

Mario E. Fernández Arias

La agricultura costarricense ante la globalización

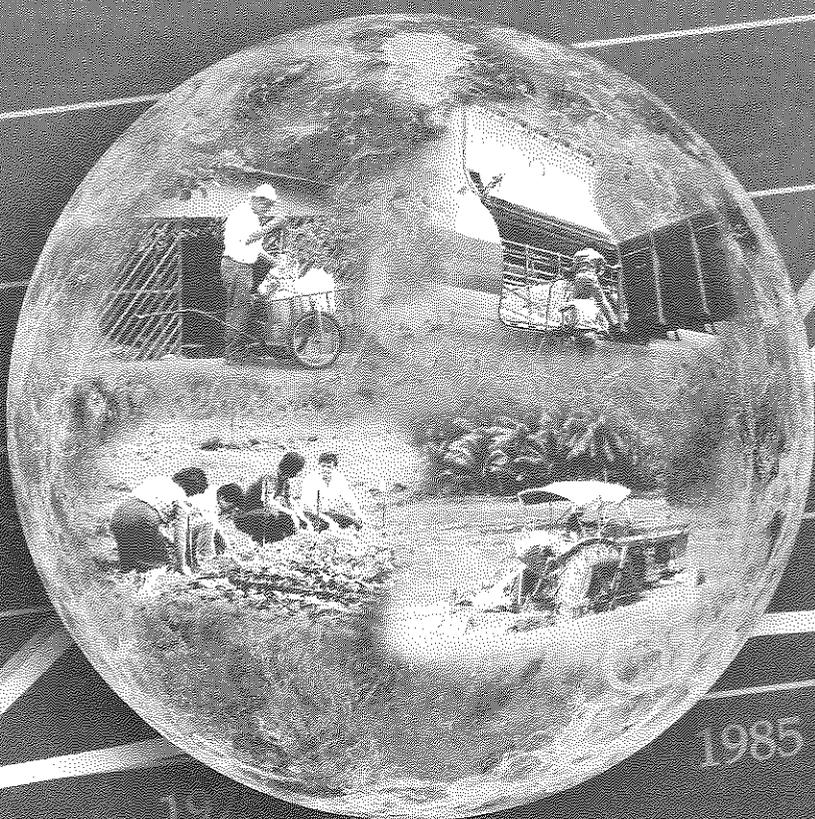
Las nuevas reglas del
comercio internacional
y su impacto en el agro



Mario E. Fernández Arias

La agricultura costarricense ante la globalización

Las nuevas reglas del
comercio internacional
y su impacto en el agro



Editorial de la Universidad de Costa Rica
Serie Instituto de Investigaciones Sociales

07.05.01

F 363a

c.1

*18058



338.187.286

F363a Fernández Arias, Mario Enrique.

La agricultura costarricense ante la globalización : las nuevas reglas del comercio internacional y su impacto en el agro / Mario E. Fernández Arias . - 1. ed. - San José, C.R. : Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2004.

322 p. : il. - (Serie Instituto Investigaciones Sociales)

ISBN: 9977-67-795-6

1. AGRICULTURA Y ESTADO. 2. AGRICULTURA - ASPECTOS ECONÓMICOS. 3. APERTURA ECONÓMICA. 4. PRODUCTOS AGRÍCOLAS - COMERCIO. I. Título. II. Serie.

CIP/1210

CC/SIBDI. UCR.

Edición aprobada por la Comisión Editorial de la Universidad de Costa Rica.
Primera edición 2004.

Fotografías de portada: *Elisa Giacomini* y *Cecilia Jinesta*
Diseño de portada: *Juan Carlos Fallas*

© Editorial de la Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria "Rodrigo Facio".
Apdo. 75-2060. Fax: 207-5257, e-mail: editucr@cariari.ucr.ac.cr San José, Costa Rica.

Prohibida la reproducción total o parcial. Todos los derechos reservados. Hecho el depósito de ley.

