cual podemos todos aprender, es la disciplina, el aprendizaje y la repetición. Los invito a que este tipo de lineamientos de política nos pongan a reflexionar y buscar alguna aplicación práctica en los trabajos que a diario se realizan.

PANEL 5

COMPETITIVIDAD CON EQUIDAD EN CADENAS AGROALIMENTARIAS

*Moderador: Francisco Enciso. Secretario Ejecutivo
del Sistema de Integración Centroamericano de
Tecnología Agrícola (SICTA)*

LA CADENA: INSTRUMENTO PARA LA IDENTIFICACIÓN DE POLÍTICAS Y EL DESARROLLO DE LA COMPETITIVIDAD AGROALIMENTARIA

*Danilo Herrera**

El objetivo de la charla es lograr que ustedes se motiven para utilizar con más frecuencia la cadena como un instrumento de apoyo al desarrollo de la competitividad agroalimentaria. Para eso me voy a basar en dos ejemplos de trabajos realizados.

El concepto de sistema agroalimentario (SAA), de una manera simple, se entiende como la suma o el conjunto de las cadenas agroalimentarias que hay en un determinado país; comprende una gran cantidad de empresas, de productos y de actividades económicas. Al considerar este concepto, sería bueno preguntarse cuan útil para el diseño de las políticas, en contraste con el concepto de cadena.

El concepto de cadena agroalimentaria por su parte se refiere a productos específicos, o familias de productos; desde este punto de vista, uno podría pensar que es más sencillo para trabajar políticas, que la alternativa de analizar el gran conjunto de actividades y cadenas que conforma al SAA.

* Especialista en Políticas y Comercio. IICA.

El caso del azúcar en Belice

Entrando en materia, el primero caso que quisiera presentar es el referente a la cadena del azúcar en Belice. La Unión Europea comunicó a los países ACP un recorte en los precios de compra del azúcar; bajo este panorama, el gobierno de Belice hizo una solicitud a la oficina del IICA para realizar un trabajo que arrojará luces sobre las implicaciones que puede tener este recorte en el futuro de la actividad azucarera. Esos recortes van desde un 5% a partir del año 2006, hasta un acumulado de 36% al año 2010; es decir, estamos hablando de porcentajes importantes. Eso implica una rebaja promedio ponderado desde 22 centavos de dólar por libra a 17 centavos en el período considerado. Como ven, nos centramos en los precios a Europa, a donde Belice exporta más del 50% de sus exportaciones de azúcar, sin entrar a considerar cambios en los precios en otros mercados.

El azúcar en este país realmente tiene una importancia económica y social relevante; se siembra en dos estados del norte (Orange Walk y Corozal) y alrededor de un 85% de la población de esos estados depende del azúcar (25% de la población del país). Por su parte, el azúcar representa un tercio de las exportaciones agrícolas; y alrededor del 8% del PIB nacional.

No menos de un 51% de las exportaciones se dirigen hacia la Unión Europea; el resto a Canadá y otros mercados, incluyendo al mercado interno. El negocio lo regula la Junta de la Industria del Azúcar (SICB), para lo cual todos los ingresos por ventas internas y externas van a una “olla común”; de aquí se rebajan los gastos de exportación y los gastos internos, para llegar a un ingreso neto, que es la suma que se reparte 65% a los productores y 35% a la industria. Un dato importante es que la industria es un único ingenio.

El rubro “transporte al barco” que forma parte de los gastos internos, constituye un “cuello de botella” ya que representa alrededor de 32% de los gastos totales, en otros países, este costo asciende a no más de un 4%. En Belice, el azúcar se transporta en barcazas por un río que pasa a la orilla del ingenio y se lleva hasta seis millas adentro de la costa, por problemas de profundidad en la costa. La empresa que transporta el azúcar es socia del ingenio y esto ha despertado inquietudes y preocupaciones en el sector, indicándose entre otras cosas que no hay un

verdadero interés en resolver este asunto. Se han hecho cálculos para costo de transporte en camiones y otras alternativas pero, en todo caso, es una tarea pendiente de resolver.

Además de los productores y del ingenio, otro actor relevante es la Asociación de Productores de Caña de Belice, que debería desempeñar un papel muy importante en el desarrollo de la competitividad pero, como vamos a ver, realmente no lo ejecuta. También aparece en el escenario la Junta de la Industria del Azúcar, que regula el negocio y, además, tiene bajo su responsabilidad los temas de la investigación, la transferencia de tecnología y, en general, el mejoramiento de la calidad.

Precisamente, el estudio de la cadena del azúcar se realizó a partir de un esfuerzo conjunto entre el IICA y la Junta. El estudio comprendió, en primer lugar un análisis del entorno internacional y los precios; que a la postre, fue el origen de la investigación. Se analizaron aspectos del contexto nacional, tales como el tema de los servicios, la infraestructura, el marco institucional, que es relevante como hemos estado viendo en estos días; finalmente, se analizaron los temas tradicionales que tienen que ver con la producción primaria, la industria, los costos a lo largo de la cadena, la tecnología, etc.

En el análisis del sector primario y de otros eslabones, algo importante de resaltar y que me parece debe ser una constante en los estudios de cadena, es evitar trabajar con indicadores y resultados para un productor promedio o industria promedio; en su lugar, es importante diferenciar categorías de actores a fin de poder identificar propuestas específicas ante problemáticas distintas. Al final, los estudios de cadena lo que buscan es hacer propuestas de acciones y políticas para mejorar la competitividad del rubro y no siempre la “medicina” es la misma para todos los actores.

En Belice se identificaron tres grupos de productores: productores de alta tecnología, media y baja. A esta tipología se llegó luego de una larga discusión con los productores, donde el tema tecnológico es la variable que principalmente define competitividad y no otros, como tamaño de finca. Ya vamos a ver la información que se rescató del sector primario. En cuanto al sector industrial, no se logró hacer un análisis tan detallado como en el sector primario; en el sector de procesamiento ustedes van a encontrar que es un poquito más complicado generar información.

El estudio comprendió, además, un análisis de la situación en cuanto a la provisión de insumos y de servicios; en este capítulo apareció, como tema álgido, el transporte de la caña de las fincas al ingenio, constituyéndose en un importante “cuello de botella”. En especial porque la mayor parte de los productores tiene su camión, lo cual no permite aprovechar economías de escala en el transporte y aquí reside un importante problema; éstas son las cosas que van apareciendo cuando se hace un análisis de cadena, en el cual se va a ir delineando por donde hay que mejorar la competitividad de las partes y de la cadena en su conjunto.

Quisiera señalar algunas de las propuestas que se hicieron en busca de una mayor productividad. A partir de considerar ejemplos de fincas eficientes y considerando las posibilidades reales que hay de extender los paquetes que utilizan, se considera viable pasar de rendimientos por hectárea de 34,9 toneladas (rendimiento actual) a 65,2 toneladas, con implicaciones positivas en el costo por tonelada, que pasaría de 6,5 dólares a 2 dólares. Esto implica además, una reducción en el área sembrada, toda vez que el procesamiento industrial tiene un capacidad límite aproximado de 1.321.000 toneladas. Esta situación es compatible con la necesidad existente de buscar alternativas para una cantidad considerable de productores que, por su ubicación geográfica y condiciones estructurales, es difícil que puedan ser parte de una cadena competitiva que, por lo demás, es la exigencia que demanda el nuevo contexto para la producción beliceña.

En relación al costo del transporte de la caña al ingenio, se elaboró un modelo que permite visualizar en cuanto podría bajar este costo si se aprovechara las economías de escala y, estamos hablando de una baja sustantiva con implicaciones en el rendimiento del azúcar. En efecto, se logró analizar las implicaciones de una reducción en el tiempo de espera de los camiones antes de entregar el azúcar y las pérdidas en rendimiento que eso implica. Se planteó además la posibilidad que evitar el almacenamiento de caña en el ingenio y la pérdida en rendimiento que genera; también se valoraron los beneficios que generaría la inversión en una cuchilla para el ingenio. Todos estos ajustes implicarían un mejoramiento de los rendimientos desde 10.8 a 11.3% en la producción de azúcar, la

cual se incrementaría de 101.000 toneladas a 149.000. Finalmente, se hizo una estimación de ahorros derivados de la compra de un evaporador, lo cual resulta ser de 525.000 dólares por año. Todo ello nos lleva a que el costo de proceso industrial bajaría desde 136 a 99 dólares.

Cabe destacar que, para la evaluación de la fase del procesamiento, se contó con el apoyo de la Liga Industrial de la Caña de Azúcar de Costa Rica (LAICA), que aportó sin costo uno de sus ingenieros industriales de excelente categoría.

Señalamos estas cosas con la intención de que ustedes puedan apreciar la importancia práctica que puede tener un análisis económico de la cadena, en términos del tipo de propuestas que pueden surgir. No es la intención detenernos en todos los detalles del estudio.

Para mejor entender el impacto de los cambios sugeridos para mejorar la competitividad de la cadena, se plantearon tres escenarios; en el primero se parte de la situación actual en cuanto a tecnología y costos a lo largo de la cadena, cambiando los precios a partir de los recortes que se plantearon del 2005 al 2010; el segundo escenario recorta los precios del 2005 al 2010 pero introduce las mejoras que vimos en tecnología en las fincas y en el ingenio; en el escenario tres, se planteó una situación de precios de mercado internacional y trabajamos con un precio promedio de 10 centavos de dólar por un libra, precio que nos pareció bastante razonable, luego de analizar la evolución de los precios internacionales.

Lo que muestran las cifras es un impacto relevante en las utilidades por acre en el escenario 2, lo cual era de esperar, dadas las mejoras previstas en la tecnología utilizada; sin embargo, en un escenario más realista de precios de mercado mundial la cadena no es sostenible desde el punto de vista económico.

Quisimos analizar esto también introduciendo la variable social, aspecto que ustedes deben considerar cuando hagan un estudio de cadenas ¿Qué implicaciones tienen estas cosas en términos de los ingresos por persona o los ingresos por familia? Si consideramos los

ingresos por persona generados en el promedio de las fincas en los tres escenarios y lo comparamos con el ingreso anual necesario para llenar las necesidades básicas de alimentación, vestido y otras, y que es de US\$3.360, el escenario 2 es más o menos sostenible si consideramos en el Estado de Corozal se generar ingresos por U\$2.250 y en Orange Walk de U\$1.639. Sin embargo, si se consideran los precios de mercado; es decir sin preferencia alguna por parte de la Unión Europea, a partir del año 2010 la situación desde la perspectiva social tendería a ser caótica.

Finalmente, en lo que corresponde a utilidades del ingenio, mejoran en el escenario 2, pero vuelven a ser negativas si consideramos el escenario 3 de precios mundiales.

Todo ello nos indicó que se necesita hacer esfuerzos adicionales a los que estamos planteando en estos escenarios; por ejemplo, hay que avanzar en el tema de los rendimientos agrícolas e industriales. En cuanto a rendimientos agrícolas, en el estudio se planteó llegar hasta 65 toneladas por hectárea, como recuerdan, basados en paquetes vigentes, pero vemos que países como Guatemala andan en rendimientos de más de 80 toneladas por hectárea. En cuanto a costos de procesamiento, basados en un “*benchmarking*” para los ingenios de Centroamérica, observamos que en la región el costo medio anda por 40 dólares la tonelada; el costo de proceso industrial mínimo proyectado con base en las mejoras tecnológicas en Belice es de 99 dólares.

