

Las vísperas de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea

Por Velia Govaere V
Especialista en Comercio Internacional
veliagov@racsa.co.cr

Centroamérica antes y después: dinamismo económico con pies de barro

A comienzo de los años 70 del siglo pasado, Centroamérica parecía una región de gran dinamismo económico. La dinámica de su integración regional había logrado un fuerte crecimiento económico¹. Sin embargo ese crecimiento tenía los pies de barro y a finales los 70 se reveló social y políticamente insostenible. La economía y la gobernabilidad de Centroamérica cayeron en varios años de crisis política, agitación urbana y rural, descontento y desintegración de su tejido económico e institucional.

Los acuerdos regionales de paz y reconciliación de 1990 pusieron fin a la parte más aguda de esa crisis y los países del istmo superaron sus conflictos internos e iniciaron reformas estructurales macroeconómicas para reconstruir sus economías dentro de una renovada institucionalidad democrática.

Desde 1985 todos los países centroamericanos se enrumbaron en nuevas políticas de apertura comercial, facilitada por el acceso preferencial de sus productos a los mercados norteamericanos y europeos, con la Iniciativa de la cuenca del Caribe, de parte de los Estados Unidos, y el Sistema Generalizado de Preferencias, régimen droga, propiciado por Europa. Han pasado 22 años de utilización exitosa de los regímenes especiales de preferencias y de establecimiento de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales. Ante la posibilidad de que se elimine el sistema de preferencias y buscando una mayor seguridad jurídica los países de Centroamérica y República Dominicana firmaron en 2005 un Tratado de libre Comercio con los Estados Unidos. Aunque el sistema de preferencias con la Unión Europea tuvo un menor impacto, la necesidad de consolidar jurídicamente las preferencias otorgadas como derechos adquiridos conduce también en este caso a buscar un acuerdo comercial estable y permanente. En 2007, Centroamérica se siente madura para iniciar negociaciones conducentes a un Acuerdo de Asociación Económica con la Unión Europea, por la experiencia lograda en las negociaciones anteriores, por la existencia de experiencia institucional y capacitación de personal especializado en la administración de Tratados comerciales internacionales, por haber logrado las bases de una inminente Unión Aduanera y sobre todo porque su economía está cada vez más integrada a la economía mundial, con desgravación arancelaria común.

¹ Zapata, Ricardo y Pérez, Esteban. *Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano. Una interpretación*. CEPAL. Serie Estudios y Perspectivas. N° 06. Noviembre de 2001.

Los países de Europa tuvieron una intervención respetuosa, de apoyo generoso con su cooperación económica y de promoción de valores conducentes a la cimentación de la cohesión social regional. Esto se reveló con mayor impacto durante los conflictos armados, con las iniciativas de acuerdos de paz apoyadas o directamente impulsadas por la Unión Europea a partir del Diálogo de San José en 1985, pero prosiguió después de 1990 con una abundante cooperación económica, la más generosa per cápita de toda América Latina, centrada en la promoción de los derechos humanos, la gobernabilidad, la reforma estructural, la desconcentración y descentralización administrativa, el fortalecimiento de los instrumentos y organismos de integración regional. El apoyo bilateral fue acompañado, al mismo tiempo, de amplia relación entre organismos europeos y centroamericanos de la sociedad civil, y con el respaldo directo de los gobiernos europeos a organizaciones no gubernamentales. Ahora que se plantea un acuerdo más amplio de asociación económica, los centroamericanos no olvidan esa tradición de apoyo, amistad y promoción de valores democráticos

Es cierto que con la ayuda europea los países centroamericanos lograron superar su crisis política y crear un entorno de estabilidad monetaria que les permitió un crecimiento económico sostenido durante 22 años. ¿Se trata esta vez de un crecimiento realmente sustentable? En su edición del 2 de Agosto de 2007, "Survey Magazine", revista de actualidad económica del FMI, hace un reportaje que perfectamente pudo haber hecho en las vísperas de 1979: el crecimiento económico de Centroamérica es vigoroso, pero sus niveles de pobreza siguen siendo los más altos de Latinoamérica. El FMI afirma que solo Costa Rica ha logrado elevar el nivel de su PIB per cápita y que solo en este país se ha logrado disminuir sustancialmente los niveles de pobreza². Según el FMI, el crecimiento económico de Centroamérica sigue teniendo los pies de barro.

Lugar del comercio en el crecimiento económico y la estabilidad política

La cooperación internacional y las nuevas oportunidades de comercio fueron elementos decisivos tanto de la recuperación económica y de la estabilidad política de Centroamérica. Se reestableció el comercio regional como componente de su integración al mercado mundial con la adhesión de todos los países al General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General de Aranceles y Comercio) ampliamente conocido por sus siglas GATT y a la Organización Mundial de Comercio (OMC), la suscripción de acuerdos comerciales, de forma bilateral o en conjunto y la consolidación a largo plazo, por medio de tratados, de las concesiones ofrecidas por los esquemas preferenciales.

El CAFTA-DR, suscrito por todos los países del istmo y en proceso de decisión de su ratificación por medio de un referendo nacional en Costa Rica en Octubre del 2007, consolida jurídicamente y amplía las preferencias de acceso al mercado norteamericano ofrecidas por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC,) así

² Desruelle, Dominique y Schipke, Alfred. *Economic Growth and Integration in Central America*. Occasional Paper No. 257. Survey Magazine Agosto 2007. FMI

como perfila en un plazo de 15 años la creación de una zona de total libre comercio desde Panamá hasta Alaska.

La perspectiva de un Acuerdo de Asociación Económica, Diálogo político y Cooperación con la Unión Europea consolidaría, por su parte, las preferencias acordadas en el marco del SGP-plus y convertiría esas concesiones en derechos permanentes de acceso comercial al mercado europeo, que se generalizarían con la perspectiva de un mercado abierto total en el plazo de algunos años³.

Las particularidades de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea

A diferencia de un tratado solamente de libre comercio, la particularidad de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación Económica, como lo ha planteado la Unión Europea antes con México y Chile, luego con el Pacto Andino y ahora con Centroamérica, es la ampliación de las negociaciones hacia temas políticos y de cooperación. Esto ensancha el panorama de las discusiones, pasando de lo meramente comercial a lo social y político, e incorpora la participación de la sociedad civil como protagonista del diálogo con Europa. En ese tipo de negociación se abordarían temas relacionados con la gobernabilidad, la equidad de acceso a las oportunidades abiertas por el comercio, el combate de la pobreza, la observancia de derechos humanos y la sostenibilidad, en el largo plazo, de los modelos de desarrollo de Centroamérica. Esto se basa en un diálogo sistemático y permanente que Centroamérica ha mantenido con la Unión Europea, en el marco oficial del Diálogo de San José, en el que estos temas han sido planteados desde hace 22 años, y una agenda política paralela que ha sido concertada, con los temas más importantes acordados y que serán retomados en las negociaciones de un Acuerdo de Asociación, como ha ocurrido ya en el caso de México y en el de Chile, con la vinculación a los acuerdos de lo que se ha dado en llamar la Cláusula Democrática de los Acuerdos de Asociación con la Unión Europea.

Esta particular ampliación de la agenda de negociación a los temas políticos se vincula con la participación de Europa en los procesos de negociación de acuerdos de paz y construcción democrática en Centroamérica, que se inició en 1984, con el Diálogo de San José⁴. Las iniciativas de la Unión Europea, vincularon su cooperación económica con avances en la construcción de institucionalidad democrática, gobernabilidad y respeto de derechos humanos en Centroamérica. Sus resultados perfilan esta intervención como una de las más exitosas de la historia moderna y eso ha creado una buena percepción hacia la Unión Europea

³ Datos generales de la Unión Europea y de Centroamérica y las perspectivas y modalidades de un Acuerdo de Asociación con Europa se pueden consultar en *Las Relaciones Comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea*. SIECA. El Salvador. Febrero 2007

⁴ **Herrera Valencia Beethoven**. El Proceso de Integración Centroamericana en Perspectiva. OIT. 1998.

de parte de todos los actores políticos y sociales centroamericanos⁵. La inclusión del diálogo político en las negociaciones de asociación genera mucha expectativa en sectores políticos y de la sociedad civil, y la confianza que Europa se ha ganado en la región crea condiciones para una negociación con menos polarización política y controversia que la que tuvo lugar en ocasión de las negociaciones del CAFTA-DR⁶. Al fin y al cabo los Estados Unidos se perfilaron en el pasado como parte involucrada en las contiendas políticas regionales. Europa, no.

¿Hay algo nuevo en la agenda con la Unión Europea?

A decir verdad, existen pocas sorpresas a esperar de los resultados de las negociaciones del Acuerdo de Asociación con la UE. Tanto el tema de acceso a mercado, el diálogo político y el de la cooperación, todos ellos se enmarcan en situaciones conocidas, acuerdos ya alcanzados y modelos de negociaciones existentes.

Las negociaciones de cooperación, se enmarcan en el Programa de Cooperación con Centroamérica, oficializado en el 2007, en Guatemala, por Benita Ferrero-Waldner, Comisaria de Relaciones Exteriores de la Unión Europea (UE), para el período 2007-2013, y prevé un monto de 840 millones de Euros, dirigido a la lucha contra la pobreza y la inseguridad y para facilitar la asociación entre las dos regiones. Este programa amplía en 200 millones de Euros el monto anterior de cooperación de la UE con Centroamérica (25% más). Esta cooperación se distribuye en 223 millones de euros para Honduras, 214 para Nicaragua, 135 para Guatemala, 38 millones para Panamá, 121 para El Salvador y 34 millones para Costa Rica⁷.

El diálogo político se enmarca en una larga tradición iniciada por el diálogo de San José en 1984, redefinida por el Acuerdo de Diálogo Político firmado en 2003 en Roma, ratificado en sus objetivos y temas en la cumbre de Jefes de estado y de gobierno de la Unión Europea y de Latinoamérica en Guadalajara en 2004 y en Viena en 2006, sin que para su implementación existiera en absoluto la vinculación con un tratado comercial.

Por esas razones hay que ubicar los objetivos del tratado en el terreno de los intereses económicos y comerciales en juego para ambas regiones. Tampoco en este terreno hay lugar a situaciones imprevistas. Centroamérica conoce el techo alcanzado por sus exportaciones, con las limitaciones que ha tenido su acceso

⁵ **Lamber, Tobías.** "Europa y Centroamérica - hacia el mercado libre". Dossier Informativo. Fundación Heinrich Böll. CIID. Guatemala. Febrero 2007.

⁶ **Rodríguez, Mario.** "Alcances de un Acuerdo de Asociación entre Unión Europea y Centroamérica". Boletín Presencia. Guatemala. 2007.

⁷ Comunicado de Prensa IP/07/505. *UE - América central: con motivo de su visita a Guatemala, la Comisaria Ferrero-Waldner anuncia un programa de ayuda de 840 millones de euros.* Bruselas, 17 de abril de 2007 http://www.delqtm.ec.europa.eu/files/dms/cdp_comisaria.pdf

al mercado de la Unión Europea, a pesar de las preferencias concedidas en todos los regímenes mejorados de SGP-droga y SGP-plus.