Donada por
Ciska Rosenthal Vost
Junio 2015



Índice

Prefacio	ix
Introducción	xvii

Capítulo 1

Elementos teóricos y metodológicos fundamentales	1
1. El problema de investigación y los escenarios analíticos	3
2. Elementos metodológicos y técnicos	12
2.1 <i>Hipótesis de trabajo</i>	12
2.1.1 <i>Hipótesis de la apertura comercial sin restricciones</i>	14
2.1.2 <i>Hipótesis del aumento de la especialización productiva en artículos de exportación.</i>	16
2.1.3 <i>Hipótesis de aumento de la tendencia hacia la proletarización del campesinado, por aumento de la inversión extranjera en la agricultura.</i>	16
2.1.4 <i>Hipótesis de la revitalización de sectores del campesinado como productores de alimentos baratos</i>	17
2.1.5 <i>Hipótesis de la competencia Centroamérica-México por el mercado norteamericano</i>	18
2.2 <i>Objetivos</i>	19
2.3 <i>Estrategia de investigación</i>	20

Capítulo 2

La evolución de la agricultura mundial en la segunda mitad del siglo XX: el marco general para comprender los fenómenos de la apertura y la integración	23
--	-----------

1. Las tendencias básicas de la evolución del mercado mundial	25
1.1 <i>La conformación de grandes bloques económicos</i>	25
1.2 <i>Las transformaciones fundamentales en la agricultura mundial en el periodo posterior a 1950</i>	34

1.2.1	<i>La evolución de la producción y la productividad: el incremento de la superficie de cultivo y el desarrollo de la tecnología.</i>	36
1.2.2	<i>Incremento de la capacidad productiva del trabajo agrícola y disminución de la población económicamente activa en la agricultura.</i>	48
2.	<i>La consolidación de un mercado mundial ampliamente diversificado y las nuevas reglas del comercio internacional.</i>	54

Capítulo 3

Las políticas de comercio exterior en Costa Rica

	<i>aplicadas a la agricultura.</i>	77
1.	<i>Breve introducción sobre los efectos de los Programas de Ajuste Estructural en el sector agropecuario</i>	79
2.	<i>Los primeros pasos de los procesos de apertura comercial y sus características doctrinarias.</i>	88
3.	<i>El ingreso de Costa Rica al GATT, la Ronda Uruguay y la constitución de la OMC, y alguna legislación relacionada con los procesos de apertura.</i>	94
4.	<i>La forma en que se ha realizado la apertura comercial en Costa Rica: ¿Compromisos y obligaciones internacionales o la aplicación de criterios neoliberales en nuestro comercio exterior?</i>	110
4.1	<i>La política arancelaria.</i>	113
4.2	<i>Medidas de protección a la producción nacional</i>	120
4.3	<i>Ayudas a la producción y la exportación.</i>	126
	<i>Conclusiones</i>	127

Capítulo 4

Situación y perspectivas para los sectores productivos frente a los procesos de apertura comercial e integración económica

	<i>Introducción</i>	131
1.	<i>La nueva Integración Económica Centroamericana: metas, objetivos y conflictos principales desde la perspectiva del sector agrícola</i>	134
1.1	<i>Las metas estratégicas de la integración a largo plazo</i>	134
1.2	<i>El papel teórico de la agricultura en el nuevo proceso integracionista</i>	140
2.	<i>La agricultura costarricense en el marco de la Integración Centroamericana</i>	146
2.1	<i>Problemas principales en el acceso al mercado internacional en productos agropecuarios para los países centroamericanos</i>	146
2.2	<i>Implicaciones principales del proceso de apertura comercial sobre el sector agropecuario de Costa Rica</i>	149
2.3	<i>La competencia por los mercados extrarregionales</i>	151
2.4	<i>La competencia por el mercado regional</i>	154
3.	<i>Los efectos generales de la apertura sobre la balanza comercial</i>	156
4.	<i>Los efectos sectoriales de la apertura comercial y la integración económica y comercial</i>	161
4.1	<i>Los productos tradicionales de exportación</i>	166
4.1.1	<i>La producción azucarera</i>	166
4.1.2	<i>La producción ganadera de carne bovina</i>	171
4.1.3	<i>La producción bananera</i>	177
4.2	<i>Productos no tradicionales de exportación</i>	182
4.3	<i>Productos de consumo interno con proyección al mercado centroamericano: los productos lácteos</i>	186
4.4	<i>Productos de consumo interno</i>	195
4.4.1	<i>Granos de consumo popular</i>	195
4.4.1.1	<i>Arroz</i>	198
4.4.1.2	<i>Frijol y maíz</i>	205
4.4.2	<i>Legumbres y vegetales</i>	212
	<i>Conclusiones</i>	216

Capítulo 5

Acerca del futuro de la agricultura costarricense ante la globalización después del año 2000:

a manera de conclusión 219

Bibliografía 243

Anexo estadístico 255

Post scriptum:

Una puesta al día de la discusión al año 2003 273

Acerca del autor 299

Prefacio

Algunos lectores encontrarán extraño que en un libro se incluya un prefacio, anterior a una introducción, escritos ambos por el mismo autor del trabajo. La inclusión de este apartado es una condición solicitada por mi persona, con la finalidad de permitir una salida editorial pronta a este libro, sin ocasionar perjuicios institucionales a la editorial que lo publica y a los organismos de investigación que dieron la base para la realización del estudio cuyos resultados se plasman aquí. La necesidad de este prefacio surge del hecho de que en el mes de abril del año (2002), me fue entregado el trabajo de diagramación del libro que había sido entregado por mí en su versión final en julio de 1999.