Además se plantearon algunas otros cambios; por ejemplo, en el mejoramiento de las facilidades portuarias, análisis de las posibilidades reales para implementar un proyecto de riego en el cual hay un avance importante. Estudios que se han desarrollado plantean la importancia de poder avanzar hacia el tema del riego y en donde los análisis también están contemplando las implicaciones ambientales, que es otro tema a considerar en estudios de cadena. En el tema de las políticas, se plantea un mejoramiento sustancial en el trabajo que realiza la Junta de la Caña en el tema de mejoramiento de caminos y su mantenimiento en alianza con el gobierno; en el tema de la tecnología se ha planteado un modelo de trabajo a través de una instancia que se llama el SIRDI, que debería

ser la encargada de trabajar en el banco de semillas, en investigación, entrenamiento y asistencia técnica; finalmente, se plantea la necesidad de hacer una reestructuración profunda de la asociación de productores de caña de Belice que no se ha integrado “hombro a hombro” en el mejoramiento de la competitividad de sus asociados, ya que se limita a comprar insumos y distribuirlos, pero realmente no se ha convertido en una instancia de liderazgo para discutir con el gobierno la política azucarera.

Espero les haya sido útil este ejemplo, para apreciar la utilidad que tiene el análisis de cadena; en realidad estos temas que hemos abordado los podemos ordenar en un marco analítico general. Cuando se realiza un análisis de cadena, estudiamos aspectos específicos de la estructura de la cadena, como también aspectos de su funcionamiento. En el tema de la estructura, lo que se hace es una identificación, de las principales actividades y de los actores que están presentes, los costos de producción; los rendimientos; los precios de venta a lo largo de la cadena, etc.

En el tema del funcionamiento de la cadena, de lo que se trata es de poder mirar un poco el poder de negociación de los distintos actores que están metidos en el negocio; cómo influyen en la determinación de los precios, la distribución de las utilidades, etc. En la papa por ejemplo, aparece el circuito de distribución en fresco, pero además hay circuitos en donde la papa se procesa y entonces es importante poder analizarlos y mirar el valor agregado que se genera, observar los precios y los ingresos que se generan a lo largo de la cadena y estudiar opciones distintas que podrían ser más rentables y que le serían de mayor beneficio a las regiones.

Como vimos para el caso del azúcar en Belice, el otro ámbito de análisis en el estudio de la cadena es el referido al entorno internacional; ya vieron ustedes cómo se consideró el tema de los precios internacionales.

Finalmente, se hace una evaluación del entorno nacional, donde aparecen temas como el papel de las asociaciones y los gremios, su apoyo al desarrollo de la competitividad de sus agremiados; asimismo,

un análisis de las instituciones y cómo facilitan o dificultan el desarrollo competitivo de la cadena. Aparece también el tema de la infraestructura de caminos, puertos, etc.

El caso del sector avícola centroamericano

El otro caso que quiero mencionar tangencialmente es el de la actividad avícola en Centroamérica; a partir de un acuerdo del IICA con la Federación de Avicultores de Centroamérica y el Caribe (FEDAVICAC), se ha hecho una evaluación del entorno internacional; en parte esto se motiva por las preocupaciones que supone la fiebre aviar, como también por las inquietudes que despierta la apertura de los mercados, sin dejar de mencionar que estamos frente a una actividad que ha tenido una modernización impresionante en la región.

Hicimos el ejercicio de comparar los precios para las partes negras en Estados Unidos y Centroamérica; para ello, tomamos el precio de fecha tres de noviembre del 2006, precio FOB Georgia de 28 centavos de dólar, y sumamos todo los gastos de internamiento, agregando el arancel de protección de Centroamérica que, cuando se hizo el ejercicio estaba en promedio en alrededor de 164%.; además, se consideró un margen de utilidad para el importador. Hecho el ejercicio, resultó que el precio medio de Centroamérica a esa fecha fue 0,65 del precio EE.UU; es decir con esos parámetros, la industria local podía estar tranquila.

Sin embargo, si profundizamos el análisis considerando el movimiento de los precios mensuales en Estados Unidos durante los últimos seis años, y tomando el precio más bajo, que para el efecto de la simulación lo planteamos en 18 centavos de dólar (una cuarta parte de las ocurrencias), la situación se torna menos auspiciosa; en este caso el precio de Centroamérica, siempre con 164% de protección, es 87% del precio EE.UU; es decir, tiende a acercarse.

En otro escenario, si asumimos que hemos llegado al final del proceso de desgravación vistos los costos actuales, *ceteris paribus* como

dicen los economistas, y si aplicáramos el arancel de 0% en este caso, resultaría que el precio de la carne de pollo partes negras sería 73% más alto en Centroamérica que el precio de Estados Unidos.

Si bien el modelo tiene limitaciones, lo que pretende es dar una idea de por dónde puede andar este asunto en los próximos años; esto no lo planteamos desde un punto de vista negativo ni trágico, sino más bien en positivo, llamando la atención para comprobar la necesidad que tiene el sector avícola de seguir trabajando con el propósito de buscar avenidas que puedan hacer que esta actividad sea más competitiva.

Finalmente, si consideramos, un arancel de 0%, un precio de indiferencia que iguale ambos precios, es decir, el precio de importación, versus el precio doméstico, el precio en Estados Unidos debería ser de 60 centavos de dólar por libra; si vemos la distribución de frecuencia de los precios analizados para los últimos 6 años, realmente ese precio es muy alto y nunca ocurrió en el período.

A partir de lo anterior, estamos trabajando con FEDAVICAC, elaborando planes de acción a nivel de cada país con acciones y políticas que ayuden a mejorar la competitividad del rubro, ganando tiempo de esta manera y aprovechando el período de desgravación acordado en el CAFTA. Para hacer estos trabajos, estamos utilizando un modelo distinto al hacer un análisis detallado, como en el caso de Belice; en su lugar, utilizando el marco conceptual de un análisis de cadena, se realizan consultas de un día en cada país, a actores de la cadena, con el propósito de identificar mediante consenso las áreas prioritarias en las cuales se debe trabajar para mejorar la competitividad del sector avícola, con identificación de propuestas de políticas y acciones concretas.

Para realizar el análisis de cadena hay distintas opciones; en el caso de Belice, a partir de un estudio detallado; en el caso de la avicultura en Centroamérica, mediante la realización de talleres de diagnóstico rápido; otra opción la hemos denominado “estudio de oficina”, cuando existe un estudio base y lo que requiere es una actualización y ampliación de áreas

de interés. La decisión sobre el camino a seguir dependerá de los objetivos y de la precisión deseada.

La utilidad de la metodología de cadenas

La metodología de cadena puede ser útil para hacer un análisis de naturaleza micro; por ejemplo, una empresa agroindustrial hace un análisis hacia atrás, a fin de conocer mejor cómo está estructurado el sector primario, a fin de evaluar opciones de alianzas, establecer contratos, etc.; hacia delante, para precisar mejor la demanda y tomar decisiones de mercadeo. También nos puede ser útil el análisis de cadena para hacer una evaluación de cómo la cadena se articula en un determinado territorio, y también para analizar la situación de la cadena a nivel de país, o bien, como en el caso de la Federación de Avicultores de Centroamérica, para analizar la competitividad a nivel centroamericano. Bien. Con esto no quiero decir que el análisis de cadena es como la “pomada canaria”, que sirve para todo, pero en realidad es un instrumento que bien utilizado puede dar luces muy específicas, muy concretas, sobre en qué aspectos se debe mejorar una actividad para mejorar su situación de competitividad.

Relacionando el tema de las políticas con el método de cadenas, las políticas se pueden trabajar transversalmente por grandes áreas temáticas; tal y como lo vimos, se está trabajando en el marco del CAC; alternativamente, se puede trabajar, como hemos visto, por cadena. ¿Cuál camino es el mejor? Yo creo que es un tema para discusión; a la larga no hay uno que sea mejor que otro y, en su lugar, lo conveniente podría ser trabajar en ambos en forma complementaria; incluso, del trabajo por cadenas se pueden ir construyendo políticas generales por área temática, a medida que van apareciendo propuestas por cadena en materia comercial, en materia tecnológica, etc., donde la suma de las demandas, por ejemplo en materia comercial, podría dar lugar a la política comercial de país o bien retroalimentarla.

CONDICIONANTES PARA LA INTEGRACIÓN EXITOSA DE PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS EN CADENAS INTERNACIONALES

*Rafael Díaz**

Voy a desarrollar algunos aspectos importantes que habría que considerar cuando estamos hablando de cadenas agroalimentarias internacionales o cadenas orientadas a la exportación.

Cuando se trata de integrar a pequeños y medianos productores en cadenas internacionales, hay que tener presentes tres aspectos importantes: el primero, que al estar en el primer eslabón de la cadena están muy lejanos con respecto al consumidor, y la información no llega nítidamente al productor, muchas veces por la misma estructura de la cadena; un segundo aspecto complementario, es que cualquier estrategia para incorporar a los *productores requiere conocer las dinámicas que están* más allá de la finca, más allá de su localidad, incluso más allá de su país; un tercer aspecto que me parece fundamental cuando hablamos de cadenas y pensamos más en proceso de cadenas internacionales, es que lo que hagamos a nivel local se va a constituir en una ventaja real a la hora de salir al plano internacional.

En la presentación voy hablar de tres temas: a) aspectos derivados del enfoque de cadenas globales; b) las dinámicas de las cadenas

* Director General del Centro Internacional de Política Económica. Universidad Nacional (Costa Rica).

globales; c) aspectos importantes para el diseño de estrategias y de políticas.

Aspectos derivados del enfoque de cadenas globales

Un primer aspecto es el uso de la “figura” de la cadena como instrumento propicio de análisis, la cual nos ayuda a visualizar claramente todo ese ligamen de los procesos productivos y nos permite plantear adecuadamente una serie de otros aspectos relevantes en el funcionamiento de las cadenas productivas tales como la relación de los procesos de producción, comercio y consumo con el sistema natural, los flujos comerciales, flujos de financiamiento, etc.

Un segundo aspecto que quiero rescatar es mantener la idea de globalidad de la cadena, ya que no hay ninguna cadena que no esté interactuando con diferentes espacios en el mundo, esto significa que para efectos de analizar la competitividad, están en juego muchos actores, muchos elementos de política y muchos elementos de estrategia empresarial; hoy es muy difícil poder hablar de nacionalidad de un producto, más si pensamos en productos industriales. Un tercer aspecto es entender que la cadena empieza o puede empezar en una finca y termina en un consumidor en cualquier parte del mundo; es más, algunas cadenas bien analizadas empiezan en algún laboratorio de semillas o en algún proceso de diseño de un producto, lo cual tiene consecuencias a nivel de finca.

Un cuarto aspecto es pensar en los productos en términos de mercancías: hay que tomar en cuenta el producto final; este es un elemento que creo es estratégico, no solamente para quienes analizan la cadena; para quienes definen estrategias y políticas y para el mismo actor dentro de la cadena; el pequeño y mediano productor que muchas veces, y ese ha sido un problema histórico, no tiene idea de qué forma ni de cómo llega su producto al consumidor y, por lo tanto, queda limitado en algunos aspectos que pueden ser esenciales en la forma de orientar sus

operaciones a nivel de finca para mantener su participación en la cadena productiva.

Las dinámicas de las cadenas globales

Cuando hablamos de cadenas globales, estamos hablando de redes que están conectando productores en el proceso de generación de un producto final.

El análisis de las cadenas con una perspectiva global implica considerar que hay cuatro dimensiones a tener presentes: en un primer momento, debemos considerar que existe una estructura de insumo producto; segundo, es muy importante la ubicación de los diferentes segmentos de la cadena y cómo esta ubicación puede ser flexible en el tiempo; tercero, la dimensión institucional, en la cual hay que considerar el aspecto de las políticas y entender cómo operan los mercados (muchas veces se es iluso desarrollando estrategias de espaldas al mercado); una cuarta dimensión es entender que la cadena es también, como todo en este mundo, un juego de poder y muchas veces desequilibrado; en ese aspecto, cuando participamos en las cadenas debemos estar conscientes de quién es el que tiene la mayor posibilidad, la mayor injerencia en la organización de la cadena, para desarrollar estrategias y políticas correctas.