Los Bench Mark latinoamericanos de Acuerdos de Asociación con la UE

Los Acuerdos de Asociación con la Unión Europea tienen particularidades propias. Además de los temas de acceso a mercado y otros tradicionales en los tratados comerciales internacionales como compras en el sector público e inversiones, la Unión Europea introduce elementos de acuerdos políticos y de cooperación. Eso hace más complejos los ya difíciles procesos de negociación. Sin embargo, como dicho antes, existen dos precedentes latinoamericanos, México en 2000 y Chile en 2003, cuyos resultados en términos de la relación dinámica entre el diálogo político y la cooperación y las variables propiamente comerciales y de inversión, pueden servir a Centroamérica como Bench-mark, es decir como parámetro de comparación de los techos y pisos de lo que puede lograr con las negociaciones con la Unión Europea. De hecho se va a negociar teniendo como texto base el acuerdo de la Unión Europea con Chile, que las diferentes mesas de negociación del área centroamericana tienen ya varios meses de estar estudiando y “tropicalizando”, es decir. adaptando a las realidades y necesidades propias de los países del Istmo. Por otra parte la realidad socioeconómica de Centroamérica se asemeja mucho a la de la zona agrícola de México y por ello conviene comparar los impactos de la asociación de ambos países para proyectar expectativas realistas.

Los efectos de la Asociación de México con la Unión Europea han sido contradictorios. Por una parte la apertura del mercado mexicano a productos industriales europeos significó un fuerte incremento de las importaciones de productos procedentes de Europa con destino a México. En cambio, la apertura de los mercados europeos no tuvo el mismo dinamismo para las exportaciones mexicanas hacia ese mercado. Si se comparan las exportaciones de México a la Unión Europea del año 1995, cinco años antes del Tratado de Asociación con la Unión Europea, del año 1999, un año antes de la entrada en vigor del tratado, y las de 2004, éstas fueron del 4.2%, 3.8% y 3.4%, respectivamente. Las importaciones de la Unión Europea en esos mismos años fueron en cambio creciendo pasando del 9.3% al 9.0% y al 10.1%⁸.

Las inversiones de la Unión Europea, en cambio, han tenido en México una dinámica muy fuerte, aumentando un 60% entre antes de la entrada en vigencia del tratado de Asociación y cinco años después. Sin embargo, no se han creado nuevas empresas, sino solamente se han adquirido empresas existentes, especialmente en el sector de servicios financieros. En términos absolutos, México ha

⁸ **Pardo de León, Josefita.** “Hacia Un Acuerdo De Asociación Entre Centroamérica Y La Unión Europea”. AGEXPORT- GTZ. Guatemala, Octubre. 2006.

tenido un déficit cada vez mayor en su balanza comercial con Europa, llegando en el 2004 a US\$14.266.1 millones⁹.

Con Chile los resultados han sido diferentes. Por una parte las desgravaciones arancelarias de la Unión Europea han dinamizado el intercambio comercial a favor de Chile. En el caso Mexicano las desgravaciones han acentuado más bien las importaciones. Las exportaciones de Chile se han duplicado en valor entre 1998 y 2005, pasando de US \$ 4,167 en 1998 a US \$ 9,241 millones. En el caso de las inversiones, en cambio, un año después de la entrada en vigencia del Acuerdo de Asociación, aún con la gigantesca compra de la empresa Telefónica Chilena, las inversiones de la Unión Europea en Chile, fueron cerca de mil millones de dólares menos que antes de entrar en vigencia el Acuerdo¹⁰.

El dinamismo de las exportaciones chilenas puede explicarse por el altísimo grado de intercambios comerciales con Europa que tenía desde antes del Acuerdo, y que llegaba al 25% del comercio chileno, así como la diversidad y alta competitividad de Chile en materia agrícola e industrial. En cambio, la apertura del sector servicios en Chile y su globalización empresarial, había hecho que las inversiones europeas no hubieran necesitado el estímulo adicional de un tratado y habían tocado techo desde antes del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

Si se quisiera comparar Centroamérica con alguno de estos países, su estructura, en el caso de las inversiones se parece mucho al de Chile, porque tanto en el sector de servicios financieros como en el de servicios públicos, todos los países centroamericanos se encuentran con enormes inversiones europeas, tales como Unión FENOSA, Telefónica, Banco de Santander, Cadenas Meliá, etc. En cambio el intercambio comercial de Centroamérica con la Unión Europea, se parece más al mexicano, porque la oferta exportable de Centroamérica a Europa está concentrada en pocos productos agrícolas tradicionales, y el comercio con Europa, en su conjunto, no llega a más del 13% de sus exportaciones y el 10% de sus importaciones¹¹. Por esas razones, Centroamérica en sus perspectivas de impacto en su Acuerdo de Asociación con Europa, se mueve entre el piso y el techo de lo logrado por México y Chile. Por su nivel de apertura previa se semeja a Chile y de hecho preceden al Acuerdo de Asociación numerosas inversiones europeas sobre todo en telecomunicaciones y servicios públicos de Electricidad. La utilización precedente de los sistemas de preferencias (SGP-Plus) han tenido un techo ya en las exportaciones, por lo que la desgravación arancelaria de im-

⁹ **Rodríguez, Mario.** Op. Cit.

¹⁰ **Suárez Burget, Celestino y Cuadros Ramos, Ana,** “Los Acuerdos de la Unión Europea con México y Chile: Perspectivas y Efectos sobre los Flujos de Comercio e Inversión”.

¹¹ **Slootmaekers, Veerle.** Trade Effects of the EU-México Free Trade Agreement. Mayo, 2004 y Centro Empresarial México-Unión Europea. México-Unión Europea: una perspectiva empresarial. IEIE. ITAM. Mayo 2007.

39 **Busse, Matthias y otros.** Preferential Trade Agreements: The Case of EU-Mexico. 2000..

portación para productos europeos puede acentuar una tendencia de agravamiento de la balanza comercial con Europa, que ya le precede. De ahí que la conveniencia del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea se centra en lograr concesiones estratégicas en productos agrícolas competitivos centroamericanos: banano, azúcar, y otros, concesiones que tal vez Europa no estaba preparada a hacer en el momento de las negociaciones con México. Pero Centroamérica puede aprovechar ahora de un entorno negociador más favorable que el que existía cuando se realizaron las negociaciones con México, no solamente por la experiencia adquirida de ciertos resultados negativos para México y para Chile, sino también teniendo en cuenta las reformas en el sistema de subsidios agrícolas europeos y algunos previsibles avances en la ronda de Doha,

Por otra parte Costa Rica, es totalmente atípico en Centroamérica con relación a Europa. Tiene una oferta exportable muchísimo más diversificada, ha sido el que más provecho ha logrado del esquema preferencial europeo, representa más del 52% de las exportaciones de Centroamérica a Europa y, además de lo agrícola tradicional, ha logrado posicionarse con una agricultura no tradicional, convirtiéndose en el mayor proveedor de Europa de Piña, fuerte proveedor de flores y helechos y, lo que es más importante, incursiona en el mercado europeo con productos de alta tecnología, piezas mecánicas de precisión, componentes electrónicos, bocinas, amplificadores y parlantes de alta calidad,, instrumentos quirúrgicos, circuitos integrados y otro tipo de productos de alta tecnología hasta por un orden de más de 350 millones de Euros, siendo este tipo de exportaciones las que ocupan el segundo lugar después solamente de las diferentes frutas y ocupando más del 25% del total de sus exportaciones a la Unión Europea¹² Eso le asemeja mucho a la dinámica exportadora de Chile¹³. Por otra parte Costa Rica es el único país del istmo que tiene sectores claves de su economía, telecomunicaciones, seguros y electricidad controlados como monopolios del Estado. La apertura comercial¹⁴, parte integrante de las condiciones de las negociaciones, permiten suponer que el equipo de la Unión Europea, ofrecería amplias posibilidades de inversión, tal como ocurrió en México, para beneficio esta vez de Costa Rica, único lugar donde se debatiría la apertura de sus servicios de telecomunicaciones y de electricidad, por ser el único país de Centroamérica donde es posible inversión nueva en este tipo de servicios, que han tenido apertura desde hace años en el resto de Centroamérica. . Por eso Costa Rica arriesga semejar a las condiciones positivas de ambos países en exportaciones y comportamiento de las inversiones. Desde este punto de vista el Acuerdo de Asociación tendría un impacto más directo en la economía de Costa Rica, que en el resto de los países de Centroamérica, en los que las exportaciones en el marco del SGP-plus tuvo un menor impacto y donde las inversiones europeas en telecomunicaciones, seguros y otros servicios actualmente monopolios estatales

¹² Ver: <http://estadisticas.sieca.org.gt/siecadb/Estadisticas/PrincipalesProductosP.asp>

¹³ En referencia a los datos de Costa Rica se usa conjuntamente la información contenida en la base de datos de SIECA y de COMEX.

¹⁴ CC-SICA: "Propuestas para la negociación del Acuerdo de Asociación Europa Centroamérica, desde la Sociedad Civil Centroamericana"

solo en Costa Rica, anteceden al Acuerdo de Asociación y en los cuales el Acuerdo de Asociación tendrá menor impacto,

Las disimetrías de los países centroamericanos particularmente para ventaja de Costa Rica asemejan también a las condiciones de Chile puesto que parten de la principal fortaleza costarricense: una firme institucionalidad democrática sobre la que se ha fundado un Estado de Derecho, una vigorosa clase media, una sistemática inversión social, una cohesión nacional basada en la estabilidad política y la acumulación de un variado y numeroso capital humano, todo lo que con el correr de los años ha creado condiciones de mayor competitividad nacional y mejor desempeño económico. En los demás países centroamericanos se distingue, por una parte, la disimetría entre Guatemala y El Salvador cuando se comparan con un desarrollo menor de Honduras y de Nicaragua. Sin embargo, la sociedad civil en todos esos países sigue con un alto grado de actividad en la lucha por la construcción institucional de una gobernabilidad democrática y esperarían una vinculación entre los resultados de los acuerdos propiamente comerciales y la Cláusula Democrática del Acuerdo de Asociación.

Esa gran disparidad centroamericana que, a pesar de la cercanía regional, parte de historias diferentes, y que se puede sintetizar en las diferencias entre los PIB per cápita, en el desarrollo de la investigación científica, en las diferencias en los niveles de alfabetismo, de graduados universitarios y que se expresa de forma impactante con la productividad promedio de la mano de obra especializada, más de cuatro veces mayor en Costa Rica que en el resto de la región¹⁵, llega a nuestros días y presenta una disimetría que pone sobre la mesa de las políticas públicas la necesidad de una inversión social ausente, que todavía esperan los pueblos de Centroamérica, no solamente para que los beneficios del comercio sean más equitativos y conduzcan a un entorno consolidado de cohesión social, sino también para enfrentar el futuro de los acuerdos internacionales con perspectivas reales de competitividad.

El talón de Aquiles de las políticas de desarrollo en Centroamérica

Después de 25 años de apertura comercial Centroamericana, realizada en el esquema de una integración regional volcada hacia fuera y caracterizada por el aprovechamiento de las preferencias comerciales, el establecimiento de TLCs bilaterales y multilaterales, la mayor integración regional, sobre todo en el triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras), apenas menor en el llamado CA4 (con Nicaragua) y en mucha menor medida con Costa Rica, pero que ha logrado una equiparación arancelaria regional, la concentración de la riqueza sigue siendo la regla y la exclusión de amplias mayorías nacionales de la vida política sigue siendo un componente importante de la realidad de todos estos países. Costa Rica, con todo el beneficio de su pasado democrático y de las enormes ventajas de tener sistemas eficientes de acceso a la educación, un sis-

¹⁵ Ver detalle de todos estos aspectos en The Latin America Competitiveness Review 2006. World Economic Forum Geneva, Switzerland 2006

tema de seguridad social con cobertura universal, programas universales de vivienda, acceso a la electricidad, agua potable, infraestructura y comunicación en todo el país, acusa, sin embargo, ya más de **veinte años de intensificación de los contrastes sociales**. Mientras el 5% más pobre de la población ha visto disminuir sus entradas en un 1% cada año, el 5% de mayores ingresos ha visto aumentar sus ganancias un 4% por año. En 2005, la población más acomodada tiene un nivel de ingresos el 84% más alto que en 1985, y la población más pobre cuenta con entradas un 14% menores a las que tenía entonces¹⁶. Este deterioro en las relaciones entre las clases no se ha visto desprovisto de una fuerte desafección de la población con las políticas comerciales, y forman parte del telón de fondo que explica por qué Costa Rica, el país que más se ha beneficiado de la apertura comercial, al ser el país que exporta más del 50% de todo lo que Centroamérica exporta tanto a Estados Unidos como a la Unión Europea, el que mayores niveles tiene de inversión extranjera directa y el que mayor capacidad y competitividad tiene para aprovechar las oportunidades de sus acuerdos comerciales internacionales, sea el único país que tiene un referendo de pronóstico reservado, para decidir la ratificación de su adhesión al CAFTA-DR.