Se presentaba la situación de la salida de un trabajo que en su parte de investigación quedó concluida en octubre de 1998, y al que había realizado una revisión para incorporar algunos elementos de discusión de actualidad en julio de 1999, con el objetivo de que el libro supuestamente en ese momento, pronto a estar en las manos de los lectores, no diera la impresión de un trabajo antiguo y desactualizado. En este momento, en que hago la última revisión de este prefacio (febrero del 2003), ya reescrito tres veces desde mayo del 2002, se me presenta nuevamente el problema de que el trabajo por haberse atrasado 4 años en su salida, requiere una nueva actualización.

Esta especie de "vía crucis" institucional es bien conocida por todos los que publicamos trabajos, ya sean estos libros o artículos en revista, y lamentablemente ya se considera como algo "normal" en el quehacer académico. En estas circunstancias, casi se puede considerar un pecado realizar investigaciones y pretender hacer publicaciones sobre temas actuales y de gran dinamismo de cambio, ya que la aprobación de los informes y de los trabajos para publicar, y las publicaciones

mismas, hacen que casi siempre tengan que experimentar problemas de desactualización y de pérdida de oportunidad de su salida, haciendo a veces análisis o aportes a discusiones que la práctica cotidiana del que-hacer de políticos e instituciones dejó ya atrás.

La opción institucionalizada* por la práctica para la salida pronta de los libros en las editoriales públicas, que consiste en pagar con fondos independientes de los presupuestos ordinarios el trabajo de edición, lamentablemente no estaba tampoco a nuestro alcance.

En el campo del estudio de las condiciones generales de evolución de los procesos de comercio internacional y de sus regulaciones, el riesgo de incurrir en "pecados" de desactualización es enorme. En el campo de la evolución de las políticas sobre comercio internacional, influyen los virajes de las políticas nacionales, que cambian de administración a administración, e incluso si se consideran los matices, en el transcurso de una administración o con el cambio del ministro respectivo, y los virajes de las políticas internacionales, que incluso pueden llegar a modificar radicalmente todo el entorno.

Por el momento en que el trabajo fue escrito, se realiza una descripción de la evolución de la política comercial del país con algún grado de detalle hasta la Administración Figueres Olsen, y lanza algunas perspectivas sobre la Administración Rodríguez Echeverría. Ahora, en el momento en que esto se escribe, ya finalizó esta administración presidencial, y la Administración Pacheco de la Espriella va a cerrar su segundo año.

Si bien nunca estuvo dentro de los objetivos del trabajo realizar una discusión pormenorizada de las políticas de cada administración, sí quisimos aportar en la discusión de las "perspectivas para la agricultura costarricense en el cambio del milenio", entre las que se discute la posible evolución acerca de los procesos de apertura comercial hacia el futuro inmediato. Es claro que ya el milenio dio la vuelta, y que estamos ahora cuando escribimos las fechas sustituyendo desde hace rato el 1 por un dos en el primer dígito del año.

Pero, aparte de que el tiempo ha pasado, lo importante es que el tema del comercio internacional y de los efectos de este sobre los

* Y solamente hacemos referencia a esta "salida", ya que la otra opción que es la de tener un puesto de influencia suficientemente fuerte como para "brincarse" la cola de espera para la salida de libros, creemos que no merece ningún tipo de atención.

productores nacionales, es un tema que tiene cada vez más presencia en la agenda de discusión, de forma que llena con frecuencia gran cantidad de páginas de los periódicos y de sus editoriales y horas de televisión y radio. En la campaña política pasada, el tema agropecuario, y del tratamiento de los intereses de los productores ante la competencia de los productos importados, se puede considerar que fue uno de los puntos centrales de la discusión política entre los candidatos y los partidos y, si por las declaraciones de estos nos guiamos, del inicio plantearía yo, de un viraje de la política nacional, desde planteamientos dogmáticos tomados de las recetas aperturistas neoliberales, globalizadoras y fondomonetaristas, a planteamientos de orden más pragmático, en que los intereses nacionales deben estar por encima de los dictados de los países poderosos, y de los organismos multilaterales que pretenden administrar las reglas del juego del comercio internacional en interés de las transnacionales y en apego a los dogmas económicos actualmente en boga.