En las cadenas hay dos escenarios extremos de estructuras de control. Por un lado tenemos que hay cadenas conducidas desde la oferta y cadenas conducidas desde la demanda; la primera es aquella en la cual el industrial tiene el poder y la capacidad de organizar la cadena hacia atrás o hacia delante; un ejemplo de este tipo de cadenas son los productores de autos, y eso se refleja en que cuando se va a comprar un auto, uno toma la decisión por la marca. Las cadenas conducidas desde la demanda, son dominadas por los compradores, es decir, actores que tienen poca participación en la producción y más en la comercialización. La mayor parte de las cadenas agroindustriales son cadenas más cercanas

a esta situación, donde las cadenas de supermercados tienen un peso creciente.

Aspectos importantes para el diseño de estrategias y de políticas

Un aspecto importante, y que es congruente con lo que venía planteando, en el sentido de focalizar en el producto y de entender las dinámicas que están más allá de la finca, es que a lo mejor hay que hacer un ejercicio de revertir la cadena al analizarla. Normalmente tenemos la tendencia de pensar de la finca hacia delante y muchas veces no pasamos ni siquiera de la frontera del país. Este es uno de los errores graves que cometimos para el desarrollo de estrategias; un ejemplo es la cadena de café, en donde los productores con años de tradición en la producción de café no tenían conocimiento de qué pasaba con su producto después del puerto. Después de los años 90, tomamos conciencia de que tal vez era importante mejorar la calidad del café, conociendo mejor la demanda. En ese sentido ha ayudado el desarrollo del mercado local de café tostado molido y empackado, lo se ha constituido en un elemento de desarrollo de competitividad para la misma actividad; hoy las empresas cafeteras desarrollan su propia marca para comercializar su producto en el mercado internacional.

Otro aspecto que debemos considerar cuando estamos hablando de revertir la cadena, es que si uno analiza la distribución del ingreso a lo largo de la cadena, va a constatar lo que ya sabemos: que la fase agrícola es la menos remunerada y que los agentes que están al final de la cadena son los que tienen mayor capacidad para captar mayores excedentes. Uno podría decir que eso es una injusticia, puede serlo, pero ahí reside el reto de tratar de entender que estos agentes que están al final de la cadena están desarrollando algunos procesos de generación de valor agregado. En este sentido, hay un aspecto que acá quisiera plantear, y debemos tener en cuenta que cuando llegamos al consumidor, la aceptación de éste depende de una jerarquía en relación con la satisfacción de sus necesidades; el consumidor, estará dispuesto a pagar más o menos

dependiendo de la función del producto en su esquema de consumo. Pagará más por aquellos productos que aportan estatus y menos por los que juegan tan solo un papel alimenticio. En ese sentido, la diferenciación de los productos es una condición clave que el consumidor está dispuesto a premiar, en productos que llevan incorporados atributos especiales.

Hay un tercer elemento que quisiera rescatar: cuando se participa en una cadena puede ocurrir que el producto de uno deje de ser necesario; en este sentido, las cadenas están evolucionando, la competitividad depende de un esfuerzo permanente de mejoramiento, tanto de los productos como de los procesos vía la innovación. Para efectos de las cadenas agroalimentarias, se necesita un mejoramiento permanente de la competitividad en cuatro tipos de esfuerzos: mejoramiento del producto estableciendo elementos de diferenciación; segundo, en términos de cómo producimos; por ejemplo, estamos pensando en consumidores que les preocupan elementos éticos, elementos de medio ambiente, etc. En tercer lugar está el mejoramiento vía estrategias para posibles cambios de funciones dentro de la cadena hacia actividades donde se obtienen mejores remuneraciones; hay un cuarto aspecto y es aplicar las competencias que se han desarrollado en una cadena particular participando en otras; por ejemplo, utilizando los procesos productivos y su contexto cultural en actividades agro turísticas, diversificándose de esta manera las posibilidades para las familias campesinas.

No podemos hablar de estrategias de competitividad y de participación internacional sin rescatar el tema ambiental; las cadenas dejan a lo largo de sus procesos una estela de impactos ambientales, los cuales deben ser considerados adecuadamente en este tema. Es importante considerar varios elementos; a) en el sistema de las cadenas agroalimentarias hemos tendido a pensar que la presión por el tema ambiental viene desde la demanda, eso es cierto: los nichos de mercado lo exigen, pero es cierto también que otra gran presión de la sostenibilidad de las cadenas se deriva de las comunidades donde están ubicados los procesos productivos, que muchas veces por falta de legislación o por falta de rigor en su aplicación no se hacen sentir. Este

es un aspecto fundamental en las cadenas agroindustriales, a efectos de hacerlas sostenibles socialmente, y validarlas ante la sociedad. Hoy nadie quiere tener una porqueriza en sus alrededores. La presión ambiental hay que tomarla como un elemento de agregación de valor a la comunidad donde se localizan los procesos productivos, y la evaluación de los impactos ambientales supone considerarlos integralmente a lo largo de toda la cadena.

Cuando se hacen análisis de competitividad, se le da mucha importancia a la participación de los productos en los mercados internacionales; se tiende a concluir que se es más competitivo si se tiene mayor participación en el mercado. Quisiera hacer un énfasis un poquito diferente, porque puede ser que se tenga mayor participación pero con remuneraciones bajas. Al final, lo que estoy logrando es una competitividad “espuria”. El tener mayor participación, pero con valores unitarios mayores y crecientes, es un punto en el cual las estrategias deben centrarse con mucha fuerza, más ahora que hablamos de negociaciones comerciales en donde el tema de acceso es importante pero no suficiente.

Para finalizar debo puntualizar dos elementos que considero importantes en relación con la situación de los pequeños y medianos productores. Hay actores en la cadena con menos recursos y poder a los cuales hay que apoyar con nuestra capacidad institucional a través del diseño de políticas y estrategias consecuentes que garanticen procesos de inclusión en el desarrollo social. Un segundo elemento se refiere al desarrollo de alianzas. Muchas organizaciones de pequeños y medianos productores han pensado que cuando hablamos de alianzas estas deben referirse tan solo a organizaciones hermanas; sin embargo en el desarrollo de alianzas estratégicas se debería ampliar el espectro a efectos de considerar actores con experiencia o mejor posicionados, aunque sean más poderosos, pues en las balanzas deben ser considerados no solo los riesgos de estas alianzas, sino también en los procesos de aprendizaje, que conduzcan en el mediano y largo plazo a mejoramientos en la competitividad.

COMENTARIOS DE VÍCTOR UMAÑA*

Quisiera compartir algunos comentarios sobre las presentaciones y destacar algunos puntos que, desde nuestro trabajo, pueden contribuir al tema desarrollado en este panel. En la aplicación de la herramienta de análisis de cadenas como un instrumento para la definición de la política pública, se menciona constantemente la palabra “competitividad”, su relación con las políticas públicas y el papel del Estado para fomentarla. Sobre este aspecto, quisiera mencionar que la competitividad no se gesta en el país, ni en el gobierno; la competitividad nace de las empresas; sólo las empresas crean riqueza y eso tenemos que tenerlo muy claro a la hora de trazar nuestras políticas. Nosotros vemos la competitividad como la interacción de cuatro aspectos principales: a) la operación y la estrategia de las empresas que participan en los mercados, es decir: ¿Cómo son esas empresas? ¿Cómo operan? ¿Qué características tienen?; b) el clima de negocios en el cual esas empresas se desenvuelven; c) el contexto de las políticas públicas, o sea, el sector macroeconómico, las condiciones sociales y legales, etc.; y por último, d) el contexto internacional, que pone en perspectiva y brinda un marco para compararnos.

La competitividad de las empresas se puede ver afectada por el clima de negocios en donde se desarrolla la empresa, que depende de cuatro vértices: a) la condición de los factores de producción: las tierras, la mano de obra, y el capital son los factores naturales que tenemos y más importante, los factores especializados relacionados con la calidad, la especialización, la innovación; b) qué grado de sofisticación alcanza mi demanda a nivel nacional, la cual nos permite dar las señales adecuadas a los sistemas productivos para que aumenten su productividad, su calidad, su rendimiento; c) también depende la competitividad de cómo operan

* Investigador, Coordinador del Proyecto de Coherencia de Políticas Públicas para el Desarrollo Sostenible. Centro Latinoamericano para la Competitividad y Desarrollo Sostenible (CLACDS), INCAE Business School

las demás empresas que están cerca de mí, si hay un entorno que favorece la competencia; si, por el contrario, lo único que tenemos es un monopolio donde no hay más competencia; d) la calidad de las industrias relacionadas y de apoyo; eso tiene que ver con las asociaciones, los gremios, las universidades e institutos de investigación que permiten tener un mejor clima de negocios.

El papel que deben desempeñar las políticas públicas para favorecer la competitividad de la agricultura, tiene que ver con cuál es el objetivo que buscamos a partir de la agricultura; en mi opinión, la agricultura debe estar en función de las personas que dependen de ella y de las personas que consumen los productos que se derivan; para ello, necesitamos una política pública para que la agricultura eleve el nivel de vida de las personas involucradas y para ayudar al país en el cumplimiento de tres aspectos fundamentales: a) la parte económica: en términos de la producción, la generación de empleo y divisas; b) la seguridad alimentaria, pero una seguridad alimentaria bien entendida, no autarquía, ni autoabastecimiento, sino seguridad en el sentido de disponibilidad de los alimentos, de su calidad y accesibilidad; c) el tema del ambiente; no podemos olvidar el triángulo del desarrollo sostenible a la hora de definir políticas y analizar las cadenas.

¿Qué es necesario para que la agricultura pueda cumplir sus objetivos? Que la economía en general genere el empleo en las actividades complementarias, de tal modo que en la agricultura sólo estén los que tienen que estar. La población sigue creciendo y la cantidad de tierra sigue siendo la misma, la frontera agrícola se agotó; eso significa que tendremos que definir qué vamos a hacer con la gente que ya no puede estar más en el campo, alguien más tiene que hacerse cargo de ella, y el problema que hemos tenido en la región es que la agricultura se ha convertido en el colchón de amortiguación social. Quiero decir que la agricultura es como en un “plato de segunda mesa”, el niño de la zona rural que no pudo estudiar o no pudo ir al colegio, termina siendo un peón agrícola y estas son cosas que tenemos que revertir a la hora de pensar en el análisis de política y análisis de cadenas.

La competitividad está implícitamente vinculada a la productividad; por lo tanto, lo que tenemos que hacer para ser más competitivos a lo largo de todos los eslabones de la cadena, es aumentar la productividad por trabajador por hectárea, por recurso invertido. La verdadera competitividad está determinada por el conjunto de instituciones, políticas y factores que determina el nivel de productividad de una actividad. Me parece que el papel de las Unidades de Políticas, aparte de lo anterior, es procurar coherencia de las políticas agrícolas con los objetivos de desarrollo del país y no dejar del lado la importancia del consumidor. No ganamos nada como país teniendo una política agrícola muy eficiente que beneficia a un grupo de productores, por encima de los consumidores.

El establecimiento de reglas que favorezcan la competencia y que favorezcan la apertura, ha servido a la agricultura, es importante continuar manteniendo abierto los mercados de exportación pero también de importación. La cadena no necesariamente inicia con el productor primario, sino que viene desde atrás con los insumos, muchos de los cuales son importados.

Un factor no menos importante es poder seguirle la huella a las cadenas agroalimentarias sobre su efecto en el desarrollo sostenible, no sólo por las exigencias de los mercados internacionales; sino también para ser coherentes sobre cómo actuamos adentro y cómo se nos percibe desde fuera.

Para terminar, algunas reflexiones que quería compartir con ustedes basadas en este concepto de competitividad y su efecto en la agricultura. No podemos seguir compitiendo sólo con base en los factores patrimoniales, tenemos que ir más allá y pensar en valor agregado o nichos específicos donde seamos únicos y diferentes y que nos haga más competitivos que otros. Hay que insistir en el tema de la coherencia de las políticas, el efecto ambiental y social de la actividad agrícola; y tener en cuenta un marco de respeto por todos los actores involucrados en las cadenas.