De esas realidades centroamericanas se deriva el particular atractivo que ejerce en Centroamérica la vinculación de temas políticos y de cooperación, con el objetivo de acompañar los acuerdos comerciales internacionales con políticas de inclusión y de participación ampliada de los beneficios derivados del comercio. En otras palabras, los malos resultados que la apertura comercial ha tenido en términos de equidad social ha hecho atractivo que se negocie, por primera vez, un acuerdo comercial que tiene vinculación con gobernabilidad democrática y cooperación, donde los temas de la equidad forman parte de la agenda de la sociedad civil centroamericana¹⁷

De hecho, la ausencia en todo Centroamérica, inclusive en Costa Rica, de políticas de acceso universal a los beneficios de las políticas comerciales, pone con mucha mayor fuerza en la agenda de las negociaciones con Europa y de forma paralela, en las políticas públicas de Centroamérica, acciones de inclusión económica dirigidas a beneficiar a las poblaciones del istmo. Esto ha sido y sigue siendo el talón de Aquiles de los modelos de desarrollo de Centroamérica desde el primer diseño de su integración comercial en 1960.

El Mercado Común Centroamericano parecía un claro caso de éxito. Se caracterizó muy rápidamente por un enorme crecimiento del mercado interregional, fuerte aumento del componente industrial, manufacturero y de valor

¹⁶ Duodécimo Informe Estado De La Nación En Desarrollo Humano Sostenible. Valoración general sobre el Estado de la Nación en el 2005. que de forma sintética expresa una situación grave: "En términos de la distribución del ingreso, los datos disponibles indican que la sociedad costarricense es significativamente más desigual que hace dos décadas, una tendencia inversa a la experimentada entre 1960 y 1980.

¹⁷ Ver la "Propuestas para la negociación del Acuerdo de Asociación Europa Centroamérica, desde la Sociedad Civil Centroamericana". Tegucigalpa 2007.

agregado en sus exportaciones, y un crecimiento más acelerado del Producto Interno Bruto de todos los países del Istmo.

Cuando llegó la primera crisis de la subida internacional de precios del petróleo, se generó una situación difícil para la integración regional, con la disminución de la demanda internacional de productos agrícolas en todo el mundo por el aumento de costos de la energía y, con ellos, la carencia de medios de pago¹⁸ para acelerar el comercio¹⁹. Pero esos factores externos deben ser considerados solamente como catalizadores de la crisis. La integración no podía funcionar solamente por acciones de políticas comerciales y financieras. La sostenibilidad del modelo centroamericano de integración hacia adentro dependía de la expansión de su mercado interno y esta expansión estaba condicionada al desarrollo de políticas internas, que nunca se dieron, de inclusión social y económica de la población. La total exclusión de las oportunidades de consumo para la mayoría de su población, con más del 70% sin capacidad adquisitiva, creaba una barrera a la expansión de un mercado interno restringido a una pequeña clase media. Eso ponía los límites a la expansión comercial interna.

El paradigma de la sustitución de importaciones se intentó aplicar con medidas meramente arancelarias y de políticas financieras, sin programas agresivos de reforma de la tenencia de la tierra, de mejoramiento de la competitividad, de formación de capital humano y de aumento de los ingresos de la población.

Todo lo contrario, la expansión de las exportaciones con la excepción de Costa Rica, se vio acompañada de mayor concentración de la riqueza y estancamiento en la lucha contra la pobreza, con lo que la demanda interna quedó estancada. La ausencia de programas de desarrollo social imposibilitó el aumento de la competitividad nacional y cortó el efectivo crecimiento de la demanda de la población, cuyo crecimiento de capacidad adquisitiva es factor esencial del desarrollo económico y social.

A este obstáculo técnico del funcionamiento del paradigma se sumó el aspecto subjetivo del descontento de la población, por sus condiciones sociales de existencia, que culminó en guerras civiles que echaron al traste las bases institucionales de funcionamiento de los Estados²⁰.

Estas condiciones de inequidad social son la mejor explicación del giro de acontecimientos políticos y sociales como respuesta al fuerte agravamiento de las

¹⁸ Es decir la disminución de las exportaciones y el incremento de los costos de las importaciones dejó a Centroamérica sin medios para cancelar los costos de un balance comercial cada vez más negativo.ee

¹⁹ **Noriega Morales Guillermo**. Breve historia del Mercado Común Centroamericano y su situación y funcionamiento durante la crisis de la década de 1980. En "Integración Latinoamericana". Volumen 17 No. 179 de Junio de 1992

²⁰ **Bulmer Victor, Cerdas Rodolfo**, et al: *Integración Centroamericana. Informe a la comisión de la Comunidad Europea*. Instituto de Investigación sobre la Comunidad Europea. NorthSouth Center University of Miami.1992

condiciones de vida de los sectores menos favorecidos, que se sumó al descontento político, provocado por regímenes militares dictatoriales, y culminó en conflictos internos y armados, en cuyo contexto se vinieron abajo las condiciones básicas de la integración.

La excepción de políticas incluyentes, en Costa Rica entre 1960 y 1980, probó su fortaleza, a contrario-sensu, en la forma socialmente tranquila, políticamente serena y rápida con que precocemente, desde 1982, durante el gobierno del Presidente Luis Alberto Monge Costa Rica pudo hacer los ajustes necesarios para superar la crisis económica provocada por factores externos y por malas decisiones de política interna, para colocarse de nuevo, sin grandes traumas en condiciones de normalización y crecimiento económico. Como explicado en el párrafo anterior, esto hace un fuerte contraste, con los otros países del Istmo, en el mismo período y dentro del entorno de la misma crisis económica. Durante ese período, como quedó dicho, Nicaragua entró en una prolongada guerra civil, El Salvador vivió una situación insurreccional, Guatemala sufrió las más graves violaciones de los derechos humanos y Honduras conoció las más graves protestas campesinas de su historia.

Un regreso al crecimiento económico dentro de la inequidad social

La restauración de la gobernabilidad y de los procesos de integración centroamericana tuvieron que implementar un nuevo paradigma basado en la inserción de los países de la región en los mercados internacionales. Para ese efecto desde 1985 se iniciaron procesos de políticas públicas, donde la política comercial de desgravación arancelaria y de negociación de tratados de libre comercio era complementada únicamente con políticas internas exclusivamente vinculadas con la regulación de un entorno macroeconómico sano: reducción de la inflación, disminución del déficit, eliminación de los controles cambiarios y liberalización financiera. El desarrollo de redes de seguridad social ocupó un espacio muy reducido de la agenda pública. El gasto social fue solamente abordado desde el ángulo de “mejorar el bienestar económico²¹” y no desde la perspectiva de un desarrollo integral, incremento del capital humano y empresarial de la población, para mejorar tanto la competitividad nacional como los mismos volúmenes y calidad de las exportaciones, incremento de la demanda interna y mayor sostenibilidad política de todo el sistema.

²¹ *Centroamérica en el Siglo XXI: Una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible; bases para la discusión sobre el futuro de la región.* INCAE / CLACDS; HIID, Alajuela 1999. Ver también Weisleder Saul, “Principales retos del desarrollo económico”. Segundo Informe de Desarrollo Humano.

La expansión económica inicial arriesga llegar al lógico techo que sigue teniendo sobre si misma: las limitaciones de crecimiento de las empresas y la limitada participación de la población en la actividad económica formal²².

Se ha tratado de explicar la ausencia de una complementariedad social a las políticas de apertura comercial, alegando que el nivel de ingreso de los países y sus tasas de crecimiento eran insuficientes para que políticas sociales de acompañamiento tuvieran impactos en la inclusión social. Se dice²³ que, en un primer momento, había simplemente que poner a andar las economías, estancadas por la crisis de la integración, las guerras civiles y los débiles entornos macroeconómicos.

Sin ahondar sobre las posibilidades que pudieron haber existido para una aproximación más integral al diseño de políticas públicas, se puede decir, sin embargo, que ese esquema unilateral y disimétrico de políticas de desarrollo está tocando fondo, tanto desde el ángulo económico, con la inminencia de una inflexión negativa del crecimiento, catalizada por el incremento de los precios de los combustibles, como desde la perspectiva socio-política, por el creciente descontento de la población con el modelo adoptado de desarrollo.

Esas reformas de finales de los 80, en casi todos los países de Centroamérica y de comienzos de los 90 en Nicaragua, parecieran estar siendo revisadas en los primeros años del nuevo siglo, cuando se comenzó a hablar de una nueva ola de iniciativas públicas, llamadas por muchos reformas de segunda generación, donde se pone el acento, ahora sí, en la ampliación de la participación de la población en la actividad económica, ojalá preferiblemente vinculada o encadenada a la actividad exportadora.

Es en este nuevo paradigma de reformas que se inscribe la invitación de la Unión Europea a vincular un acuerdo comercial con temas de gobernabilidad política e inclusión social, para lo que pone los instrumentos de su cooperación económica en la mesa de las negociaciones.

El comercio como estrategia esencial de desarrollo económico y social

²² Nadie con mayor peso para expresar esto que el padre, redactor de los términos del Consenso de Washington, John Williamson, quien literalmente expresa: "El nivel de pobreza (de los países latinoamericanos más pobres) hace imposible crear un mercado de volumen suficiente para sostener el crecimiento de la industria y los servicios y sobre todo impide la creación del ahorro necesario para financiar un rápido crecimiento" Williamson-Kuczynsky. "After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America.. Institute for International Economics. Washington. DC. March 2003 (traducción propia)

²³ También en Williamson y Kuczynsky. En el caso Centroamericano se puede encontrar un análisis exhaustivo de estos temas ya no desde el ángulo de la equidad, sino de un concepto más integral de la sostenibilidad en: *Centroamérica en el Siglo XXI: Una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible; bases para la discusión sobre el futuro de la región*. INCAE / CLACDS; HIID, Alajuela 1999.

Centroamérica es una región de un ingreso promedio per cápita anual, de 5923 dólares, analizado en Paridad de Poder Adquisitivo²⁴, con notables contrastes entre el ingreso per cápita de más de 12 mil dólares de Costa Rica y el ingreso per cápita de poco menos de 4000 dólares de Nicaragua²⁵.

El comercio internacional es un componente cada vez mayor en esos ingresos. Según documento²⁶ de la SIECA de cada dólar producido en Centroamérica, 60 centavos tienen directa relación con el comercio internacional, sea por exportaciones o importaciones.²⁷

El comercio internacional de Centroamérica es fundamentalmente deficitario. Mientras el año 2006 para el funcionamiento de su aparato productivo y para el consumo de su población requiere un volumen de Importaciones de 36 mil millones de dólares, ese mismo año los países de istmo lograron exportar solamente 16 mil millones de dólares. Ese es un déficit de su balanza comercial enorme, porque la diferencia de sus importaciones comparadas a sus exportaciones llega a casi de 20 mil millones de dólares, es decir, una suma mayor que el total de sus exportaciones.