Esta necesidad de viraje la hemos planteado nosotros desde hace alrededor de 10 años, y lo único que podemos decir al respecto en la actualidad es que esperamos que el viraje sea real, y no un simple elemento retórico para ganar votos que al final no se plasme en medidas concretas y en estrategia de negociación en el plano multilateral y en el de la suscripción de tratados comerciales.

En el plano de los procesos a escala internacional, cuando el trabajo se revisó en julio de 1999, uno de los objetivos fue introducir alguna referencia a la entonces denominada "Cumbre del Milenio", en la que el entonces presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, pretendía reafirmar el supuesto papel de ese país como "líder" de un comercio internacional con menos trabas y más amplio. Las referencias que se hacen en el último capítulo a la Cumbre de Seattle, escritas meses antes de que esta se realizara, eran bastante pesimistas y en la realidad fueron totalmente acertadas, ya que el resultado general de esa cumbre de ministros, en el marco de la Organización Mundial del Comercio, se puede considerar un fracaso en toda la línea.

Si la preocupación en julio de 1999 era hacer alguna referencia a las perspectivas que se abrían a la agricultura nacional ante la pomposamente anunciada "Cumbre del Milenio" en Seattle, en la actualidad es la de que se publique un trabajo que no hace ninguna mención a su fracaso, y a las perspectivas actuales a partir de la Declaración Ministerial de la Cumbre de Doha, que debe inaugurar la negociación para

la definición del proceso que se inició a partir de los acuerdos contenidos en el Acta Final de la Ronda Uruguay, aceptados por el país con el rango de ley de la república, según se expone en este trabajo.

Es importante además mencionar que alrededor de estas cumbres y de lo que se plantea en ellas, se ha generado el surgimiento del denominado movimiento antiglobalización, que a la par de sus manifestaciones más publicitadas en la forma de mítines callejeros en Seattle o Génova, o Davos muy recientemente, ha ido conformado una estructura paralela de discusión y estudio, en las denominadas cumbres paralelas, con una serie de manifestaciones a nivel político organizado y de elaboración de estudios diversos, con los que lógicamente no se pudo contar en la elaboración de este trabajo, que empezó cuando apenas se asomaban los primeros indicios de esta globalización deshumanizante que se está instaurando en el mundo en aras de los intereses del capitalismo transnacional.

Por si fuera poco, todo esto que ha pasado en estos cortos y largos casi cuatro años, recientemente el actual presidente de Estados Unidos, George W. Bush, ha puesto a correr a todo Centroamérica anunciando la apertura de un proceso de negociación para la suscripción de un Tratado de Libre Comercio entre ese país y la región, como un paso supuesto hacia la construcción de la ya casi mítica "Área de Libre Comercio de las Américas" (ALCA).

A ello se suma la aparición de la enésima crisis de los precios del café y de las condiciones de venta del grano en el mercado internacional, que entró a acompañar a la también enésima crisis de las condiciones de comercialización del banano, y la ya casi enésima crisis de los productores nacionales por el embate de la entrada al mercado nacional de productos importados, esta vez manifestada a nivel virulento en la producción de arroz.

Ante todo ello, la necesidad de actualizar el trabajo antes de su publicación aparecía como la opción más clara. Sin embargo, la preocupación que nos surgió era acerca de si nuevamente estaríamos incurriendo en el "pecado original" del presente trabajo, y por la pretensión de publicar algo actualizado nuevamente nos estaríamos viendo dentro de tres o cuatro años en el mismo predicamento actual. La realidad nos indica que, si bien el trabajo se realizó más de tres años después de haber sido entregado, ya se realizó el levantando o diagramado del texto, y existe la promesa de que el libro estaría siendo publicado pronto.

La realidad es que la actualización completa del trabajo requeriría meses en mis condiciones actuales, en las que ese trabajo debería asumirlo como labor adicional a una serie de compromisos existentes. Ante ello, procedimos a realizar una revisión cuidadosa de todo el documento, luego de la cual llegamos a la conclusión de que todo lo que se dice en él tiene plena actualidad en el presente, y que si bien y como es lógico en una serie de cuadros y gráficos no se incluye los datos más recientes, lo importante es que las tendencias señaladas por los datos siguen vigentes.

Asimismo, las conclusiones acerca del futuro de la agricultura costarricense y de los productores, creemos que siguen siendo válidas y que incluso muchas de las tendencias apuntadas antes de la finalización del milenio, se han reafirmado en los primeros años del mismo.