PANEL 6

**ACUERDOS DE COMPETITIVIDAD.
INSTRUMENTO PARA LA IDENTIFICACIÓN E
IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES Y
POLÍTICAS AGROALIMENTARIAS**

*Moderador: Hugo Vargas.
Especialista de la Oficina
del IICA en Guatemala*

ACUERDOS DE COMPETITIVIDAD: EXPERIENCIA DE ESPAÑA

*Oscar Mozún**

Quiero empezar con una frase, no propia, que considero muy a colación con los temas que estamos tratando: “no es posible la existencia de una buena agricultura sin una buena puesta en escena en el mercado y tampoco es posible una industria eficaz, si no es buena la cadena de producción de alimentos que lleva productos a esa industria y a la que es necesario incorporar ciertos servicios como son la logística y la información”.

Quiero presentarles lo que es una organización interprofesional y cómo ésta podría ser equivalente a lo que ustedes llaman acuerdos de competitividad. Una organización interprofesional es la agrupación del sector de un producto agroalimentario completo, con participación tanto del sector productor, transformador, como el sector comercializador; es decir, todos los agentes de la cadena comercial se unen en un foro en el cual van a representar sus intereses. Esta organización o foro es reconocido oficialmente por el Ministerio Agricultura como interlocutor sectorial; por lo tanto, solamente puede reconocerse una organización interprofesional por país y por producto, a excepción de aquella organización interprofesional que recoja los intereses de un producto amparado en criterios de calidad superiores al producto tradicional; por ejemplo, podríamos tener la organización interprofesional de la carne genérica y otra organización interprofesional de la carne que lleva sellos de calidad.

* Gerente Organización Interprofesional de la Carne de Vacuno (INVAC). España.

¿Cuáles son las finalidades de una organización interprofesional?

Las finalidades han ido cambiando con el tiempo, desde su nacimiento; después de la Segunda Guerra Mundial, han ido evolucionando y en principio tenía como única misión regular las producciones, fijar precios y determinar las condiciones de salida al mercado de los productos. Después de la entrada en vigor del Tratado de Roma, las funciones que las organizaciones interprofesionales han incorporado son: vínculos con el consumidor (por ejemplo la promoción de los productos), los estudios de viabilidad, el control del comercio exterior, organización de campañas de promoción y de comunicación, el fomento de la transparencia de los mercados, elaboración de estudios, acciones de investigación y desarrollo. A nivel de la Unión Europea, hay tres funciones que se les encomienda a las organizaciones interprofesionales, la seguridad alimentaria, la trazabilidad y el etiquetado del producto.

A nivel europeo las interprofesionales son muy fuertes, con amplio poder de *lobby* a nivel nacional e internacional, lo cual es tremendamente importante para definir políticas. En España, las interprofesionales tienen la potestad de que cada vez que se toma un acuerdo dentro de la organización interprofesional y éste acuerdo es respaldado por al menos el 50% de los productores y por dos terceras partes de las otras organizaciones vinculadas; es decir, cuando existe una mayoría absoluta sobre un acuerdo, este acuerdo puede ser extensible a todos los operadores de la cadena comercial, incluidos o no en la organización interprofesional, ya que automáticamente será respaldado por el Ministerio de Agricultura y es de obligado cumplimiento para todos los operadores del sector. Obviamente, no se pueden tomar acuerdos en cualquier materia, sino que está acotado a la mejora de la calidad del producto, la protección del medio ambiente, la información y el conocimiento de los mercados, acciones de promoción o acciones de investigación y desarrollo tecnológico para ese producto. Como ven son acciones muy globales cuya aplicación es positiva para todos.

En el marco de una organización interprofesional se acuerda que cierto porcentaje económico de la producción, de la comercialización, y de la transformación, se va a destinar para ejecutar alguna de estas campañas o proyectos.

En España existen 22 organizaciones interprofesionales. La primera se gestó en 1998: fue la interprofesional del vacuno autóctono de calidad, junto con la de los forrajes.

¿Quiénes conforman una organización interprofesional?

Por la parte productora suelen estar implicados normalmente asociaciones de productores, sindicatos agrarios y cooperativas base; por la parte de la transformación, tenemos representación de todo lo que es la industria de transformación y almacenaje, cooperativas de segundo grado y, por la vía de la comercialización, las industrias, los distribuidores e, importante, el punto de venta y agentes de canales comerciales. Estos puntos de venta que en el caso de la carne no son una interprofesional sino una organización denominada el club de amigos de las carne de calidad, que incluye asociaciones de consumidores, líderes de opinión, por ejemplo periodistas, cocineros y restauranteros que en España ahora son muy importantes por el *boom* de los cocineros.

Uno de los problemas a la hora de trabajar es la representatividad de las organizaciones. Como les comentaba, solamente puede haber una organización por Estado. En España ha sido complicado el trabajo con los sindicatos agrarios que participan en interprofesionales, principalmente porque los intereses y decisiones que se toman en el marco de una interprofesional tienen un carácter más empresarial para mejorar la competitividad, mientras que los acuerdos sindicales suelen ser bastantes políticos.

Para lograr representatividad se llega a un acuerdo tácito y para que el Ministerio de Agricultura reconozca la organización interprofesional es necesario contar con el 35% de cada una de las partes (productor, transformador, comercializadora).

Respecto a las ayudas estatales para las interprofesionales, debo decirles que nosotros tenemos muchísimo apoyo por parte del Estado, el

cual cada vez más tiene conciencia sobre la importancia de contar con buenos interlocutores. Después de que la organización interprofesional es reconocida por el Ministerio, esta deja de cumplir ciertas funciones, como las estadísticas ya que el Estado las hace por ella. El Estado financia hasta el 75% de los gastos de conformación; después, durante los primeros cuatro años y de forma decreciente, y en el marco de las políticas de la UE se dan ayudas al funcionamiento, donde se incluyen desde los gastos de personal hasta el arrendamiento de sedes sociales, todo el sistema de suministros de materiales de oficina, comunicación, asesoramiento técnico, jurídico, fiscal, auditorías, etc. Después de este período, se entiende que la organización interprofesional o funciona o no funciona; si funciona debe estar preparada para ser autosuficiente.

Las relaciones entre los miembros de la interprofesional están enmarcadas dentro de contratos tipo, coordinados por el Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación. Estos contratos establecen los principios que han de regular las relaciones entre productores, transformadores y comercializadores.

¿Qué funciones o qué objetivo tienen los contratos tipo?

Fijar las condiciones de suministro de producto al establecer las garantías necesarias para mutuo cumplimiento de las obligaciones; fomentar condiciones estables en los mercados y, sobre todo, lo más importante, mejorar la transparencia en las transacciones y competencia del mercado. Un ejemplo de contrato tipo que hemos gestionado nosotros en la interprofesional, es el contrato de venta de terneros para que un ganadero firme un contrato con un matadero de una compraventa; este contrato es una cosa sencilla, que nos facilita una importante cantidad de información como precio, números de animales que van a sacrificio, etc.

Existen las comisiones de seguimiento, que son organizaciones que controlan los contratos tipo, suelen ser paralelas a las interprofesional; con una entidad jurídica propia, se encargan del seguimiento y promoción interna de los contratos y vigilan que se cumplan las condiciones del contrato.

Otras ayudas que tienen las organizaciones interprofesionales son los planes de asistencia técnica; es decir, cualquier tipo de acción para mejorar el mercado o para contribuir a los conocimientos de la cadena comercial o para impulsar auditorías, sobre todo de ISO 9000 de calidad, de ISO 14.000 ambientales; son también financiadas por el ministerio de agricultura en un 50%.

En políticas y programas de apoyo a la competitividad, el Ministerio de Agricultura se implica directamente con el sector para facilitarle ciertas armas para mejorar su competitividad; es decir, si yo como empresa detecto que las granjas que tenemos en Valencia no tienen acceso a los puertos porque las carreteras no están bien, acudo a las oficinas del Ministerio de Agricultura y éste es el que debe coordinarse con el Ministerio de Fomento para que eso se lleve a cabo.

Otra ayuda importante son los programas europeos de formación empresarial, normalmente dirigidas a las asociaciones representativas del Estado, tanto a trabajadores como a directivos de PYMES, con temas desde la evolución de los sistemas productivos, las nuevas tecnologías, la implantación de sistemas de certificación, el control medioambiental, la prevención de riesgos laborales, sistemas y métodos de trabajo respetuosos con el medio ambiente, gestión empresarial y formación de líderes a nivel empresarial; todo financiado por el Ministerio a través de fondos de la UE. ¿Cómo funciona esto? Detecto que tengo en mi empresa unas carencias formativas a nivel de recursos humanos, solicito un programa formativo al Ministerio, quien valida la solicitud y, si es aceptada, financian los gastos de formación.

La Política Agraria Común y su influencia en el consumidor

Nosotros tenemos una política agraria común nueva, todavía no se ha implementado (Comenzará a funcionar en el año 2009), enfocada al consumidor. Esto porque el consumidor quiere opinar y quiere conocer todo y “el que paga la orquesta es el que elige la canción”; es decir, si tú pagas tienes derecho a saber sobre lo que tú estás pagando y en consecuencia, debes informar lo que estás haciendo, no sólo del producto que le llevas a su mesa, sino también sobre los sistemas de producción, sobre las políticas de calidad que se aplican.

La única forma de legitimar esa política agraria y la única forma de legitimar lo que tú haces es comunicando y siendo transparente en las comunicaciones que tú das; entonces, lo que promueve el modelo europeo de producción es legitimar esta política europea, mejorar la competencia de las empresas europeas y apoyar el concepto de la multifuncionalidad. En este sentido, los productos que están ligados a la tierra y los productos de alta calidad se ven internamente favorecidos, ya que dentro del marco de la política agraria común, las producciones de calidad, así como el desarrollo sostenible y medio ambiente, el bienestar animal, son los grandes pilares de esa política.

Dentro del modelo europeo de producción ganadera, la última cosa que hemos hecho ha sido la elaboración de las guías nacionales de prácticas correctas de higiene para cada uno de los sectores ganaderos, que describe los requisitos para poder participar de este modelo. Las guías le explican al ganadero que usted no produce animales, produce alimentos y que tiene toda la responsabilidad legal sobre los alimentos que está produciendo, ya no puede jugar a ponerle hormonas, ya no puede jugar a maltratar los animales; es realmente un cambio muy importante para la producción de alimentos sanos y seguros, el empleo de las razas autóctonas de las zonas, la protección del medio ambiente, el bienestar animal, el desarrollo rural, para producir un producto de calidad y con valor agregado.

La PAC contempla programas para incentivar que las personas se mantengan en el campo, con programas de género. Se trabaja muchísimo para que el consumidor conozca e interiorice la política, de tal modo que sea más consciente de por qué se pagan precios más altos.

ACUERDOS DE COMPETITIVIDAD: EXPERIENCIA DE COLOMBIA

*Carlos F. Espinal**

Sobre el tema de competitividad de cadenas en Colombia quisiera hablar de cuatro cosas: a) algunos datos del contexto social y político del país; b) la política de competitividad; c) cadenas y acuerdos de competitividad, alianzas productivas y organizaciones de cadenas en el sector agropecuario; y d) aspectos evaluativos en materia de resultados, de dificultades y de logros.

El contexto social y político de Colombia

Colombia es un país muy particular, es la tercera geografía más accidentada del mundo con un patrón de localización de la población muy particular. Es un país de ciudades, pero con un sector rural todavía muy fuerte; tiene 116 millones de hectáreas; utilizadas en la agricultura sólo 4.5 millones y en pastos 29.5 millones para un total de 34 millones de hectáreas. Tenemos el Pacífico, el Atlántico, la Amazonía, el Orinoco, una frontera que todavía no está muy restringida al oriente del país y un PIB total de alrededor de 100 mil millones de dólares de los cuales provienen de la agricultura alrededor 12 mil millones, un país con una pobreza importante, un PIB per cápita de 2400 dólares en promedio, 3000 en áreas urbanas y 1000 en áreas rurales; analistas atribuyen el origen de la pobreza a problemas de baja productividad.