Esta dura realidad de la economía regional no deja ningún margen para el ahorro y la inversión productiva, marca el techo de sus posibilidades de endeudamiento externo y crea fuertes presiones en todas las esferas de su vida social y económica. Por eso es incuestionable que el desarrollo económico de Centroamérica está ligado no solamente al aumento de sus exportaciones, sino, con mucha mayor razón y perspectivas de impacto, a sus capacidades de atracción de Inversión Extranjera Directa, para ampliar, mejorar y aumentar su propia oferta exportable, ya que su nula capacidad de ahorro interno le impide hacer esto con sus propios recursos.

²⁴ La **paridad del poder adquisitivo** (PPA) es un cálculo de medición de ingresos que compara no el valor absoluto monetario sino su relación con el Costo de Vida de cada país. La PPA es una medida más adecuada para comparar los niveles de vida que el PIB *per capita*, puesto que toma en cuenta las variaciones de precios y expresa así, con mayor exactitud, los recursos económicos con que vive la población de un país determinado. También elimina las distorsiones producidas por la variación de los tipos de cambio, de forma que la depreciación de una moneda no cambiará la PPA de un país, puesto que los habitantes de ese país reciben sus ingresos y hacen sus compras en la misma moneda. Ver:
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/01/esl/weo0406s.pdf>.

²⁵ http://www.bancomundial.org/evaluacion/herramientas_Eval.html

²⁶ SIECA. "Las Relaciones Comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea" Guatemala, febrero de 2007

²⁷ La relación de las exportaciones con relación al PIB es solamente del 18%, 14,4 mil millones de dólares de exportación contra 80 mil millones de dólares de PIB ambos datos de 2005 de acuerdo al mismo documento: SIECA. Op. Cit.

Con los tratados comerciales internacionales se busca asegurar el acceso a mercados para sus productos, pero para ampliar su oferta exportable necesita de la inversión extranjera directa y ésta es un poco más compleja de atraer y depende sólo subsidiariamente de los tratados comerciales, porque necesita algo más que acceso a mercados. Los países de Centroamérica quieren, por supuesto, mejores condiciones de acceso a los mercados europeos. Pero cuando se acercan a negociar un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea lo que necesitan, sobre todo, es que ese acuerdo mejore las perspectivas de atraer masivamente las inversiones europeas que demandan entornos sociopolíticos estables, facilidad para hacer negocios, confianza jurídica, certidumbre de la tutela legal de los derechos de propiedad, capital humano y también, por supuesto, la posibilidad de utilizar los territorios nacionales como plataforma exportadora. Todo esto plantea a la región todo un programa de reformas integrales, que van desde mejorar el clima de negocios, dar seguridad jurídica real, mejorar los índices de gobernabilidad y de seguridad personal, hasta políticas de desarrollo del capital humano necesario para atraer inversiones de alta tecnología.

¿Qué nos dice el pasado?

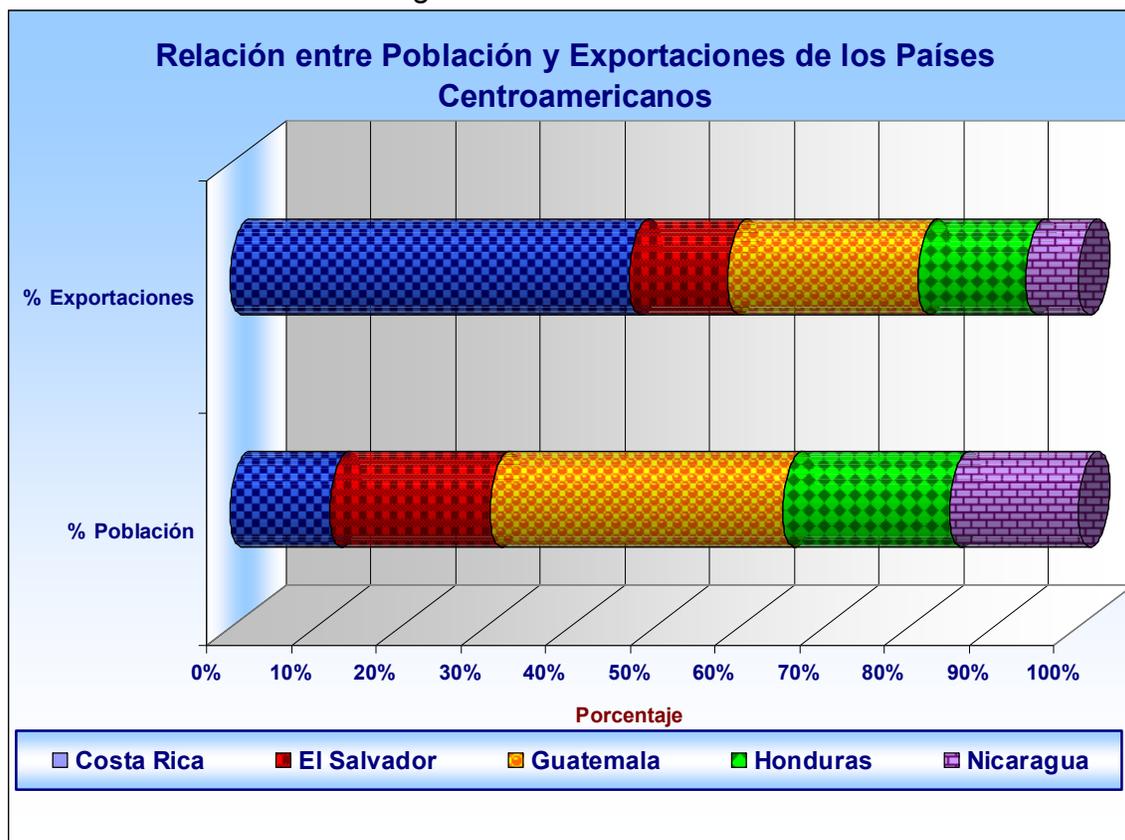
La negociación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea busca repetir y mejorar lo que los países centroamericanos lograron en CAFTA-DR, con los Estados Unidos. Esa era también la intención cuando apareció el SGP, emular la excelente dinámica de la ICC. Pero eso no resultó así. Mientras el 80% de las exportaciones a Estados Unidos está compuesto por productos industriales, el 90% de las ventas a la Unión Europea son productos agrícolas²⁸, con escaso o nulo valor agregado. Así el aprovechamiento de las preferencias de la ICC llegó casi al 100%, mientras que Centroamérica se aprovechó solamente del 40% de su acceso preferencial a Europa y eso con enormes brechas: el país que más la ha utilizado ha sido Costa Rica que además ha sido el país que ha tenido más capacidad de desarrollar productos nuevos agrícolas así como productos de alta tecnología de exportación .

De hecho, la realidad centroamericana no es homogénea. Costa Rica, con una población que es apenas poco mayor del 10% de la población total de los países del Istmo (11.6%), es responsable de casi la mitad del volumen total de las exportaciones de Centroamérica (46.5%). En el otro extremo, Guatemala, con una población que es el 35% de la población centroamericana, aporta solamente el 24% de las exportaciones de la región. Nicaragua, que tiene el 16% de la población de Centroamérica, apenas contribuye con menos de 1% de las exportaciones regionales (.06%).

En esas condiciones se prepara las negociaciones con la Unión Europea. ¿Qué importancia tiene este mercado para Centroamérica? La escala de la economía centroamericana en el mundo es muy pequeña. Sus exportaciones correspon-

²⁸ [Padilla, Ramón et al. \(2007\)](#)

den escasamente al uno por mil de las exportaciones mundiales y desde ese ángulo tiene mucho interés en llegar a un acuerdo comercial con la UE-27. Esta representa el mayor mercado del planeta, la escala de negocios de su intercambio internacional es 4 veces mayor que la de Estados Unidos y más de cien veces más que la de Centroamérica. Sus exportaciones abarcan el 38.4% de las exportaciones mundiales²⁹. En teoría, existe un enorme potencial en el comercio de Centroamérica con esa región.



(Fuente: Elaboración Propia con datos de SIECA)

En la práctica, sin embargo, las exportaciones a ese destino, en su ritmo actual, no parecen muy dinámicas para el istmo. Las exportaciones dirigidas a los mercados del resto del mundo, fuera del Mercado Común Centroamericano (MCCA), USA y UE-27, tienen un ritmo de crecimiento mayor que el que existe con el mercado comunitario³⁰. Mientras en el 2000 las exportaciones a esos “otros mercados” eran prácticamente las mismas que a la UE, con una pequeña ventaja de 22 millones de dólares³¹ para ésta, en 2006 la ventaja de los mercados internacionales diferentes al MCC, USA y UE frente a lo que exporta Cen-

²⁹ Análisis comparativo de la aurora a partir de datos tomados de: “SIECA. “Las Relaciones Comerciales entre Centroamerica y la Unión Europea” Guatemala, febrero de 2007”

³⁰ Como se deduce de la comparación de las exportaciones de Centroamérica en la base de datos de SIECA. Ver:

<http://estadisticas.sieca.org.gt/siecadb/Estadisticas/MenuEstadisticas.asp?Base=SIECA>

³¹ US\$1,986 millones hacia UE contra US\$1,964 millones hacia “otros mercados”. Base de datos SIECA.

troamérica a la UE, es ya notablemente significativa: casi dos mil millones de dólares (\$1,943 millones³²).

Antes de negociar, Centroamérica necesita entender por qué sus intercambios con el viejo continente no han tenido correspondencia con la potencialidad internacional de ese mercado y es, para ella, solamente el tercero en importancia, después de Estados Unidos y de sus socios centroamericanos.

No han sido ni las distancias ni las diferencias de desarrollo económico, propiamente dicho, las que han mantenido tan limitado el intercambio comercial de Centroamérica con Europa sino, sobre todo, las características del sistema de comercio europeo con grandes subsidios de protección a su agricultura, complicadas barreras arancelarias y múltiples formas de barreras no arancelarias al comercio. Las exportaciones que Centroamérica ha logrado hacer en el marco del SGP-plus no han logrado superar estos obstáculos a no ser en manos de grandes compañías comercializadoras, y con grandes costos. En el caso del azúcar la barrera ha sido infranqueable. Por esas razones ha sido Costa Rica el único país que ha aprovechado más el SGP-Plus y no lo hubiera logrado sin las grandes inversiones de compañías multinacionales comercializadoras, como Pindeco en el caso de las piñas, Dole, Chiquita y Del Monte en el caso del banano. Mucho contenido de las negociaciones tendrá que centrarse en la superación de los obstáculos no arancelarios al comercio, para cuya discusión existe una mesa específica de negociación, dentro del tema de acceso a mercado.

La pequeña y concentrada oferta exportable de Centroamérica

La oferta exportable de los países centroamericanos no encuentra en la Unión Europea un mercado receptivo. Su real exportación es todavía más concentrada y con un componente de menor valor agregado que las exportaciones que realizan con el mundo, con Estados Unidos y entre ellos mismos. Diez productos hacen el 67% del total de las exportaciones centroamericanas al mercado comunitario. Con 25 productos llena Costa Rica el 90.62% de toda su exportación a Europa, todos los demás países centroamericanos cubren con esa cantidad de productos más del 95% de lo que exportan a la UE.