Ante ello, tomamos la decisión de publicar el cuerpo íntegro del trabajo tal como quedó luego de su actualización en julio de 1999, y pedimos la autorización a la editorial para incorporar este prefacio, y una especie de *post scriptum* o palabras finales, que se incluyen al final, con las que si bien no pretendemos actualizar en su totalidad el trabajo, si pretendemos actualizar la discusión sobre el tema, sobre el futuro de la agricultura y de los productores costarricenses, en este arduo proceso de reafirmación de nuestra soberanía como país y como productores antes de los embates de una globalización de mercados que nos niega el derecho de existir dignamente.

No nos queda más que solicitar la comprensión e indulgencia de los lectores, esperando que el aporte que realizamos aquí sea de utilidad en la comprensión de los fenómenos y en la lucha para lograr condiciones más dignas para nuestro pueblo.

Mario E. Fernández
Profesor Catedrático (retirado)
Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional

Introducción

Presentamos en este trabajo el resultado fundamental de una investigación de varios años, en la cual nos hemos concentrado en el análisis de las consecuencias generales de los procesos de reconformación del comercio internacional de productos agropecuarios sobre el agro costarricense.

Es importante mencionar que cuando iniciamos este trabajo, el tema solamente era enfrentado por unos pocos especialistas en el país, la mayoría de ellos insertados en organismos internacionales, en tanto que los investigadores nacionales no encontraban el tema ni interesante ni importante. Por nuestra parte, luego de haber tenido la oportunidad de estudiar con algún grado de profundidad el fenómeno, consideramos que los efectos de estos procesos iban a ser de gran trascendencia, y que iban a provocar transformaciones profundas, tanto en el campo de la estructura de la producción como en el de la estructura social.

Por esa falta de interés y por otra serie de circunstancias que no vale la pena comentar aquí, la investigación, que en un primer momento se había propuesto realizar con una cobertura centroamericana, tuvo que concentrarse exclusivamente en Costa Rica, ya que los recursos que pudimos conseguir se redujeron al aporte financiero de la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica, el aporte de jornada de trabajo del Instituto de Investigaciones Sociales de esa misma universidad, así como apoyo logístico diverso, y el aporte de jornada del investigador por parte de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional.

Con esos recursos, bastante modestos para una investigación de esta envergadura, pudimos llegar a los resultados que ahora sometemos a la consideración de quienes quieran hacer uso de ellos. Tenemos

que hacer la salvedad de que no creemos haber agotado el estudio de esta temática, sino que, por el contrario, apenas hemos tenido la capacidad de plantear los aspectos más generales de ella, que esperamos sean de utilidad tanto para el conjunto de los especialistas como para estudiantes, y principalmente, para aquellos que han venido experimentando en carne propia los embates de las políticas económicas implementadas en los últimos 15 años respecto al comercio internacional del país: los pequeños y medianos productores agropecuarios.

Debemos hacer la salvedad de que el trabajo que presentamos se concentra, por problemas de los recursos disponibles, en el análisis de los aspectos generales de la problemática analizada. Este estudio debe ser complementado mediante análisis sectoriales, de forma que lo que se plantea en una perspectiva general para el agro, pueda estudiarse a profundidad para los diversos sectores productivos y sociales. Esto tendría la utilidad de que tanto los que toman las decisiones como los que se ven afectados por ellas, puedan tener una visión hacia el futuro de cuáles son las condiciones de reproducción de los diversos sectores productivos y sociales, de forma que las decisiones consideren esos impactos y que los posibles afectados puedan disponer de las herramientas de conocimiento necesarias para luchar por cambiar el rumbo de las políticas.

Resulta sorprendente que la mayoría de las decisiones de política se tomen en nuestro país sin realizar una evaluación cuidadosa de sus consecuencias. Las decisiones respecto al comercio exterior no son una excepción, sino que más bien representan un caso en el que se han tomado decisiones de enorme trascendencia para la vida nacional, sin que se hayan evaluado sus consecuencias potenciales y sin que se haya tomado el parecer de los sectores afectados. Es más, estas decisiones se han tomado sin que ni siquiera los sectores hayan sido informados, por lo que es totalmente entendible que exista una capacidad de reacción ante los cambios bastante reducida, especialmente en los sectores de pequeños y medianos productores.