* Especialista Oficina del IICA en Colombia.

Las políticas públicas cada vez miran más al sector rural, en el 2005 las inversiones del Estado en el tema rural fueron del orden de 1.500 millones de dólares; cifra que puede ser para este año 2.500 millones de dólares. Colombia concentra una importante cooperación internacional muy derivada del tema del narcotráfico y también muy vinculada al sector rural y a la agricultura.

La política de competitividad en Colombia

Antes de entrar en los detalles, quisiera destacar cuatro cosas que tienen que ver mucho con la política de competitividad y como se está organizando el asunto en Colombia. Una, un amplio desarrollo gremial que facilita mucho las negociaciones de cadena; Colombia tiene una larga tradición de organización gremial, uno de los más tradicionales del país es el gremio cafetero, al cual se le debe todo el desarrollo de café de Colombia. Llegó a ser la actividad más importante del país; hoy en día, el café ha perdido importancia.

Como el gremio cafetero, existen alrededor de unos 22 gremios que el Estado ha fortalecido con un tema muy amplio en Colombia, que es el tema de la parafiscalidad. Por ley, existen fondos parafiscales que alimentan con recursos las iniciativas colectivas de gremios; son dedicados fundamentalmente a tres cosas: desarrollo de tecnología, desarrollo de mercados e información. Hoy en día estos fondos pueden llegar a cifras del orden de los 500 a 600 millones de dólares, lo cual establece condiciones especiales para compensar los efectos negativos de la apertura comercial.

Por otra parte, Colombia ha tenido una agricultura tradicionalmente protegida y la disminución de esa protección provoca la necesidad de haber políticas que de alguna manera compensen la apertura comercial.

También conviene señalar que Colombia tiene cierta estabilidad económica y política que se ha mantenido durante las últimas décadas; la económica es relativamente predecible y el manejo económico bastante estable.

Finalmente lo anterior, aún considerando que paradójicamente el país se ha visto envuelto en un complicado conflicto armado.

Vértices de la política de competitividad

A pesar del conflicto armado, se tiene cierta estabilidad económica y política, que se ha mantenido durante las últimas décadas; la economía es relativamente predecible y el manejo económico bastante estable.

En relación con el tema de competitividad y cadena, lo primero que hay que señalar es que el país por 12 años ha tenido una política para la competitividad muy activa y estable; ha habido algunos ajustes en instrumentos pero, en general, han habido continuidad. Esa política podría presentarse en tres vértices:

- a) El mejoramiento competitivo. Esto tiene que ver con el tema de hacer política del sector agropecuario; el tema de competitividad es muy complejo y necesita una política de Estado muy comprensivas, que comprometa a todo el Estado para alcanzar este fin último que es la competitividad. La política de mejoramiento competitivo tiene algunos elementos: un manejo macroeconómico estable, una política comercial estratégica que garantice condiciones equitativas a la producción nacional y amplíe el mercado mediante negociaciones comerciales. Además se avanza en una efectiva gestión aduanera; en este aspecto el país ha avanzado notablemente. Otro tema es el relativo a los avances tenidos en el desarrollo de infraestructura para la competitividad (puertos, vías de comunicaciones, telecomunicaciones, etc.). Finalmente, el tema del capital humano; la política de educación y de formación técnica del país y calificación de recursos humanos está muy vinculada a la política de competitividad y tiene una meta que ya tiene avances, la de alcanzar una cobertura neta universal de la educación básica y una educación de mejor calidad centrada en el aprendizaje.

- b) Políticas sectoriales. Ahondando en el tema de las políticas, existe una batería de políticas sectoriales, lo que se llama programa agroindustrial: es la política agrícola con distintas actividades en materia de inversión y financiamiento. En esto hay una preocupación importante en el acceso al crédito y el diseño de instrumentos de financiamiento, en crear algunos incentivos a la inversión vía instrumentos de cobertura de riesgo y en el tema de investigación y desarrollo tecnológico.

Colombia llegó a ser el país de América Latina con menos inversión en materia de tecnología; hoy esa curva se está revirtiendo y en los últimos cuatro años se ha creado un fondo concursable para financiar proyectos de investigación en materia agropecuaria y agroindustrial, muy orientados y muy negociados en el consenso de la cadena.

En política comercial aparece el tema de la negociación estratégica y de la protección a la producción nacional en los acuerdos comerciales. En este campo se reciben algunos incentivos específicos en materia de exportación, con línea de crédito del Banco de Desarrollo Exportador, apoyos a la “asociatividad”, un programa industrial con algunos apoyos al desarrollo en particular de PYMES y un conjunto amplio de programas sociales muy vinculados algunos de ellos a la cooperación internacional.

- c) Desarrollo de la productividad empresarial. Hay también algunos instrumentos de desarrollo productivo empresarial, donde destacaría algunas iniciativas que parten de la política pública en materia de incentivos tributarios para algunos sectores, estímulos al crédito, programas de flexibilización laboral, e incentivos a la inversión extranjera y algunos instrumentos específicos de apoyo al mejoramiento de las condiciones de entorno y de los instrumentos no financieros. Adicionalmente a este conjunto de instrumentos de la política de competitividad del país, en los últimos 10 años y con el objetivo de formular políticas de Estado, se han venido realizando ejercicios de prospectiva, de visión de futuro, que de alguna manera enmarcan todo ese “set” de programas que les mencioné; en esto hay

dos agendas centrales: a) la Visión Colombia, vinculada a los 200 años de independencia, en donde se plantea qué queremos para el año 2019; y b) la Agenda Interna para Productividad y la Competitividad, que está armada sobre la base de un escenario de apertura comercial, la cual ha servido mucho para el diseño de la política de apoyo a la negociación comercial con Estados Unidos.

Aparte de las políticas y programas, también en los últimos 12 años ha existido un esfuerzo de coordinación institucional; la “cabeza visible” de la política de competitividad es el propio Presidente de la República, con la Secretaría Técnica del Ministerio de Comercio y de Industria, con unos centros regionales para el desarrollo de capacidades exportadoras y con una serie de redes que de alguna manera agrupan a las instituciones nacionales y a las organizaciones de interés como la red de transportes, la red de telecomunicaciones, la red de ciencia y tecnología, la red de gerencia, de finanzas, energía y gas, la red de trabajo, la red de internacionalización, la red de capital humano, la red de gobierno y sus instituciones.

¿A qué niveles se aplica toda esta estrategia en el sector agropecuario?

Yo señalaría tres cosas: a) uno es el nivel macro que son los acuerdos de competitividad nacionales; b) el nivel meso, que es el reconocimiento de que Colombia es un país de regiones y que existe la necesidad de sintonizar la política central con la política regional y local; en eso hay un instrumento que son los acuerdos de competitividad regional; c) algunos esfuerzos que se están haciendo a nivel micro para conformar ya negocios asociativos de cadenas, entre productores, entre pequeños industriales y aliados comerciales. El centro de esta estrategia con algunos vaivenes, ha sido el tema de los acuerdos de competitividad. En este momento el sistema de competitividad está a mitad de camino; hay cosas que definitivamente no han funcionado, otras se mantienen en el tiempo. Hay 72 acuerdos de competitividad, de los cuales 26 o 27 en el sector agropecuario o agroindustrial. Básicamente, un acuerdo de

competitividad es un consenso entre los representantes y empresarios de los distintos eslabones de las cadenas, de los servicios más relevantes y del gobierno sobre cuatro aspectos principales:

- El diagnóstico competitivo de la cadena; ponerse de acuerdo sobre cuáles son los problemas que la cadena tiene para enfrentar en el mercado internacional y la apertura comercial y en el mercado interno.
- La visión de futuro de este negocio. Me gusta señalar el caso de la industria láctea colombiana; cuando se negoció el acuerdo de competitividad de esa industria, se aplicaba un esquema de precio que por decreto se daba una repartición de 70% para el productor y un 30% para la industria, lo cual no permitía el avance del sector industrial. Después de una larga negociación de esa cadena, se acordó un esquema de negociación basado en calidad y en estacionalidad, que a mi juicio ha marcado el crecimiento de esa industria.
- Un plan de acción, el cual tiene una serie de estrategias muy vinculadas a iniciativas en materia de desarrollo tecnológico, en materia de calidad, en materia medioambiental, entre otros.
- La gerencia y monitoreo del acuerdo, a través de lo que hemos llamado en Colombia las secretarías técnicas de cadena.

El método es simplemente identificar la cadena, los actores más relevantes e iniciar todo el proceso de construcción del acuerdo de competitividad; es un proceso continuo de fortalecimiento de la cadena, de seguimiento, de evaluación que van generando nuevas iniciativas colectivas. Hay cadenas funcionando ya por más de seis años en el sector agropecuario, un poco con esta dinámica; por supuesto, no exentas de conflictos e inclusive de disoluciones y de nuevas agrupaciones.

Todo este esfuerzo ha creado una nueva habilidad profesional en el país, que es el de secretario técnico de cadena; estos esquemas de secretarías técnicas se financian con participación del sector privado y el sector público; en la medida en que se logran algunos resultados hay más interés del sector privado por participar en los aportes financieros.

Los acuerdos de competitividad y la conformación de la cadena tiene un respaldo legal en la ley 811 del 2003, en donde se da marco al establecimiento de las organizaciones de cadena para el sector agropecuario forestal, acuícola y pesquero; está muy inspirada en las interprofesionales europeas, en particular en las francesas. Esta ley institucionaliza esas organizaciones a nivel nacional y regional, y definen las reglas de juego generales para sus acuerdos y para la relación entre sector público y privado; en la ley aparecen una serie de temas que son como los objetivos o las funciones que se le asignan a la cadena, y se convierten en órganos de consulta obligatorios para el gobierno nacional en relación a la política del producto o productos que cubre la cadena.

A nivel regional, estamos promoviendo lo que llamamos los núcleos agroempresariales regionales, que es la expresión de la cadena o lo que señalábamos como los conglomerados; lo que se trata es de promover la participación de las empresas en iniciativas colectivas que mejoren la competitividad, buscando una mayor vinculación de la planta productiva con algunas economías de aglomeración, teniendo en cuenta por supuesto toda la cadena de proveedores en la región.

Por último, la estrategia que se ha venido impulsando en los últimos años incorpora el tema de las alianzas productivas, que procuran vincular a los pequeños productores con aliados comerciales, comercializadoras, exportadores, proveedores de insumos, en donde todos aportan y todos ganan; en eso hay una política específica de promoción de alianzas y existe una ayuda llamada el incentivo modular, que es una especie de apoyo para cerrar financieramente la alianza. Es la política de “10 centavos para el peso”, en donde hay todo un procedimiento para organizar este tipo de negocios, el gobierno pone ahí los 10 centavos que faltan para el cierre financiero del negocio. Es un proyecto que tiene el apoyo del Banco Mundial y, gracias a este tipo de iniciativas, hemos aprendido cómo se hacen los negocios en la cadena a nivel micro.

Evaluación, resultados y dificultades

En cuanto a algunos logros y avances de los acuerdos de competitividad, lo primero es que se advierte claramente que hay una mayor comprensión de la estructura de la cadena y su competitividad; hoy en el país hay 26 cadenas constituidas funcionando bajo este

esquema y definitivamente, esto ha contribuido a que los agentes de la cadena entiendan mucho mejor las condiciones de negociación y los problemas y dificultades en cada uno de los eslabones.

Este proceso ha ayudado a conocer mucho mejor, y de una manera mucho más amplia, los problemas de la agricultura de las regiones de Colombia, ha permitido hacer circular información y tener mucho mejor acceso a la misma. Sobre avances en los niveles de competitividad, hay una serie de instrumentos de seguimiento por medio de indicadores que permiten medir el progreso.