La Unión Europea representa solamente el 13.84%³³ de las exportaciones de la región centroamericana y si excluimos a Costa Rica, que responde, ella sola, por el 55% de todo lo que exporta Centroamérica, para otros países del istmo la proporción es todavía menor. Para Guatemala y para El Salvador las exportaciones a la Unión Europea ocupan sólo el 7% el 9% de sus exportaciones. Costa Rica, el gran exportador centroamericano a la Unión Europea, le vende sólo el 16% de sus exportaciones. Honduras, con todo y tener mucha menor exporta-

³² Los datos cuantitativos del comercio centroamericano se han tomado de la base de datos de SIECA.

³³ SICA Op.Cit referido al año 2005

ción a Europa que Costa Rica, exporta a ese mercado el 20% del total de sus exportaciones. Nicaragua coloca en el mercado europeo el 15% de sus apenas poco más de mil millones de dólares que exporta. Centroamérica busca naturalmente en las negociaciones lograr ampliar y diversificar su oferta agrícola al mercado comunitario.

La calidad de las exportaciones centroamericanas a la Unión Europea

El 70% del total de las exportaciones de Centroamérica son productos agrícolas sin ningún valor agregado. El café lleva uno de cada tres dólares recibido de Europa por las exportaciones del istmo a ese mercado. El banano es el segundo producto de exportación a Europa, el tercero, la piña fresca. Estos dos últimos aportan el 23% del total de las exportaciones centroamericanas y están totalmente concentrados en Costa Rica, que responde por el 94% de la exportación de bananos de Centroamérica y el 95% de la exportación de piñas a Europa. Costa Rica ha sido el principal país ganador de la utilización del SGP-Plus, de hecho ha tocado casi techo en la expansión de su comercio con la UE. En lo que concierne a los demás países centroamericanos, el Acuerdo de Asociación puede permitir remover barreras (arancelarias y no arancelarias) y promover inversiones, permitiendo un mayor equilibrio regional en el comercio con la Unión Europea.

Costa Rica es el país cuya exportación a la Unión Europea es la más grande (el 56% del total de las exportaciones de Centroamérica a ese mercado), la más diversificada y la que contiene una mayor proporción de valor agregado, en especial con componentes de alta intensidad tecnológica, que representan más del 30% del valor de sus exportaciones a ese mercado, repartido en más de 20 diferentes productos de alta tecnología que van desde circuitos integrados, digitales y no digitales, hasta dispositivos médicos, equipos de sonido, partes mecánicas, etc. La oferta exportable de Costa Rica hacia la Unión Europea está compuesta por 511 productos. 183 productos son de origen agropecuario, 329 productos corresponden a la industria manufacturera. El total de productos fue exportado por 475 empresas³⁴, de las cuales, el 49.2% está clasificado como empresas grandes, el 22% como medianas; el 16% como pequeñas y el por 11% corresponde a microempresas³⁵. El café, producto tradicional del país, el primero que insertó históricamente a Costa Rica en el mercado mundial, es apenas el 6.34% del total de sus exportaciones a la Unión Europea.

El resto de los países del Istmo tienen en el café el producto tradicional de mayor volumen de exportación a Europa. La exportación de productos con valor agregado es escasa y no de alta tecnología. Guatemala exporta en café 70 veces el valor de sus exportaciones industriales. El Salvador exporta entre café y diversos productos de mar doscientas treinta veces más valor que de productos industriales. Honduras y Nicaragua se encuentran en situación todavía más des-

³⁴ Sin incluir las empresas exportadoras de café

³⁵ COMEX, PROCOMER y entrevistas con personeros de comercio exterior de Costa Rica.

igual: la exportación de bienes industriales de Nicaragua es casi nula y su diversificación agrícola está apenas despegando con la exportación de crustáceos. Honduras ha logrado también una inicial diversificación con todavía muy pequeñas exportaciones de cítricos, plantas, crustáceos y tubérculos. En todos ellos el café es el principal producto de exportación a la Unión Europea y para ello no ha requerido de Acuerdos Comerciales ni se ha grandemente beneficiado de los sistemas preferenciales. Su problemática es otra.

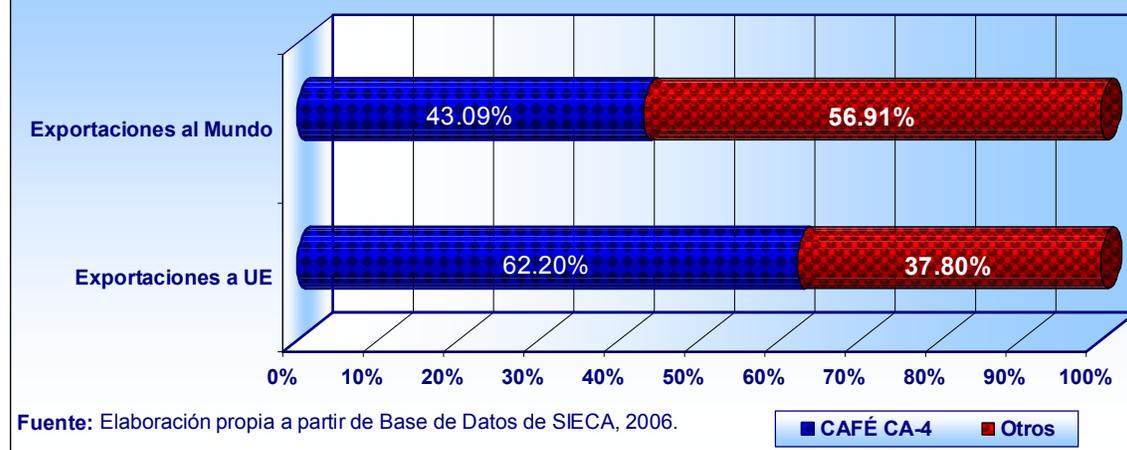
Para analizar las expectativas que puede tener Centroamérica en un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, es necesario ver sus negociaciones a la luz de las posibilidades de mejoramiento de las condiciones específicas de comercialización de un grupo de productos agrícolas que forman la mayor proporción de de la oferta exportable a la Unión Europea.

El café

Aunque su producción ha ido disminuyendo en importancia relativa, el café³⁶ sigue siendo el principal producto de exportación de Centroamérica y su exportación, tomada en cuenta toda la región, aporta todavía uno de cada tres dólares que entran al istmo como pago por sus exportaciones a Europa. Pero ese dato global tiene una fuerte distorsión porque en él se incluyen los ingresos por exportaciones de Costa Rica, que exporta relativamente poco café y tiene una proporción muy grande de la exportación de Centroamérica. Si se toma en cuenta solamente Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, países conocidos como CA-4, el café tiene un peso mucho mayor, tanto en el comercio global como en el que se tiene con la Unión Europea. A nivel Global los países de CA-4 reciben del café el 43% del total de sus ingresos por exportaciones al mundo. En su comercio con la Unión Europea, siendo la exportación mucho menos diversificada en el caso del CA-4, estos países reciben del café el 62% de los ingresos por exportaciones a este bloque. Eso habla con elocuencia del peso de este producto en el comercio del así llamado CA-4, tanto con el mundo como específicamente con la UE.

³⁶ Café verde significa todo café en la forma de grano desnudo antes de ser tostado. De acuerdo a practicas de aceptación internacional, se entiende por un saco de café verde a 60 kg netos de café, que son 132.276 lb o a su equivalente, **EGV**, es decir **equivalencia de grano verde** (ingles = green bean equivalent **GBE**). La Organización Internacional del Café tiene factores de conversión estándar para diferentes tipos de café: Un Saco de café =120 kg de cerezas seca - 75 kg de pergamino - 50.4 kg de café tostado).

Relación entre las Exportaciones de Café del CA-4 y las Exportaciones Totales y a la Unión Europea



Pero más allá del peso comercial, la producción de café forma parte, además, del engranaje social más tradicional de estos pueblos, da cuenta de aspectos centrales de su cultura, historia y relaciones sociales entre las clases en las zonas rurales. La banca y las finanzas de toda la región nacieron de su producción y exportación y el paisaje de las fincas cafetaleras tuvo un lugar determinante en la formación de las estructuras agrarias originales de las zonas y en la formación de las historias nacionales³⁷.

El destino inmediato de los pueblos centroamericanos está bastante ligado a la evolución del cultivo, elaboración y exportación del café, a la especialización de sus variedades y a la generación de valor agregado del producto final exportado, para desarrollar una agroindustria especializada, con formas innovadoras de comercialización de manera que se canalicen hacia sus países de origen la mayor parte del valor final de la venta final al consumidor.

¿Pueden contar los productores de café con una ventana de esperanza en las negociaciones de Asociación con la Unión Europea? En éste, como en muchos otros temas de comercio exterior, la política y los acuerdos comerciales internacionales son apenas una parte de la ecuación. En el caso del café, la menor. Otras incógnitas deben ser llenadas por alianzas empresariales estratégicas, clima de negocios, atracción de inversiones y políticas complementarias de Estado. Los mecanismos de innovación con impacto social y económico local no son extraños a las mejores prácticas de Desarrollo Territorial Rural (DTS) en Centroamérica, que han permitido mejorar la rentabilidad de la caficultora y tener impacto en los ingresos de los productores. Se trata de lo que se ha dado por llamar “Café de producción sustentable” que se refiere a tres tipos específicos de cultivos: orgánico, de Comercio Justo y de Sombra. En Centroamérica Guatemala ocupa el primer lugar con una proporción de 41%, 34% y 40% de cada tipo de

³⁷ Samper K, Mario y Meter S., Gertrud. Café de Costa Rica. Un Viaje a lo largo de su Historia. Instituto del Café de Costa Rica. 2001

cultivo sustentable respectivamente, le sigue Costa Rica (31%, 30% y 32%) y Nicaragua (15%, 14% y 17%). En el Salvador y Honduras se cultiva menos del 10% de cada tipo de cultivo sustentable³⁸.

Las mejores prácticas (Huehuetenango, en Guatemala; Región de Los Santos en Costa Rica y Matagalpa, en el caso de Nicaragua) han combinado la transferencia de conocimientos hacia el productor, con la implementación de mejores prácticas a nivel cultivo, acuerdos público-privados entre productores, beneficiadores, Instituciones del Estado y la banca que han facilitado acceso a financiamiento. Todos descansan sobre la ventaja de alianzas estratégicas de comercialización con empresas internacionales que han capturado nichos específicos de mercado, Starbucks de Estados Unidos, en el caso de Costa Rica, y Slow Food de Italia, con apoyo de la UE, en el caso de Guatemala.

El desarrollo del capital humano fue esencial en este proceso, con capacitación de la población adulta en prácticas agronómicas y de beneficiado del café, así como en gestión administrativa, con una visión empresarial nueva. Un reciente estudio de estas prácticas³⁹ señala que *“se debe plantear una estrategia de diferenciación de la caficultura. Para ello se debe contemplar (i) la posibilidad de producir café de alta calidad y participar del mercado “specialty”, (ii) obtener una certificación sostenible y mejorar las condiciones de acceso al mercado o bien (iii) promover el origen del café y posicionarlo en el mercado internacional (lo cual se da frecuentemente de la mano de la calidad) y hacer uso de herramientas de Indicación Geográfica para proteger el patrimonio de la comunidad y mantener el valor en la región”*. Este estudio también apunta que: *“No se debe realizar una estrategia de desarrollo contemplando únicamente el cultivo del café. Se deben valorar otros aspectos de la identidad cultural de las regiones y aprovecharlas para que sean también una fuente de ingresos para la comunidad. Por ejemplo el turismo, siembra de otros cultivos, agroindustria, que también permita a otros miembros de la comunidad (como mujeres y jóvenes) generar auto empleo.”*

Todos estos casos han sido producto de una combinación compleja de factores entre los que se encuentra el apoyo gubernamental, el desarrollo empresarial, la conformación de cooperativas y las alianzas estratégicas internacionales.