Lo que nuestro estudio ha encontrado, es que existe una gran cantidad de factores que conducen a que los sectores de pequeños y medianos productores no puedan reaccionar a los cambios, por lo que los efectos redundan en una amplia crisis del sector agropecuario y la consiguiente ruina y desaparición de productores. Este fenómeno, que se estudia en forma muy parcial en este trabajo, por las razones apuntadas

arriba, toma la forma de impactos que caen sobre los sectores, sin que dichos sectores lleguen ni siquiera a percibir la causa de estos.

Lo anterior se origina, como ya hemos mencionado, en la forma en que se toman las decisiones, y en los objetivos básicos que estas persiguen, que no consideran la supervivencia y el bienestar de los pequeños y medianos productores. El presente trabajo, por lo tanto, trata de iniciar una amplia discusión sobre los elementos doctrinales que se encuentran por detrás de las políticas de apertura comercial y de integración económica, que se orientan al impulso de esquemas comerciales que propugnan una apertura comercial acelerada, unilateral y generalizada, basada en principios dogmáticos por los que se sostiene que tal política solo beneficios puede traer al país. Esto es lo que se aborda en los primeros dos capítulos, en lo que se discuten los principios teóricos que están por detrás de las políticas de apertura y se realiza una crítica de ellos, y se analiza la evolución de la política de comercio internacional, especialmente a partir de 1990.

En los capítulos siguientes se analizan algunos de los efectos de las políticas de apertura sobre la producción y los productores, para discutir las líneas generales de lo que se tiene como perspectiva para el futuro cercano.

Finalmente, el análisis culmina con el planteamiento de las opciones de política en el tapete de la realidad actual, en el sentido de la discusión de las orientaciones predominantes de las medidas actuales y su forma de implementación, y los recursos existentes para plantear una forma alternativa de realizar los procesos, partiendo de los intereses primordiales del país y de los sectores de pequeños y medianos productores.

Esperamos con ello contribuir a un debate que cada vez es más urgente, en el que a nuestro parecer se deben dilucidar las características básicas de la Costa Rica del nuevo milenio. Estamos en la era de la globalización, signada por el dominio del mundo por un capitalismo salvaje que actúa sin contrapesos, y que tiene como unidad económica básica a la empresa transnacional, y ante este proceso debemos tener la capacidad de adaptarnos y de sobrevivir como pueblo y como nación. La globalización capitalista no respetará pueblos ni naciones, y debemos tener la capacidad para adaptarnos a ella, salvo que nos fijemos como meta convertirnos en simples asalariados de las transnacionales, en una sociedad en la cual los pequeños productores independientes del campo y la ciudad no tienen cabida.

Esperamos con este trabajo incrementar la capacidad de los sectores populares y productivos de comprender los procesos del mundo actual, y con ello incrementar su capacidad para reaccionar ante estos.

Solamente me resta agradecer a una serie de personas e instituciones, sin las cuales no hubiera sido posible realizar este estudio.

En primer lugar, agradezco a la Universidad de Costa Rica y a la Universidad Nacional por brindarme las condiciones institucionales básicas para realizar esta investigación, en la forma de asignación de jornada de trabajo para la investigación. A la primera de ellas, además, haber destinado recursos financieros a través de la Vicerrectoría de Investigación.

Al programa de apoyo académico del Gobierno holandés y a la Universidad Nacional, la oportunidad de realizar una pasantía de estudio de investigación, de la cual se derivó este proyecto de investigación. En ese mismo sentido, al Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad Católica de Brabant, y en general a toda esa universidad, por haberme brindado las facilidades de estudio e investigación que me permitieron formular el proyecto de investigación del cual se origina la presente publicación. Sin las copiosas lecturas y estudio a lo largo de los seis meses de mi estadía en Tilburg durante 1992, no hubiera sido posible elaborar este proyecto, en un tema que todavía era relativamente nuevo para mí.

A la Fundación Friedrich Ebert por su apoyo financiero en la redacción de uno de los primeros documentos originados en este proyecto (FERNÁNDEZ, 1994), y en la continuación de esta investigación en la forma de un programa de capacitación orientado a dirigentes de organizaciones de pequeños productores agropecuarios (FERNÁNDEZ, 1996b; CHAVES, 1996).

A la Facultad de Geografía de la Universidad de Marburg (Alemania), y en especial al Dr. Helmut Nuhn, por la oportunidad de participar desde esta investigación en un programa de colaboración con sus proyectos en América Central y el apoyo en la realización de una encuesta a sectores productivos y la participación en diversas reuniones académicas, de gran importancia para clarificar algunos de las ideas que aquí se exponen. Asimismo, por brindarme las condiciones para la publicación de otro avance de esta investigación (FERNÁNDEZ, 1996a).