Hay algunos avances en los planes de acción contenidos en los acuerdos de competitividad, hay un interés creciente dirigido a remover obstáculos y se llevan a cabo las acciones dirigidas para mejorar la competitividad; por supuesto, el proceso permite lograr convergencia entre las políticas nacionales, las regionales y las locales. Obviamente, con la “privatización de la cadena” se corrigen más fácilmente los problemas; pero aún hay sectores donde definitivamente uno convoca la cadena y no aparecen sino funcionarios públicos, lo cual es una dificultad. Hay en las cadenas una alta concentración del diálogo en temas de precio de materia prima y asuntos de coyuntura; para subsanar esto, una tarea importante de las secretarías técnicas es descubrir otros intereses colectivos e ir sacando estos temas de la agenda.

Se presentan también otras dificultades como la “fiebre de protagonismo” y la falta de coordinación entre los agentes; muchas veces los gobiernos nacionales, regionales o locales hacen de esto un escenario, donde introducen sesgos en los procesos de la negociación de cadena; hay dificultades para aterrizar los planes de trabajo a un número de proyectos concretos, convirtiéndose en más planes de intención que de acción; también hemos pasado por la tendencia de que todo los problemas del país se arreglan con acuerdos de competitividad; finalmente hay debilidades en el sistema de seguimiento y evaluación.

Para terminar, quisiera resaltar que contar con una política comprensiva y un programa de mejoramiento de la competitividad, está produciendo resultados positivos reflejados en los principales índices de clasificadores internacionales.

COMENTARIOS DE CARLOS POMAREDA*

Quisiera comenzar invitándolos a hacer una reflexión respecto a que si nos vamos a meter más en el tema de las cadenas, como nos hemos estado metiendo, el desafío a futuro debería ser tratar de bajar a nivel de territorios.

Las presentaciones nos dan la oportunidad de hacer una diferenciación de niveles en cuanto a lo que son los acuerdos, lo que son las alianzas y lo que son los contratos; y de algo que se mencionó menos pero que está subyacente en el caso europeo, que son las experiencias de integración vertical; entonces estamos hablando en la práctica de cuatro niveles en donde el nivel de rigor y compromiso de las partes aumenta a medida que vamos bajando hacia lo micro. La experiencia española en donde se está impulsando iniciativas empresariales de integración vertical o de alianzas muy concretas, que va mucho más allá de esa visión de conjunto, porque está impulsando conceptos que han tenido mucha influencia y están teniendo mucha influencia en Europa y particularmente en España; tal es el caso de las denominaciones de origen, las indicaciones geográficas protegidas y todo ello, permite reflexionar sobre si es suficiente el mecanismo articulador de la visión de cadena o lo que quisiéramos en América Latina es mucho más de estas últimas iniciativas de corte europeo ¿Porqué no pensamos un poco más en esa dirección?

Las presentaciones han destacado el papel del Estado como motivador, creador, financista de los procesos y organizaciones, y resalto el caso europeo sobre la colocación de recursos captados a los consumidores para financiar asistencia técnica, sistemas de información, apoyo de los mecanismos de publicidad y creación de imagen; y el caso de Colombia en donde, con los fondos parafiscales, los gremios han

* Presidente de Servicios Internacionales para el Desarrollo Empresarial (SIDE).

buscado mecanismos para su implementación. En América Central tenemos algunos casos como el sector cafetalero en varios de los países, el caso de CORFOGA en Costa Rica, en donde se aporta dos dólares por cada animal que pasa por las plantas.

Otras funciones de la organización son las de promocionar y facilitar; sin embargo, siento que en los países de Centroamérica, el rol de nuestro secretario de Comisión o gerente de programa, o de las comisiones consultivas como en el caso de Panamá, está siendo poco apoyado por los Ministerios en este tema; en ese sentido, la pregunta que surge es qué hacemos para fortalecer esos mecanismos institucionales, que hacemos para convencer a los Ministerios de que vale la pena poner recursos en este tipo de organizaciones.

Sobre la cuantía de los fondos y la ayuda pública, me parece que nosotros necesitamos más creatividad en las organizaciones, en la promoción de alianzas, y una estrategia mucho más empresarial que facilite la creación de negocios y ser partícipes mucho más activos de los mecanismos de captación de fondos. En lo que respecta a los servicios y la competitividad, la evidencia indica que si no tenemos un sector de servicios desarrollado a lo largo de la cadena, no sólo el servicio que atiende al sector primario, sino los servicios que atienden las agroindustrias, va a ser muy difícil que avancemos en forma significativa hacia la competitividad del sector.

MESA REDONDA:

**IDENTIFICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE
POLÍTICAS AGROALIMENTARIAS: DESAFÍOS
PARA LAS UNIDADES DE POLÍTICAS CON
CONSIDERACIÓN DE LOS RETOS QUE
IMPONE LA APERTURA COMERCIAL Y LAS
URGENCIAS PARA INCREMENTAR LA
COMPETITIVIDAD AGROALIMENTARIA**

*Moderador: Miguel Gómez,
Director de la Unidad Regional
de Asistencia Técnica (Ruta)*

CLAUDIA TIJERINO*

Deseo partir del lema “promoviendo la prosperidad en las comunidades rurales de las Américas”; yo creo que es el reto principal de quienes formulamos políticas sectoriales. La dinámica ha sido el desarrollar políticas sectoriales para el campo productivo, considerando la agricultura como el sector primario; hay políticas sectoriales en el campo de las PYMES, políticas sectoriales en el campo del ambiente. Recién en Nicaragua se está analizando cómo hacer para que estos programas sectoriales coincidan con una verdadera política que apunte hacia la competitividad y prosperidad en las comunidades rurales.

Se ha hablado aquí del enfoque de cadenas, que a mi criterio quedaría corto si no considera el medio rural en donde se desarrollan; tendríamos que ampliarlo para incorporar los temas de salud, los temas de educación, los temas propios de la comunidad, los temas de infraestructura. El gran reto es ampliar el concepto de cadena con una dinámica de gestación desde el sector privado, desde las comunidades; con lo cual, podríamos unir este enfoque con el proceso de descentralización de las municipalidades.

El otro gran reto que surge a nivel de los formuladores de política es entender que tenemos agendas de distintos ámbitos: hemisférica, regional, nacional, sin dejar de lado las agendas comprometidas en cada uno los tratados y acuerdos de competitividad, con lo que el trabajo es arduo. En este sentido, hay que procurar la coincidencia de las acciones en cada una de las agendas, y la política comercial nos da un punto de encuentro. Quisiera concluir indicando que en los programas sectoriales se han creado instancias de diálogo, en donde participan los sectores y gremios, en los cuales aún no surgen acuerdos concretos; esto plantea otro gran reto: que lo que se discute en el seno de estas instancias se relacione con toda la política macroeconómica en nuestro país, la cual estamos casi obligados por ley a seguir.

* Directora de Política Comercial Agropecuaria del MAGFOR de Nicaragua.

LUÍS RAMÓN RODRÍGUEZ*

Se sugería dividir el tiempo de las Unidades de Política entre las actividades del día a día y las actividades estratégicas, ojalá en una relación 50/50. Eso sería un sueño fabuloso, porque la experiencia indica que el día a día consume casi la totalidad del tiempo de este tipo de entidades. En República Dominicana hemos sido afortunados, porque parte del trabajo estratégico lo hemos realizado con el IICA, en donde llevamos siete programas en forma conjunta con especialistas locales y con asesoría de otros profesionales del Instituto. En el tema de apertura comercial, y en específico el CAFTA, se están desarrollando estudios de cadena como instrumento de política sectorial, los cuales han demostrado que el sector ha crecido de manera “zigzagueante” a consecuencia, por una parte, de políticas públicas que impactan positivamente el crecimiento, y por la otra, de las vulnerabilidades del Caribe expuesto continuamente a huracanes. Bajo este entorno, hemos estructurado la política en cuatro ejes: a) la promoción de la producción de alimentos básicos para el consumo local; b) la promoción de las exportaciones con valor agregado y dirigida a mercado étnicos en Estados Unidos; c) la mitigación de la pobreza, ya que el país tiene 5.6 millones de pobres de los 9 millones de población; d) la reforma y modernización de las instituciones del sector agrícola público, en lo cual hemos recibido un apoyo muy fuerte por parte del IICA.

Se han identificado un marco de políticas que está consignado en dos documentos, uno que describe las 14 políticas que deberían implementarse y otro que tiene que ver con la reforma institucional necesaria para aplicar esas políticas. Pronto comenzaremos a socializar estos documentos con el sector privado y la sociedad civil, a modo de contar con un paquete que será enviado al poder legislativo para su aprobación. La reforma institucional se orienta a tener una Secretaría de Agricultura con dos sub- secretarías, una de comercio y producción, y otra de infraestructura y desarrollo.

* Sub secretario de Estado de Planificación Sectorial Agropecuario de la Secretaría de Estado de Agricultura de la República Dominicana.

LIGIA RÍOS*

Si partimos de que la política pública es un proceso que inicia con la identificación y continúa con la formulación, la implementación, el seguimiento y evaluación, nos damos cuenta de que los desafíos están en todas las fases del proceso de una política. En la fase de identificación el desafío más grande es lograr una eficiente consulta con el sector privado y poder consensuar acciones e instrumentos de política; algo muy importante en esta fase también es la organización de las agrocadenas como interlocutores válidos, con datos e indicadores confiables para poder identificar realmente los problemas a los cuales hay que dar solución.

En el proceso de formulación, en general los países pasan de gobiernos interventores a gobiernos donde se achica el tamaño de las instituciones, donde el recurso humano se reduce y muchas veces los ministerios de agricultura no disponen de las capacidades necesarias como para poder enfrentar los problemas identificados. En esta fase, es importante tener una buena coordinación y una coherencia con los actores públicos y privados y disponer de un sistema de información eficiente. En la fase de implementación y seguimiento, es también muy importante el involucramiento del sector privado y el desarrollo de indicadores que permitan tener un proceso dinámico.

Es utópico pensar que los cambios de gobierno no producirán cambio de cuadros técnicos, pero si tenemos una política clara, ello ayudará a minimizar esta circunstancia.

* Coordinadora de la Unidad de Políticas en Información Estratégica del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Guatemala.

ABRAHAM MENA *

En 1994, y prácticamente cuando ya habían pasado cinco años desde que el muro de Berlín se desintegró, hablamos en un taller con el doctor Alan Turrey sobre el proceso de globalización y sus tres ejes característicos: la liberalización económica, la privatización y la desregulación; este último caracterizado por la reducción del aparato público que ha provocado que la cantidad y calidad del capital humano de los ministerios de agricultura y otras instancias se vean minimizados.

A mediados de los ochentas, el Banco Mundial empezó todo un proceso de modernización institucional y, a través de esos préstamos, mi país logró tener en un solo edificio las diversas agencias e instituciones y servicios que presta el Ministerio de Agricultura. Esto ha ayudado, ya que un usuario que visita el Ministerio puede realizar todas las operaciones en un mismo punto.

En ese contexto, El Salvador logró contar con un diagnóstico del sistema agroalimentario, que nos permitió en algún momento conformar lo que se llamó la “mesa de desarrollo rural”, a través de la cual se realizaron cambios en el Ministerio, y un proceso de reconfiguración de la política del sistema agroalimentario; en ese sentido, la política comercial, la política tecnológica, la política de asistencia técnica, la política normativa y educativa tuvieron que ajustarse de cara a las nuevas exigencias. Se procuró tener una política pública diferenciada para el sector agropecuario, considerando los diversos actores y sus tamaños.

En octubre del 2004, a través de la oficina de políticas y estrategias, logramos formular lo que se llamó en su momento el Plan de Acción para la Reversión Productiva y Agroindustrial 2004- 2009, el cual es el marco orientador estratégico del rumbo que el sector debe seguir. Este plan tiene la característica de haber sido concertado con los actores de las cadenas agroalimentarias para identificar acciones y medidas de manera

* Coordinador de la Unidad de Política Comercial Agropecuaria de El Salvador.

conjunta. La identificación de intereses a lo largo de la cadena permitió gestionar los llamados “focagros” que son fondos de competitividad para la reconversión de las cadenas agropecuarias primarias, orientadas fundamentalmente a granos básicos. Con este mecanismo, hemos logrado capturar algunos recursos adicionales y que se orientan fundamentalmente para satisfacer los intereses específicos de los productores; básicamente algunas obras de rehabilitación de riego, semilla certificada, fertilizantes, y otros aspectos que han contribuido a mejorar la productividad en esos rubros.