³⁸ Giovannucci, Daniele *Encuesta sobre café sustentable en el mercado de especialidad de América del Norte*. Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte Trabajo realizado para: Summit Foundation Nature Conservancy. Asociación Estadounidense del Café de Especialidad. Banco Mundial. Mayo de 2001

³⁹ Villalobos, Schroeder, Alfaro, Kilian, Giovannucci y Berrocal. *“Experiencias comunitarias: El café, producto emblemático de América Latina: ¿Un detonante para el desarrollo territorial rural con identidad cultural para los pequeños productores rurales?”* Centro de Inteligencia sobre Mercados Sostenibles. CIMS. Alajuela (Costa Rica). Junio 2007

Esta combinación puede probar tener impactos bastante notables en la medida que las empresas europeas comercializadoras podrían desarrollar en Centroamérica formas específicas de combinar sus inversiones con la comercialización, así como las alianzas con gobiernos y actores locales. Existe la experiencia de este tipo de alianzas, por ejemplo entre Café Britt y Starbucks de Estados Unidos, que combina buenas prácticas sociales, ambientales, certificaciones y cafés gourmets especiales. Estos factores exigen estabilidad política y formas de concertación público privadas que un Acuerdo de Asociación, con sus elementos de diálogo político y cooperación puede permitir generalizar en el área centroamericana, con incentivos fiscales, mano de obra mas económica que en Costa Rica, etc.

Pero todavía la generalidad de la producción y la comercialización del café de Centroamérica sigue los canales tradicionales. En el 2005 las exportaciones centroamericanas de café en grano tuvieron un valor de 1.048 millones de euros y la Unión Europea fue el destino del 44% de estas ventas, seguido por EE.UU. (36%), Japón (5,6%) y Canadá (4,8%)⁴⁰.

En cuanto a los precios internacionales, en 2005 se recibió un promedio de 66% menos que en 1997, pero un 38% más que en 2004, lo que expresa la oscilante variación en los precios. Existe una tensión constante entre las siempre crecientes capacidades de producción de café frente a una demanda tradicional que tiene muy poco dinamismo, lo que crea una enorme presión hacia la baja del precio del producto en grano. Para mantener cierta estabilidad de precios se creó la Organización Internacional del Café⁴¹ que ha adoptado un compromiso de consenso, para limitar la oferta con cuotas fijas de exportación y donde participan 45 gobiernos de países productores, 32 gobiernos de países compradores y así como un grupo consultivo de la empresa privada.

En la actualidad no existe ninguna dinámica de crecimiento de la demanda y los precios tienden a estancarse o ir a la baja. Después de pocos años consecutivos de mejora en los precios del café verde, todavía se paga por el grano lo mismo que en 1993 y más del 35% menos que en 1995. Si se toma en cuenta el poder de compra, el incremento de los precios del petróleo hace que estos precios estancados o a la baja, signifiquen, en realidad, menos capacidad de pago por la energía que consumen los países productores.

Con la eliminación de impuestos a la exportación los ingresos de las exportaciones son casi íntegramente los ingresos de los distribuidores y productores. La existencia de tradiciones y organizaciones especializadas, bajo control de los productores evita que la distorsión entre distribuidores y productores sea muy grande, al menos en el caso del café.

⁴⁰ Los datos de exportación se toman de la base de datos de SIECA.

⁴¹ Los datos, salvo expresión en otro sentido, de toda esta sección ha sido tomada consultando directamente las estadísticas de la OIC, así como la conocida obra del Centro de Comercio Internacional (CCI): *Café: Guía del Exportador* en <http://www.thecoffeeguide.org>.

Curiosamente, un consumidor en Francia, Italia o los Estados Unidos no podrá notar esas oscilaciones. Sus tazas de café en los bares o la bolsa de café molido, tostado, descafeinado o soluble que compran los consumidores en los supermercados jamás ha bajado de precio y más bien ha tendido, aunque lentamente, a subir. ¿Cuál es la estructura mundial de ese fenómeno donde los países productores tienen que luchar contra precios cada vez más bajos de su grano verde, mientras el café que se consume es cada vez más caro?

Lo que ocurre es que, a diferencia de otras frutas exportadas, el grano verde no es susceptible de ser directamente consumido y requiere forzosamente de un proceso de elaboración. Ese proceso es totalmente controlado por un oligopolio de empresas internacionales, domiciliadas en países importadores.

Esto no sólo cuenta como porcentaje del valor agregado en el momento del consumo en esos países. También cuenta como participación en el mercado internacional del café. En este aspecto se produce otro curioso fenómeno: las exportaciones de grano verde tienen un crecimiento anual de menos de un 1%, contra un crecimiento del 8 % anual de las exportaciones de café tostado y un 13.6 % las de café soluble.

El 77 % de todo el consumo mundial de café, es tostado y molido y de esta cifra un 88 % se tuesta en el mismo país que importa el café, el 11.8% se importa de algún país importador de café verde y sólo un .02% de un país productor de café. Por eso los países compradores-importadores de café verde, de bajo precio, son los países vendedores-exportadores del 99.8% del café elaborado, tostado, soluble y descafeinado,. Para los países productores del grano de oro, sus exportaciones no han superado nunca el 0.2 % de las exportaciones totales de café con valor agregado.

La Unión Europea domina el comercio de café tostado con el 85 % de las exportaciones mundiales. Este mercado del café tostado y molido está dominado por grandes multinacionales, Kraft Foods, Sara Lee/DE y Nestlé. En 2005, el 79 % del café soluble consumido en los países importadores fue elaborado en estos mismos países. Nestlé y Kraft Foods tienen un 75 % del mercado mundial, y Nestlé, por sí sola, abastece más de la mitad de la demanda mundial de café soluble.

Así se pueden entender las dificultades que tienen los países productores que reciben apenas una ínfima parte del valor de venta final del producto que cosechan. Esa situación no la resuelve solamente un acuerdo comercial, pero sí se pueden crear condiciones para mejorar la participación de los países productores en la elaboración del café, como producto final de consumo, en la medida que sea posible desarrollar tipos específicos de calidades especiales, atraer inversiones industriales y concertar alianzas con compañías comercializadoras europeas menores, que pueden desarrollar ventajas comparativas importantes,

concertando alianzas con actores locales, abriendo nichos en la elaboración de café gourmet, café orgánico, café con responsabilidad social (Comercio Justo) y otros tipos de cultivos (Sombra), hacia donde se está orientando cada vez mayor número de consumidores europeos..

Frente a las inminentes negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la UE, los países centroamericanos tendrán que tomar en consideración políticas internas, variación de producción, nichos especializados y alianzas estratégicas con empresas europeas, para lograr concesiones significativas tanto en acceso a mercado, como en condiciones de fomento de la inversión.

El banano

El banano ha estado presente en la historia y en la literatura de los países centroamericanos desde el siglo XIX.

La calificación literaria despectiva “Banana Republic” del escritor y humorista O. Henry, nació cuando, en 1910, Sam Zemurray contrató un grupo de matones en New Orleans para dar un golpe de Estado en Honduras y poner de presidente a Manuel Bonilla, en beneficio de la propia compañía bananera de Zemurray, la Cuyamel Fruit Co. En 1954, la United Fruit Co logró influir en la administración de los Estados Unidos para promover un golpe de Estado en Guatemala, que inició un período de inestabilidad política y violaciones de los derechos humanos, que todavía no termina. En los años 40 del siglo pasado, Carlos Luis Fallas, “Calufa”, escribió “Mamita Yunai”, un libro clásico de la literatura de Costa Rica, con las grandes huelgas bananeras relatando las duras condiciones de vida de los trabajadores bananeros y su heroica huelga por aliviar sus condiciones de trabajo y recibir mejores salarios.

También fue la producción del banano la que estimuló la conexión por vía férrea de resto del país con la costa atlántica en Costa Rica y el desarrollo portuario con el enorme desarrollo comparativo que éste llevó al litoral atlántico de Honduras. Después de los años 90 ese desarrollo relativo permitió concentrar en esa costa la producción de maquila que aprovecha la cercanía de puerto Cortés, para exportar. Nicaragua, en claro contraste, sin gran producción bananera, todavía no tiene puerto de gran calado en el Atlántico y el territorio conectado a ese litoral permanece en casi total abandono. Es el único país de Centroamérica que a pesar de tener una inmensa costa en el litoral atlántico, no tiene, sin embargo, puerto de gran calado en ese litoral. En todos los demás casos: Costa Rica, Honduras y Guatemala, el primer desarrollo de las capacidades portuarias de sus litorales atlánticos estuvieron vinculados a la necesidad de puertos de exportación para la producción bananera. Ahora los factores de vinculación de estos países con el comercio mundial son más diversificados, pero en la primera mitad del siglo XX el banano jugó un significativo rol.

El Centroamérica⁴² el cultivo del banano tiene peso sobre todo en Guatemala, Honduras y Costa Rica, que juntos logran cultivar el 18% de la producción mundial exportada. Los tres países están dentro de los 8 principales exportadores del mundo, ocupando Costa Rica el segundo lugar.

Desde el punto de vista de las negociaciones con la UE hay que anotar que Guatemala y Honduras exportan su banano casi totalmente a los Estados Unidos, 95% Guatemala y 94% Honduras. Costa Rica, en cambio, sí ha tenido y tiene un interés directo y perenne en las condiciones de comercialización con la Unión Europea. Casi la mitad de su exportación bananera (48%), está dirigida a Europa. Esa situación podría cambiar si los resultados de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación dieran acceso libre de aranceles al banano de Centroamérica. Sin embargo, eso es poco probable, en primer lugar, precisamente porque solamente Costa Rica tiene un interés decisivo inmediato en ese tema y, en segundo, porque la potencialidad de crecimiento de la producción centroamericana de banano es muy grande, y de producirse impactaría, sin duda alguna, las condiciones de comercialización de esa fruta en el mercado europeo. Cada país Centroamericano tiene áreas adecuadas a la producción bananera, Esto significa que Centroamérica tiene la potencialidad de convertirse en el área de mayor producción bananera del mundo, con la más alta productividad en un volumen diez veces mayor que el área actualmente cultivada. Lo único que detiene esa producción son los sistemas europeos de comercialización. Europa está perfectamente consciente que si abre esas compuertas a Centroamérica, se verá afectado todo su sistema de comercio del banano, en particular con aquellos países de África, Caribe y del Pacífico (ACP), a los que ha dado concesiones especiales de comercialización bananera en la Unión Europea, en detrimento del mismo.