Finalmente, pero dejados en ese orden para resaltar su importancia, mi agradecimiento profundo a todos los asistentes que laboraron en este proyecto. Entre ellos un papel destacado para Ethel Abarca y Rocío Chaves, las cuales tuvieron la capacidad, dedicación y espíritu de identificación con la investigación para participar en la redacción de trabajos de alta calidad que forma parte de las publicaciones realizadas por el proyecto y de las labores de extensión dirigida a los sectores de pequeños productores (FERNÁNDEZ y ABARCA, 1995; CHAVES, 1996). Resulta reconfortante comprobar como personas jóvenes llegan a demostrar una alta capacidad analítica y una dedicación que, sin tomar como parámetro el salario irrisorio recibido, se desempeñan como profesionales de alta capacidad, cumpliendo con labores mucho más allá de sus responsabilidades.

Para Ethel y Rocío, mi agradecimiento profundo, esperando que logren encontrar en este trabajo el reflejo de las múltiples discusiones que tuvimos en los años en que yo tuve el privilegio de contar con su colaboración.

Capítulo 1

Elementos teóricos y metodológicos
fundamentales

1. El problema de investigación y los escenarios analíticos

En los últimos tiempos uno de los temas centrales de discusión en todos los foros internacionales lo constituye la denominada globalización y procesos de apertura comercial. Un lugar preponderante lo ocupa la reflexión acerca de las formas en que debe irse cumpliendo la meta de la liberalización comercial, en el sentido de ir reduciendo las barreras que los distintos países o bloques económicos imponen al libre tránsito de las mercancías a escala mundial. Esto ha tomado una gran fuerza, especialmente luego de la conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT¹ y la posterior conformación de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Lo anterior supone un aparente consenso en el ámbito teórico y político por el que la meta de la liberalización del comercio internacional aparece como un factor positivo incuestionable en el desarrollo económico. Sin embargo, la realidad en la arena internacional es otra, y la vieja polémica **proteccionismo - librecambio** (en el lenguaje de los economistas clásicos), vuelve a estar vigente continuamente cuando de países o bloques económicos se trata, o de sectores económicos y sociales al interior de estos.

Resulta paradójico que sea precisamente en los países subdesarrollados en los que dichas medidas de eliminación de barreras se hayan impuesto con mayor fuerza, en muchos casos bajo la forma de verdaderas imposiciones de los organismos financieros internacionales, y que sea en el mundo desarrollado donde en este momento se presentan los mayores conflictos, con diversos bloques o países en pugnas sumamente fuertes, de las cuales los ejemplos tal vez más claros sean el conflicto entre los Estados Unidos y el Japón respecto a las restricciones

1. Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, correspondiente en inglés a "General Agreement on Tariffs and Trade". Utilizamos en esta obra las siglas en inglés, ya que prácticamente en todos los trabajos sobre el tema son las utilizadas, en lugar de las que corresponderían en español. No se trata de ninguna subordinación al idioma de Shakespeare en sacrificio del idioma de Cervantes, sino de un aspecto práctico para la mejor comprensión del texto, con todo lo contradictorio que resulta.

que este último impone a la entrada de productos estadounidenses, y el de los Estados Unidos y otros países tradicionalmente productores de artículos agropecuarios propios de los climas templados, con la Comunidad Económica Europea.

El asunto es doblemente paradójico si se toma en cuenta adicionalmente que los países subdesarrollados son los que a escala mundial han tendido a tener una economía más abierta, salvo durante periodos relativamente cortos en los que se ha pretendido desarrollar un sector industrial interno.

En efecto, los países subdesarrollados son tradicionalmente exportadores de materias primas y productos agropecuarios, en tanto que siempre han sido fuertes importadores de artículos industriales, producidos en su mayor parte en el mundo desarrollado. Incluso el desarrollo industrial en el mundo subdesarrollado es fundamentalmente dirigido a los mercados exteriores. Se puede decir que en buena parte la oposición que se puede encontrar entre libre comercio y proteccionismo, es un asunto que mayormente ha originado conflictos en el campo del comercio entre los países desarrollados, y solo durante ciertas circunstancias muy específicas, ha sido tema de primordial importancia en el mundo subdesarrollado, el cual desde los albores del desarrollo del capitalismo siempre ha dependido mayormente de los mercados exteriores para la realización de las mercancías producidas internamente y para el abastecimiento de las que no lo son², provenientes en su mayor parte de los países desarrollados.