También se ha posibilitado el fortalecimiento de la “asociatividad” en el ámbito de estas cadenas, evitando la atomización del pequeño productor. El instrumento utilizado para ello ha sido los convenios de comercialización en maíz, arroz, sorgo, carne de cerdo, por medio de los cuales hemos logrado conjugar los intereses de productores e industriales en un mecanismo transparente para la compra y venta de esos rubros.

En el área de política comercial, a partir de los finales de los ochenta, empezamos a darnos cuenta de que en los países se entró en una carrera desenfrenada por lograr ser competitivos; como estrategia, se ha buscado mejorar los niveles de coordinación con la institución rectora de la política comercial, el Ministerio de Economía, fundamentalmente con la Dirección de Política Comercial y con la Dirección de Administración de Tratados Comerciales; esta coordinación ha posibilitado que en el momento de negociar tratados de libre comercio se nos consulte como institución y se nos posibilite estar en la mesa de negociación, a la par del negociador agrícola del Ministerio de Economía.

En el año 2000, como oficina logramos estructurar lo que denominamos la Unidad de Política Comercial Agropecuaria, cuyo objetivo es tener presencia en los temas multilaterales, hemisféricos, bilaterales y de alguna manera para poder dar respuesta a las múltiples demandas que se derivan del tema comercial.

ANEXOS

ANEXO 1
LISTA DE PARTICIPANTES
POR ORDEN ALFABÉTICO

Iveth Acuña Boza
Coordinadora Proceso Agropecuario
SEPSA
Antiguo Colegio La Salle, Sabana Sur,
San José, Costa Rica
Teléfono: 296-2060 - Fax: 232-0677
iacuna@costarricense.cr

Gabriela Alfaro Villegas
Analista de políticas
Ministerio de Agricultura
Res. Escalón av. Strauss No 38 B
San Salvador, El Salvador
Teléfono: 22411733 - Fax: 22299272
galfaro@mag.gob.sv

Lic. Rubelsy Alvarado
Coordinador Subárea de Política Comercial
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
Ciudad de Guatemala, Guatemala
rubels2003alvarado@yahoo.com.mx

Federico Arias
Asesor Negociador
Ministerio de Comercio Exterior
San José, Costa Rica
Teléfono: (506) 299-4700 - Fax: (506) 255-3281
Apartado: 297-1007
federico.arias@comex.go.cr

Joaquín Arias
Especialista Regional
Oficina del IICA en Perú
Lima, Perú
Tel.: (51-1) 422-8336 - Fax. (51-1) 442-4554
joaquin.arias@iica.int

Marcela Ayala Rosales
Planificador Área de Comercio Agrícola
Secretaría de Agricultura y Ganadería
Boulevard Miraflores Ave la FAO
Tegucigalpa, Honduras
Teléfono: 232-4105 - Fax: 239-7437
mayala@sag.gob.hn

Alfonso Bautista
Statistical Officer
Ministry of Agriculture and Fisheries
West Block
Belmopan, Belice
Teléfono: 501-822-2242 - Fax: 501-822-2409
minaf@btl.net

Henry Benavides
Especialista en Políticas y Negociaciones Comerciales
IICA Sede Central
San José, Costa Rica
Tel. 216-0188 - Fax 216-0444
henry.benavides@iica.int

Jose Castellanos
Policy Analyst
Ministry of Agriculture & Fisheries
West Block. Belmopan, Belice
Teléfono: 501-822-2409 - Fax: 501-822-2241/2
jmarcastellanos@yahoo.com

Edgar Chamorro Marín
Asesor de la Secretaría General, SIECA
4Av. 10-25, Zona 14
Ciudad de Guatemala, Guatemala
Teléfono: (502) 2368-2151 - Fax: (502) 2368-1071
echamorro@sieca.org.gt

Rafael Cornejo
Economista-Estadístico
Banco Interamericano de desarrollo
1330 New York Av.
N.W., Estados Unidos
Teléfono: 1 202 623 2473 - Fax: 1 202 623 2473
rafaelcor@iadb.org

Edgar Cruz Palencia
Asesor en Política Agropecuaria y Agroindustrial
Ministerio de Agricultura y Ganadería
San Salvador, El Salvador
Teléfono: (503) 7887 9774
epalencia@mag.gob.sv

Dacio Castillo
Embajador de Honduras ante la OMC
Secretaría de Industria y Comercio
Rue de Vermont 9a Geneve
Tegucigalpa, Honduras
Teléfono: 0041227481444 - Fax: 0041227481445
dacio.castillo@ties.itu.int

Rafael Díaz
Director General
Centro Internacional de Política Económica
Universidad Nacional
San José, Costa Rica
Tel.: (506) 263-4550 - rdiaz@una.ac.cr

Francisco Enciso
Secretario Ejecutivo SICTA
IICA Sede Central
San José, Costa Rica
Tel.: (506) 216-0222 - Fax (506) 216-0233
francisco.enciso@iica.int

Carlos A. Escala Castillero
Director de Planificación Sectorial MIDA
Ministerio de Desarrollo Agropecuario
Altos de Curundu
Ciudad de Panamá, Panamá
Teléfono: 507 - 0775/76/77 - Fax: 507-0775
cescala@mida.gob.pa

Carlos Federico Espinal Gómez
Coordinador Técnico
Oficina IICA-Colombia
Ciudad Universitaria-U Nacional-Edificio IICA
Bogotá, Colombia
Teléfono: 57 1 2207000 - Fax: 57 1 2207001
carlos.espinal@iica.int

Ignacio Fiestas
Especialista en Políticas FIDA
RUTA
San José, Costa Rica
Tel. (506) 255-4011
ifiestas@ruta.org

Juana Galván
Especialista Regional en Políticas y Negociación Comercial
IICA Sede Central
San José, Costa Rica
Tel. 216-0140 - Fax 216-0258
juana.galvan@iica.int

Julieta García
Secretaría de Agricultura y Ganadería
Boulevard Miraflores Ave la FAO
Tegucigalpa, Honduras
jgarcia@sag.gob.hn

Miguel Gómez
Director, RUTA
San José, Costa Rica
Teléfono: (506) 255-4011
mrgomez@ruta.org

Fernando González Agüero
Asesor técnico
Ministerio de la Producción
San José, Costa Rica
Teléfono: (506) 365 54 37 - Fax: (506) 231 06 49
enosram@yahoo.com

Jaime Granados
Trade Specialist
Inter-American Development Bank
1300 New York Ave. NW, Washington DC, 20577
Estados Unidos
Teléfono: 202 623 2764 - Fax: 202 623 2169
jaimeg@iadb.org

James French
Director Dirección de Liderazgo Técnico
IICA Sede Central
San José, Costa Rica
James.french@iica.int

Ricardo Guillén Montero
Jefe Profesional Agropecuario, MAG
San José, Costa Rica

Teléfono: 814-35-72 - Fax: 232-19-49
rieuizw@costarricense.com

Róger Guillén
Director de Operaciones Regionales de Integración
para la Región Central
IICA Sede Central
San José, Costa Rica
Tel.: (506) 216-0058 - Fax. (506) 216-0233
roger.guillen@iica.int

Orlando Habet
Manager
Belize Poultry Association
P.O. Box 274, San Ignacio, Cayo. Belice
Teléfono: 501-824-3221 o 501-610-2895
Fax: 501-824-3235
bpa2003@btl.net

Karla Elena Hernández Molina
Directora Oficina de Políticas y Estratégicas
Ministerio de Agricultura y Ganadería
Final 1 Avenida Norte y 13 Calle Oriente y Av. Manuel Gallardo
Santa Tecla, El Salvador
Teléfono: 22411759 - Fax: 22299272
khernandez@mag.gob.sv

Adriana Herrera Morena
Coordinadora General de la Unidad de Estudios y Negociaciones
Comerciales
ASERCA / SAGARPA
Municipio Libre 377 del valle, México D.F. C.CP. 03100
México
Teléfono: 52 55 5482 73 05 - Fax: 52 55 5482 73 79
adriana.herrera@aserca.gob.mx

Danilo Herrera
IICA, Sede Central
San José, Costa Rica
Tel. 216-0166 - Fax 216-0233
danilo.herrera@iica.int

Xinia Herrera
Profesional de Defensa
Defensoría de los Habitantes
San José, Costa Rica
Tel. 248 25 27 - Fax 248 09 91

Benjamín Jara Guillén
Representante
IICA Guatemala
Calzada Roosevelt 6-25, Zona 11
Guatemala
Teléfono: 23865900 - Fax: 23865923
iicagua@iica.org.gt

Saúl Adolfo Lima Leiva
Coordinador Area de Políticas
Unidad de Políticas, MAGA,
5a. Av. 8-06 Zona 9
Ciudad de Guatemala, Guatemala
Teléfono: 2361 7786 - Fax: 2361 7783
upiemaga@maga.gob.gt

Tania López
Asesora
Ministerio de la Producción
San José, Costa Rica
Tel.: (506) 290-8448
tlopez@mipro.go.cr

Abraham Mena Vásquez
Coordinador Unidad de Política Comercial Agropecuaria
Ministerio de Agricultura y Ganadería
Final 1ª. Avenida Norte y 13ª. Calle Poniente,
Nueva San Salvador, El Salvador
Teléfono: (0503) 2241-1733 - Fax: (0503) 2288-9988
amena@mag.gob.sv

Salvador Monge Fallas
Representante
IICA Belice
Garden City Hotel, Ground Floor
Belmopan, Belize
Teléfono: 822 0222
IICA@BTL.NET

Consuelo Morales Chavarría
Analista Económico
Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR)
KM 8 1/2 carretera a Masaya
Nicaragua
Teléfono: 2760236 - Ext. 1063 - Fax: 2760236
grupocomercio@magfor.gob.ni

Oscar Mozún Martín
Director Gerente
INVAC
CASTELLÓ 45, 2º Izda.
España
Teléfono: 00 3491426 1988 - Fax: 00 3491 426 1989
oscarmozun@invac.org

Eliseo Navarro Hernández
Director Ejecutivo PRONAGRO
Secretaría de Agricultura y Ganadería
Boulevard Miraflores, Avenida a la FAO, Edificio Dicta, 2do. Piso.