De esa situación se deriva que las condiciones de comercialización y la importancia que puede seguir teniendo la exportación de bananos en Centroamérica dependerán en mucho de los resultados de sus negociaciones en un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. La probabilidad de que esto así ocurra en el plazo inmediato son pocas, pero si en un plazo de diez años se abriera el mercado europeo de forma total, como se perfila, ese proceso puede irse dando de forma gradual con impactos crecientes en el área. De ahí la importancia de las negociaciones.⁴³

El proteccionismo del comercio del banano en el mercado europeo se dio desde los inicios mismos de la Comunidad. Para 1990 el banano era la única excepción en lo referente a la norma aplicada para la libre circulación de bienes entre los países Miembros. En el momento de conformación de la Unión Europea, una de

⁴² Arias, Pedro, Liu, Pascal y Dankers, Cora. *La economía Mundial del Banano 1985-2002*. Dirección de Productos Básicos y Comercio. FAO. Roma. 2004

⁴³ De hecho el banano estaba expresamente excluido en las negociaciones, tendencia que parece ahora revertirse.

las condiciones fue una política común de defensa comercial de la producción europea y de las excolonias. Ese sistema dio lugar a una lucha de más de 15 años en el seno del GATT primero, de la Organización Mundial del Comercio, ahora, y que todavía no ha terminado. La situación actual es resultado de tres demandas y dos arbitrajes, todos perdidos por la Unión Europea porque la OMC consideró que las ventajas que daba a un grupo determinado de países violaba el principio de trato a la Nación Más Favorecida (conocido en inglés como MFN). Sin embargo, cada vez que perdió una controversia, Europa resolvió la situación con negociaciones que dejaban prácticamente intacto el sistema de otorgar determinadas cuotas a los países quejosos, ampliándolas apenas a los niveles de años anteriores, pero dejando intacto su sistema de ventajas especiales a los países de África, Caribe y Pacífico. No se pudo conformar un frente único de países productores latinoamericanos porque el control de la producción de bananos estaba en manos de compañías multinacionales, rivales entre ellas mismas, con diferentes intereses, visiones y estrategias de comercialización.

Diferentes factores relacionados con la producción y comercialización de las frutas, como bienes perecederos, vulnerables a las plagas, frente a mercados lejanos del sitio de producción, con restricciones arancelarias y no arancelarias, han creado condiciones para que grandes compañías multinacionales controlen todos los eslabones de la cadena de valor, en el caso del banano.

En los países productores las grandes compañías bananeras, se reparten entre ellas la casi totalidad de las exportaciones y, en los países consumidores de banano importado, son también esas mismas empresas las que lo importan, inclusive en volúmenes todavía mayores a lo que concentran como exportadores. La razón: como importadores compran también a los pocos exportadores independientes que no controlan en cada país.. Para completar su participación en la cadena de valor, en los mercados de consumo son también esas compañías las que abastecen las cadenas de distribución local hasta el minorista.

Entre las tres grandes transnacionales del banano, Dole, Chiquita y Del Monte, se reparten casi el 60% de las exportaciones de banano del mundo y casi el 70% de las importaciones y de las cadenas de distribución. En Guatemala, Panamá y Honduras son dueñas o controlan el 70% de las tierras que producen banano. En Costa Rica, productores nacionales poseen o reciben concesiones de cultivo aproximadamente de la mitad de las tierras de producción bananera, pero esto es sólo una estrategia de diversificación de riesgos. La tecnología y los sistemas productivos son completo dominio de las Transnacionales y la exportación está totalmente controlada por ellos en toda Centroamérica. En eso Costa Rica no hace una diferencia. Esta situación tiene, por otro lado, las enormes ventajas de asegurar volúmenes grandes de producción, disminución de costos de transporte, garantía de distribución exitosa en Europa, especialización en los trámites aduanales y de superación de obstáculos técnicos al comercio, así como investigación y desarrollo de especímenes adaptados al clima y al suelo, combate de las plagas y, lo que también es importante, las mejores condiciones

laborales y los mejores salarios de los trabajadores del campo en toda Centroamérica. Sin estas compañías, zonas enteras caerían en profunda depresión económica, como lo probó la depresión de la zona sur de Costa Rica cuando en 1982 se fue de la zona la compañía bananera.

De ahí que el proceso de negociaciones de Asociación con la Unión Europea, de inmediato concierne, sobre todo, a Costa Rica, pero tiene potencialidad de ser importante para todos los países. Además, es un tema en que las transnacionales son parte interesada, cuyas estrategias de comercialización, incidirán en el curso de las negociaciones y en las posibilidades de expansión del cultivo de esta fruta en los demás países centroamericanos.

La producción de azúcar en la borrachera del etanol.

Para zonas tropicales, como Centroamérica, la caña de azúcar sería el cultivo ideal para el desarrollo de la agroindustria, la reducción del desempleo de la población del campo y el aporte de una mercancía de bajo costo que ofrece el consumo de un importante contenido calórico para la población. La alta competitividad de su producción de azúcar en condiciones de ventajas comparativas tropicales, debería haber convertido este subproducto de la caña en el producto más típico de exportación hacia los países de clima templado. Pero esto no es así.

Las políticas proteccionistas de los países industrializados de climas templados han impedido que la comercialización del azúcar siga los patrones de competitividad y ventajas agrícolas comparativas de los países. Las protecciones y subsidios que se establecieron como sistema en los países desarrollados, desde hace ya casi 300 años, provocaron el desarrollo de una extensa red internacional de proteccionismo agrícola del azúcar, del que no escapa casi ningún país del mundo. Esto crea la singular situación de poder producir azúcar con bajos rendimientos y, sin embargo, obligar a los consumidores a pagar tres veces más de lo que pagarían si no existiera este proteccionismo internacional de la producción azucarera⁴⁴.

Solamente tres grandes productores a nivel mundial, Australia, Brasil y Cuba, producen azúcar sin protección estatal y con la competitividad que les permite operar sus exportaciones en el mercado mundial con precios no protegidos. Ellos tres aseguran el 20% de la producción y el 40% del comercio mundial. El restante 80% de la producción y 60% del comercio mundial se basan en subsidios a la producción y exportación, accesos preferenciales por medio de cuotas y mercados internos protegidos.

⁴⁴ Los datos de esta sección han sido tomados de la revista "Perspectivas Alimentarias" y del documento *El Aumento de los Precios del Petróleo Crudo estimula la Demanda de productos agrícolas relacionados con el Etanol*, ambos de la FAO, así como de diversos análisis de la SE-GARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) de México, especialmente su estudio *"Mercado Internacional del Azúcar Junio 2006"* de ASERCA (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria) de la misma Secretaría Mexicana de Estado y artículos diversos de la revista *The Economist*.

La Unión Europea, Estados Unidos y Japón, protegen su propia producción de azúcar de remolacha, que tiene un costo de producción que es casi dos veces mayor que la de azúcar de caña⁴⁵. Sin embargo, el sistema de protección y subsidios hace que Europa sea la exportadora neta del azúcar más cara del mundo. La Unión Europea compra a sus productores el azúcar de remolacha a casi tres veces el precio mundial del azúcar⁴⁶.

El volumen de los subsidios a los productores de azúcar es enorme. La Unión Europea paga a sus productores de azúcar de remolacha el 60% de sus costos de producción, Estados Unidos el 44% y Japón el 73% respectivamente⁴⁷.

A diferencia de otros productos agrícolas, el azúcar requiere ser procesado en los países que producen la cosecha, casi hasta el nivel de estar listo para el consumo. Por esa razón, la producción de azúcar ha sido, desde mediados del siglo pasado, la primer agroindustria de Centroamérica, que produce en esta región más de 3 millones de toneladas, por año, exporta menos de la mitad de esa producción y tiene cuotas de exportación a los Estados Unidos de solamente 120 mil toneladas, con precios de cuota, que son el doble de los precios de mercado abierto. Centroamérica produce un aproximado del 8% de la producción mundial, con una productividad muy alta, de 22 toneladas por trabajador, ocupa casi el 3% de la mano de obra agrícola, un volumen mayor que el banano y sólo segundo al café. Pero la potencialidad de crecimiento de la industria azucarera es mucho mayor. Existe mucha tierra potencialmente apta para la caña, lo que crea una gran elasticidad de la oferta del azúcar y eso hace que el futuro de las negociaciones de comercialización del azúcar tenga un impacto importante en la producción y el empleo agrícola y también en las exportaciones de Centroamérica.

Las negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea van a tener lugar con el telón de fondo de dos situaciones mundiales recientes que se están acumulando para que se produzcan cambios. Una de ellas tiene que ver con acuerdos internacionales que empujan hacia la liberación del mercado del azúcar. México está a punto de ver madurar su libre acceso al mercado norteamericano y la UE tuvo un resultado desfavorable en la OMC, ante una demanda presentada por Brasil y Australia. Pero la situación internacional que más está revolucionando las políticas de comercialización de los derivados de la caña de azúcar es la elevación de los precios del crudo de petróleo que hacen rentable y aconsejable, desde el punto de vista económico y ambiental, -por el bajo conte-

⁴⁵ El precio promedio de producción de azúcar refinada a partir de la remolacha es de US\$0.223 la libra, mientras que el azúcar refinado de caña de azúcar cuesta solamente US\$0,1144 la libra, una diferencia del 95%.

⁴⁶ "Beet a retreat". The Economist, 23 de Junio del 2005.

⁴⁷ Brent Borrell and David Pearce. "Sugar: the taste test of trade liberalization" Centre for International Economics Canberra & Sydney. 1999

nido contaminante atmosférico de este combustible-, la producción de etanol, como fuente alternativa de energía.

La fiebre de Etanol

Los precios del crudo de petróleo han pasado de 35 a cerca de 80 dólares el barril, en apenas cuatro años. Esos precios sin precedentes llegaron a quedarse y con toda seguridad van seguir subiendo, afianzando así las perspectivas mundiales de producción del etanol con fines de combustible, cuya producción aumentó un 53% entre el 2000 y el 2006 y se pronostica que en los próximos 4 años se ampliará un 50% más. Con todo y ese espectacular incremento, su producción, en el 2010, será apenas el 1% del consumo mundial de petróleo. Eso deja ver el amplio campo que existe para la expansión ulterior de la producción de etanol para diversificar las fuentes de energía, reducir la emisión de gases que produce efecto invernadero, estabilizar los precios de los productos básicos y ajustar las subvenciones agrícolas a las disposiciones de la OMC.

La producción óptima del etanol se da partir de su materia prima de mayor rendimiento: la caña de azúcar. Ese menor costo de producción crearía un potencial dinámico para la economía mundial y una buena oportunidad de negocio para los países tropicales. Existe también la posibilidad de una producción de etanol menos rentable, a partir de cereales, como el maíz, que solo se podría sostener con precios protegidos, con producción subsidiada y con cuotas de importación.

Se tendrá que decidir si se dejará que la producción de etanol siga el curso económico de la competitividad y las ventajas comparativas entre los países o si se impondrán restricciones arancelarias, subsidios y precios mínimos de sustentación, como ocurrió para proteger la producción de azúcar a partir de la remolacha, contra su producción a partir de la caña de azúcar.

Si se repite esa vieja historia, esta vez tendría consecuencias más graves, porque al desviar la producción de cereales básicos, para producir combustible, se empujaría hacia el alza los precios de los productos básicos de alimentación humana.

Esto es ya una realidad. La cosecha de maíz de 2007 es la mayor desde 1944, y, sin embargo, a pesar de este incremento en la oferta, los precios del maíz jamás han estado tan altos porque un 25% de la cosecha será utilizada para la producción de etanol. El área cultivada de maíz ha crecido en detrimento del área cultivada de soya, con el efecto de la disminución a la mitad de las existencias de ese grano y el consiguiente aumento del precio de la soya. La demanda del mercado de maíz para alimentación humana y animal se mantiene estable, mientras crece más del 20% la demanda de maíz para la producción de etanol. Como resultado el maíz es más costoso, como alimento y como insumo de la producción cárnica y láctea y la producción de etanol menos rentable.

Los resultados de la creciente tendencia a emplear cuanto cereal sea posible para la producción de etanol, combinado con el aumento de los precios del petróleo, se está combinando para tener como resultado sinérgico un aumento imparable del precio de los alimentos. La producción de etanol desvía, hacia la producción de combustible, tierras anteriormente destinadas a la producción de alimentos, con la consiguiente disminución global de la oferta y el correspondiente aumento de los precios.

La FAO⁴⁸ señala que entre 2006 y 2007 aumentará un 5% los costos de la producción mundial de alimentos, debido, en gran parte, a un rápido aumento de la demanda de biocombustibles. Los países menos adelantados pagarán una factura por alimentos importados hasta un 13% mayor. Entre 2000 y 2006, dice la FAO, que mientras los países menos adelantados (PMA) tuvieron un aumento del 22% de ingresos provenientes de sus exportaciones a los países adelantados, en cambio, en ese mismo período pagarán un incremento en su factura de importaciones equivalente al 90% más.

Los países miembros del Sistema de Integración de Centroamérica firmaron un tratado con los Estados Unidos, CAFTA-DR, que le ofrece considerables ventajas para exportar etanol al mercado norteamericano.

Es evidente que Centroamérica está preparando un paquete consensuado y ambicioso para respaldar sus negociaciones de Asociación con la Unión Europea, que deberá tocar, además del tema de la liberalización del azúcar, el tema mucho más actual y dinámico de la libre comercialización del etanol en la Unión Europea. Ambas estrategias, para ser factibles, deberán contar con alianzas estratégicas y con políticas de Estado que permitan aprovechar estas circunstancias favorables para el desarrollo de su agroindustria.

Condiciones de impacto para los cultivos no tradicionales

En sus negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea los países de Centroamérica comenzarán por demandar como mínimo que se les consoliden los beneficios que ya tienen con el SGP-plus y países como Nicaragua y Honduras pueden pedir que se les consolide el nivel de acceso de mercado que tienen los Países Más Pobres, con el sistema SGP-*Todo Menos Armas*⁴⁹, que otorga una total apertura arancelaria.

El relativo éxito aislado de Costa Rica en el aprovechamiento de la apertura comercial de Europa a productos no tradicionales pone al descubierto las brechas que los demás países de Centroamérica necesitan superar para poder aprove-

⁴⁸ Perspectivas Alimentarias, FAO, Junio 2007.

⁴⁹ El SGP-*Todo Menos Armas* es el mejor sistema de preferencias que tiene la Unión Europea y se le otorga a los países mas pobres del mundo. Consiste en la total apertura comercial sin aranceles del mercado comunitario para toda la producción de estos países, menos, como lo dice, las armas.

char los resultados que posiblemente serán exitosos en las negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la UE.

Costa Rica logró ubicarse como el primer suplidor mundial de piña para la Unión Europea. Esto fue resultado de un largo proceso en el que el Estado, empresas multinacionales y productores locales concertaron acciones de política interna, de cohesión social, de transmisión tecnológica, de creación de capital humano, así como de alianzas complejas entre los sectores que asumen las responsabilidades de la producción, la exportación en los países de origen y la importación y distribución en los países destino. Necesario es reconocer que este dinamismo no habría sido posible sin la diversificación de la cartera de negocios de las grandes compañías bananeras, la creciente inversión en investigación y desarrollo de tecnologías de producción y de combate a las plagas, la revolución de la comunicación y la tecnología de transporte y el encadenamiento vertical de las cadenas de valor en manos de grandes compañías, hasta llegar al comerciante detallista.

El éxito de Costa Rica ha dependido en mucho de la confianza generada por su sistema político, la existencia de segmentos empresariales dispuestos al riesgo y, lógicamente, de un análisis correcto, de largo plazo, de la dinámica de los mercados de fruta. Mientras el consumo de fruta en conserva o en jugo ha ido lentamente decreciendo, las exportaciones de fruta fresca están en pleno auge. Entre 2002 y 2003 la exportación de fruta fresca aumentó globalmente un 25% y en los Estados Unidos el valor del consumo de fruta fresca es ya igual al de la fruta enlatada o en jugo.

En 2003, estas tendencias mundiales tuvieron expresión concreta: el volumen de las exportaciones de *mango* aumentó un 38%, la producción mundial de *piña fresca* aumentó un 32%, el valor del comercio mundial de la papaya creció un 24%.

Costa Rica ha mostrado, en ese proceso, que para atraer las inversiones de las empresas exportadoras y comercializadoras se debe desarrollar, antes que nada, la capacidad-país. De forma aislada, los productores de cada país no tendrían ni la capacidad de investigación, ni los sistemas complejos de distribución requeridos para un exitoso posicionamiento en los mercados meta.

Se cambió la variedad comercial de piña tradicionalmente cultivada para el mercado interno y se desarrolló una nueva variedad, la MD2, que se ha impuesto en los mercados internacionales. La maquinaria utilizada en el proceso de producción y recolección era prácticamente desconocida; hubo que implementar nuevas técnicas de cultivo, densidad de siembra, programas de fertilización, aplicación de agroquímicos y ciclos de producción adaptados a las demandas de los mercados. Las tecnologías desarrolladas en condiciones agro-ecológicas diferentes tuvieron que ser adaptadas a Costa Rica, de manera que el desarrollo de la producción de la piña no habría sido posible sin decisiones estratégicas de

compañías que apostaran a largo plazo y que demandaran condiciones de seguridad, estabilidad y capital humano para decidir su involucramiento, inversión y transmisión de tecnología.

A eso hay que añadir las cadenas de distribución de un producto altamente perecedero que implica muchos riesgos en que se incurre al producir, exportar, importar, distribuir y vender. Esos riesgos se miden en la proporción de valor agregado que implica cada etapa de la cadena de formación de valor de la fruta fresca que llega a la mesa del consumidor. En esa cadena, el comerciante detallista contribuye con la mayor proporción del valor agregado del precio final de la fruta. De acuerdo a un análisis de producción de valor agregado, realizado para el Litchi de Madagascar, el acto mismo de producción representaba apenas el 10% del precio final del producto en la mesa del consumidor. Exportadores, importadores y mayoristas –los que proveen a los vendedores directos- aportaban, cada uno por su parte, otro 10%, hasta hacer, entre todos apenas el 40% del valor final. El comerciante detallista, el que vende directamente el producto al consumidor, en supermercados y abastecimientos, aportaba, en cambio, el 60% adicional para hacer el precio final de la fruta.⁵⁰

Costa Rica logró recorrer con éxito todos esos procesos por medio de una amplia alianza entre gobierno, banca e instituciones financieras, sector agrícola y compañías transnacionales. En 38.500 hectáreas, sembradas por 91 empresas dedicadas a la plantación y exportación de piña, que dan empleo directo a más de 7000 personas, Costa Rica se convirtió, con el 48% de su producción exportada a la Unión Europea, solamente con esta fruta, en el segundo proveedor mundial de ese mercado que absorbe el 40% de las importaciones mundiales de la piña.

Centroamérica en su conjunto, desde el punto de vista geográfico tiene un enorme potencial para repetir la experiencia de Costa Rica. Pero para eso es necesario construir las particulares condiciones sociales y políticas que han hecho más atractivo y seguro a las grandes compañías invertir en Costa Rica en un producto que perfectamente tendría las mismas ventajas comparativas geográficas e inclusive menor costo de mano de obra en otros países de Centroamérica.

Con la entrada en vigor del SGP-plus, la piña tiene cero arancel de ingreso a la Unión Europea, y con el CAFTA-DR, Estados Unidos ofrece la misma ventaja a todos los países del sistema de integración centroamericana. En las negociaciones de Acuerdo de Asociación de la Unión Europea, México no logró que la UE le permitiera acceso libre inmediato a su producción de Piña, sino sólo una lenta desgravación no lineal que culminará en el total acceso libre de aranceles 9 años después de firmado el acuerdo. Pero Chile sí logró ese trato preferencial.

⁵⁰ Gerbaud, P. *El mercado europeo de la fruta. 2007 y Litchi de Madagascar 1999-2000. FruiTrop* n°66 - Février 2000.

En las negociaciones que se acercan Centroamérica pedirá, sin duda, un tratamiento similar al de Chile, ya que el tratado con ese país se ha decidido que sirva de base de las negociaciones.

El caso de la piña es paradigmático de las condiciones de atracción de la inversión extranjera directa hacia la agricultura. Este caso prueba que no basta con ofrecer una mano de obra de bajos salarios porque la mano de obra agrícola de Costa Rica es de las más costosas de América Latina. El caso de Costa Rica no sólo en piña, sino también en flores, tubérculos, helechos y, fuera del terreno agrario, en la producción de alta tecnología, demuestra que no existe una relación lineal entre el acceso de mercado, la mano de obra barata y la atracción de inversiones, desarrollo de productos y transmisión de tecnología. Abramovitz⁵¹ expone con mucho sentido que las capacidades de un país para desarrollarse tecnológicamente dependen en mucho de la existencia de “capacidades sociales”, relacionadas con su capital humano, con su institucionalidad política y con la cohesión social existente. En todo esto es esencial no sólo el papel del sector público, sino también el desarrollo institucional de la sociedad civil, la existencia de confianza a largo plazo por parte de la empresa privada, la creación de organismos privados y públicos de promoción de la investigación y la inversión, es decir, un ambiente de negocios de concertación social, empresarial y público-privada.

A manera de conclusión: Oportunidades y Peligros

Un acuerdo comercial es solamente un instrumento más dentro de una estrategia integral de desarrollo. Para asegurar que la política comercial tenga impactos económicos y sociales no es suficiente con asegurar condiciones amplias y generosas de acceso a mercado para los productos nacionales, tanto los de alta tecnología, -que Europa concederá gustosa, consciente de su superioridad competitiva en ese campo-, como aquellos productos agrícolas no tradicionales, que implican complejos procesos productivos y de distribución. La estrategia comercial, así como todos los ajustes del entorno macroeconómico, deben comenzar en Centroamérica a acompañarse de acciones agresivas de políticas de inclusión social, participación empresarial, fortalecimiento de aptitudes y destrezas de su población, integración territorial y todas aquellas políticas cuya ausencia sigue siendo el talón de Aquiles de las políticas comerciales, en su estado actual.

Más que intentar identificar los sectores ganadores y los sectores perdedores, como segmentos específicos en la vida empresarial y productiva, es necesario comenzar por discernir los sectores incluidos y los sectores excluidos de la vida económica que se encadena, desde un territorio alejado o un barrio marginal, hasta el acto final de una exportación. Esto es lo que implica la implementación de políticas comerciales incluyentes y el aprovechamiento del diálogo político y

⁵¹ Abramovitz, M. “*Catching up, forging ahead, and falling behind*”, *Journal of Economic History*. 1986.

la cooperación para propiciar un mejor ambiente social y de gobernabilidad democrática, que es lo que se plantea desde el comienzo de este artículo.

Las grandes oportunidades en las negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea se derivan precisamente de la vinculación de los aspectos meramente comerciales, con los sociales, distributivos, de cohesión social y gobernabilidad, incluidos en los temas de cooperación y diálogo político.

Centroamérica haría bien en tomar en serio esa vinculación, aún si tuvieran razón los sectores que alegan que estos temas los presenta la UE como mera formalidad y que, como parece ser en el caso de México, no se crearon instrumentos de monitoreo o de seguimiento de los compromisos contraídos, ni mecanismos comprobables de implementación, ni vinculación de los temas comerciales con los compromisos derivados del diálogo político y por eso no han contribuido en nada a mejorar el ambiente social y político.

Los grandes peligros del Acuerdo con la Unión Europea siguen siendo los mismos que en todos los otros acuerdos comerciales: que los gobiernos y pueblos de Centroamérica no asuman las lecciones de su propia historia y dejen pasar esta ocasión, sin crear mecanismos agresivos de superación de las condiciones de exclusión social que minan el aprovechamiento pleno de sus políticas comerciales.