Tegucigalpa, Honduras
Teléfono: (504) 232-1654 - Fax: (504)232-1654
enavarro@sag.gob.hn

Miguel Nolasco
Directo de UPEG
SAG- Honduras
blvd. Centroamérica ave la fao contigua a injupem
Tegucigalpa, Honduras
Teléfono: 504-2325702 - Fax: 504-2358982
mnolasco@sag.gob.hn

Ubaldo Núñez Canto
Analista de Política Comercial
Ministerio de Desarrollo Agropecuario
Las Américas,
Ciudad de Panamá, Panamá
Teléfono: 5070718 - Fax: 5070718
ununez@mida.gob.pa

Fernando Ocampo
Consultor en Comercio
San José, Costa Rica

Carlos Pomareda
Director Ejecutivo SIDE S.A.
San José, Costa Rica
Tel.: (506) 271-3631 - Fax: (506) 271-0088
sidesa@racsa.co.cr
www.side-agro.com

José María Ramírez Salazar
Analista de Política Comercial
Ministerio de Desarrollo Agropecuario
Panamá, Ciudad de Panamá, Calle Manuel E. Melo Edif. 577
Ofic. de Política Comercial

Teléfono: 507-5070727 - Fax: 507-5070718
jramirez@mida.gob.pa

Andrés Rebolledo Smitmans
Director de Asuntos Económicos Bilaterales
Ministerio de RR.EE:
Teatinos 180 piso 11
Chile
Teléfono: 56-2-5659315 - Fax: 56-2-5659266
arebolledo@direcon.cl

Jorge Requena
Representante
Banco Interamericano de Desarrollo
San José, Costa Rica
Tel.: (506) 233-3244

Ligia Ríos De León
Coordinadora Unidad de Políticas e Información Estratégica
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
5a. avenida 8-06 zona 9
Guatemala
Teléfono: (502) 23604433 - Fax: 502) 23617783
ligia.rios@maga.gob.gt

Jorge Antonio Rodríguez Rubí
Responsable Unidad de Planeamiento Estratégico y Desarrollo Rural
(UPEDR)
Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR)
Bo. Carlos Fonseca, Farmacia Laura 2c al lago, 1 al oeste, ½ al lago
Managua, Nicaragua
Teléfono: (505)2760040
Fax: (505)2760040
magfor.office@gmail.com

Luis Ramón Rodríguez
Subsecretario de Estado de Planificación Sectorial Agropecuaria
Secretaría de Estado de Agricultura
República Dominicana
dragrofarma@yahoo.com

Magdalena Rodríguez Vda. Paredes
Encargado de División de Seguimiento
Secretaría de Estado de Agricultura
Km. 6 1/2 de de la Autopista Duarte, Los Jardines
República Dominicana
Teléfono: 809-547-2090 - Fax: 809-227-6225
m56magdalena@hotmail.com

Norma Salazar Ruiz
Ministerio de la Producción
San José, Costa Rica

Dora Luisa Sánchez Gerónimo
Directora Oficina de Tratados Comerciales
Secretaría de Estado de Agricultura
km 61/2 Autopista Duarte Urb. Jardines del Norte
República Dominicana
Teléfono: 809-732 2963 - Fax: 809-732-2963
doraluisasanchez@hotmail.com

María Alicia Sánchez Solís
Coordinadora Sectorial Agropecuaria MAG
Ministerio de Agricultura y Ganadería
Sabana Sur
San José, Costa Rica
Teléfono: 296-2060 - Fax: 296-2059
alicias@costarricense.cr

Adolfo Solano
Asesor Ministerio de Comercio Exterior

San José, Costa Rica
Adolfo.solano@comex.go.cr

Claudia Tijerino
Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR)
KM 8 1/2 carretera a Masaya, Nicaragua
ctijerino@magfor.gob.ni

Alberto Trejos
Profesor
INCAE
San José, Costa Rica
Tel: (506) 437-2200
Alberto.trejos@incae.edu

Rafael Trejos
Especialista en Modernización Institucional
IICA Sede Central
San José, Costa Rica
Tel.: (506) 216-0222
rafael.trejos@iica.int

Víctor Umaña
Investigador, Centro Latinoamericano para la Competitividad y
Desarrollo Sostenible (CLACDS), INCAE
INCAE. Costa Rica
Tel: (506) 437-2200
Victor.umana@incae.edu

Jorge Andrey Valenciano Salazar
Investigador
Centro Internacional de Política Económica
UNA Heredia, Costa Rica
Teléfono: 385-04-69 - Fax: 262-84-10
jvalenci@una.ac.cr

Hugo Vargas Barahona
Coordinador Cooperación Técnica en Competitividad
IICA Guatemala
Calzada Roosevelt 6-25, Zona 11
Ciudad de Guatemala, Guatemala
Teléfono: 23865900 - Fax: 23865923
iicagua@iica.org.gt

Oscar Vásquez Rosales
Director MAG Región Chorotega
Ministerio de la Producción
San José, Costa Rica
oscargvr@yahoo.com

Mariano Rubén Ventura Zamora
Presidente
Asociación Tercer Milenio
Km. 25.5 Carretera a El Salvador, Lote No. 7
Guatemala
Teléfono: (502) 6634-4611 - Fax: (502) 6641-9030
mariano@a3k.org

Guillermo Villanueva
Representante del IICA en Panamá
Guillermo.villanueva@iica.int
Oficina del IICA en Panamá
Edificio PH Plaza 2000, Piso No. 18
Ciudad de Panamá, Panamá
Teléfono: (507) 264-5680 - Fax: (507) 264-6930

Juan Manuel Villasuso
Profesor Universidad de Costa Rica
San José, Costa Rica
Tel.: (506) 253-1795
jmvilla@racsa.co.cr

ANEXO 2

PROGRAMA DEL SEMINARIO

Lunes 29 de Enero, 2007

08:00 – 08:30	Inscripción
08:30 – 09:00	Inauguración Róger Guillén. Director de Operaciones e Integración para la Región Central. IICA Jorge Requena. Representante del BID en Costa Rica James French. Director de Liderazgo Técnico y Gestión del Conocimiento. IICA
09:00 – 09:45	Los mercados agroalimentarios. Situación actual y perspectivas Carlos Pomareda. Presidente de Servicios Internacionales para el Desarrollo Empresarial (SIDE)
09:45 – 10:00	Intercambio
10:00 – 10:30	Refrigerio
10:30 – 11:15	El estado actual de las negociaciones multilaterales (DOHA). Implicaciones para el Sector Agroalimentario Centroamericano Dacio Castillo, Embajador de Honduras ante OMC
11:15 – 11:30	Comentarios: Juana Galván. Especialista Regional en Políticas y Negociaciones Comerciales. IICA
11:30 – 12:00	Intercambio
12:00 – 1:30	Almuerzo

- 01:30 – 02:15 **TLC Centroamérica República Dominicana– USA: Preparación para su aprovechamiento: las agendas complementarias**
Juan Manuel Villasuso. Profesor Universidad de Costa Rica
- 02:15 – 02:45 Intercambio
- Panel 1: Centroamérica de cara a la negociación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea**
- Moderadora: Tania López. Asesora del Ministerio de Producción. Costa Rica
- 02:45 – 03:30 **La negociación del Acuerdo de Asociación Chile – Unión Europea. Experiencias para Centroamérica**
Andrés Rebolledo. Director de Asuntos Económicos Bilaterales. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile
- 03:30 – 04:15 Refrigerio
- 04:15 - 05:00 **Perspectivas de la Negociación de un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea: Retos y Oportunidades para los sectores agroalimentarios de Centroamérica**
Alberto Trejos. Profesor del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE)
- 05:00 – 05:30 Intercambio

Martes 30 de Enero, 2007

Panel 2: Integración Económica Centroamericana y Sector Agroalimentario

Moderador: Rafael Trejos. Especialista Dirección de Modernización Institucional. IICA

- 08:30- 9:15 **Situación actual, avances y perspectivas para la integración económica centroamericana. Implicaciones para el Sector Agroalimentario**
Edgar Chamorro. Asesor de la Secretaría General de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana. SIECA
- 09:15 – 10:00 **Avances en la formulación de una política agrícola centroamericana**
Róger Guillén. Secretario del Consejo Agropecuario Centroamericano
- 10:00 – 10:30 Refrigerio
- 10:30 – 10:45 **Comentarios:** Fernando Ocampo, Consultor en Comercio
- 10:45 – 11:15 Intercambio
- 11:15 – 12:00 **Administración de Tratados Comerciales. Experiencia de México en NAFTA**
Adriana Herrera. Coordinadora General de la Unidad de Estudios y Negociaciones Comerciales de ASERCA (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria). México
- 12:00 – 01:30 Almuerzo
- 01:30 – 02:15 **La Administración Moderna de Tratados Comerciales**
Jaime Granados, Especialista en Comercio, BID. Washington, D.C.
- 02:15 – 02:30 **Comentarios:**
Andrés Rebolledo. Director de Asuntos Económicos Bilaterales. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile
- 02:30 – 03:00 Intercambio
- 03:00 – 03:30 Refrigerio

Panel 4: Sistema agroalimentario y competitividad

Moderador: Carlos F. Espinal. Especialista Oficina del IICA en Colombia

03:30 – 04:15 **El Sistema Agroalimentario: concepto, su contribución a la economía y a la definición de políticas**

Joaquín Arias. Especialista Regional IICA para la Región Andina

04:15 – 05:00 **Desarrollo de la competitividad agroalimentaria**

Mariano Ventura. Presidente de Asociación Tercer Milenio

05:00 – 5:30 **Comentarios:**

- Karla Hernández. Directora de la Oficina de Políticas y Estrategias Ministerio de Agricultura y Ganadería, El Salvador
- Edgar Cruz. Consultor en Políticas y Comercio Sector Agroalimentario

05:30 – 06:00 Intercambio

Miércoles 31 de Enero, 2007

Panel 5: Competitividad con equidad en cadenas agroalimentarias

Moderador: Francisco Enciso. Secretario Ejecutivo del Sistema de Integración Centroamericano de Tecnología Agrícola (SICTA)

08:30 - 09:15 **La cadena: instrumento para la identificación de políticas y el desarrollo de la competitividad agroalimentaria**

Danilo Herrera. Especialista en Políticas y Comercio. IICA

09:15 – 10:00 **Condicionantes para la integración exitosa de pequeños y medianos productores agrícolas en cadenas internacionales**

Rafael Díaz. Director General Centro Internacional de Política Económica. Universidad Nacional

10:00 – 10:30 Refrigerio

10:30 – 10:45 **Comentarios:** Víctor Umaña. Investigador, INCAE Business School.

10:45 – 11:15 Intercambio

Panel 6: Acuerdos de Competitividad. Instrumento para la identificación e implementación de acciones y políticas agroalimentarias

Moderador: Hugo Vargas. Especialista de la Oficina del IICA en Guatemala

11:15 – 12:00 **Acuerdos de Competitividad: Experiencia de España**
Sr. Oscar Mozún. Gerente Organización Interprofesional de la Carne de Vacuno (INVAC). España

12:00 – 1:30 Almuerzo

01:30 – 02:15 **Acuerdos de Competitividad: Experiencia de Colombia**
Carlos F. Espinal. Especialista Oficina del IICA en Colombia

02:15 – 02:45 **Comentarios:**

- Carlos Pomareda. Presidente de Servicios Internacionales para el Desarrollo Empresarial (SIDE)

02:45 – 03:15 Intercambio

03:15 – 03:45 Refrigerio

Mesa Redonda: Identificación e implementación de políticas agroalimentarias: Desafíos para la Unidades de Políticas con consideración de los retos que impone la apertura comercial y las urgencias para incrementar la competitividad agroalimentaria

Moderador: Miguel Gómez, Director de la Unidad Regional de Asistencia Técnica (Ruta)

03:45 – 04:45 Participan 4 Directores de las Unidades de Políticas. Cada uno hace una exposición de 15 minutos

04:45 – 05:30 Intercambio

Jueves 1 Febrero, 2007

Sesión de Ejercicios

Cálculo de Precios en frontera. Danilo Herrera.
Especialista en Políticas y Comercio. IICA

08:00 – 08:15 Conceptos

08:15 – 09:30 Ejercicio

Indicadores de tendencia y volatilidad de los precios agropecuarios. Joaquín Arias. Especialista Regional. IICA para la Región Andina

09:30 – 09:45 Conceptos

09:45 – 11:00 Ejercicio

Cálculo de nivel de activación de la salvaguardia.
Henry Benavides. Especialista en Políticas y Negociaciones Comerciales. IICA

11:00 – 11:15 Conceptos

11:15 – 12:30 Ejercicio

12:30 – 02:00 Almuerzo

Cálculo de ventajas comparativas en el comercio internacional. Joaquín Arias

02:00 – 02:15 Conceptos

02:15 – 3:30 Ejercicio

Sesión de preparación para trabajos posteriores al seminario

Hacia un acuerdo de competitividad. Danilo Herrera

03:30 – 04:30 Método rápido para disponer de un perfil de diagnóstico de la cadena agroalimentaria

**Guía para preparación de documento sobre
“caracterización del sistema agroalimentario”. Joaquín
Arias**

04:30 – 05:30 Discusión de la guía

05:30 Clausura del Seminario