No pretendemos en el presente documento realizar una discusión detallada respecto a los diversos movimientos entre las tendencias al libre comercio y al proteccionismo³, a lo largo de la historia y en el análisis de la "doctrina" económica, sino solamente efectuar una revisión rápida de las tendencias predominantes en la actualidad en cuanto al movimiento hacia un comercio libre generalizado y los procesos de integración comercial, para poder situar dentro de ciertos márgenes

2. Tal vez la excepción más evidente sea la de la República Popular China, especialmente en el periodo subsiguiente a la revolución y en el de la Revolución Cultural.

3. Un excelente análisis puede examinarse en la obra de TRACY (1989), en que se realiza una revisión del movimiento en el tiempo de esas dos tendencias en Europa occidental en el periodo posterior a 1880. Es interesante el establecimiento de la alternancia de ciclos de proteccionismo y de libre comercio a lo largo del periodo analizado.

la situación actual en el mercado mundial de los productos del sector agrícola de los países centroamericanos, y a partir de ello nuestro problema de investigación.

Pareciera poder deducirse de la evolución de la estructura del comercio internacional la tendencia a la conformación de bloques de libre comercio, frente a las pretensiones de instancias internacionales como el GATT y su sucesora la OMC, y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (conocida por sus siglas en inglés de UNCTAD), de crear un flujo más generalizado de bienes⁴. Es un hecho claro que la constitución de bloques, si bien es un mecanismo para incentivar el comercio entre los países integrados a ellos, en sí mismos hacia el exterior se convierten en bloques de protección. Es decir, se privilegia el comercio intrabloque, eliminando las barreras internas (el caso de la Comunidad Económica Europea -CEE-, es tal vez el más claro), pero se tienden a poner limitaciones para los productos provenientes del exterior, especialmente en el caso de los que son competitivos con la producción de los países integrados.

En este sentido, los procesos de integración económica tienen esa doble faceta de liberalización comercial hacia el interior y de proteccionismo respecto a los productos provenientes del exterior. Buena parte de la polémica se ha dirigido hacia esa relación. Los abanderados del libre comercio generalizado sostienen que la conformación de bloques conlleva el peligro de imponer restricciones al comercio internacional que luego son muy difíciles de eliminar, y que por lo tanto frenan el avance hacia la creación de marcos más amplios de libre cambio de las mercancías. Por otra parte, los defensores del proceso de conformación de bloques sostienen que estos representan un paso positivo en la tendencia predominante hacia un comercio mundial más libre y amplio, al incentivar por un lado los intercambios intrabloque y crear reglas de comercio uniformes que facilitan las negociaciones hacia el exterior, de forma más expedita que si se tuviera que tratar con todos los países por separado.

Dentro de la tendencia actual, tal vez el hecho más importante de los últimos tiempos lo constituye la conformación de lo que es conocido como NAFTA (North American Free Trade Agreement) o Tratado

4. Un excelente análisis de los planteamientos y las discusiones en el GATT y la UNCTAD puede examinarse en McMAHON (1988).

de Libre Comercio del Norte de América, por la que se ha producido la integración comercial de los Estados Unidos, Canadá y México. Si bien esta zona de libre comercio se encuentra en un proceso de consolidación, que probablemente llevará más allá del fin del milenio, lo cierto es que tiene la potencialidad de formar el mayor mercado integrado del mundo, en cuanto al número de habitantes y el volumen de producción de sus economías. Asimismo, las perspectivas, todavía no muy claras de su expansión hacia el sur⁵, le brindan una potencialidad e importancia aún mayores.

Los pasos hacia la consolidación de ese bloque a no dudarlo van a tener efectos muy importantes sobre la situación de los países centroamericanos, los cuales parecieran estar inclinándose a buscar una mayor integración interna y una mayor compenetración con el bloque mencionado.

La determinación de las consecuencias socioeconómicas en el sector agropecuario que podrían derivarse de este proceso, conforma una de las facetas de nuestro objeto de investigación. A pesar de que constituye un proceso que apenas está en sus pasos iniciales, se considera de suma importancia empezar su estudio cuidadoso desde ahora, ya que a nuestro parecer puede conducir a una reestructuración total de las economías y sociedades centroamericanas.

Al mismo tiempo, es claramente perceptible un proceso de replanteamiento de los procesos de integración económica en América Central, que a nuestro parecer deben visualizarse dentro de ese marco general que impone el proceso de integración económica del norte de América. Este proceso de integración en Centroamérica tendrá, a no dudarlo, fuertes repercusiones sobre el sector agrario de los países de la región, que es urgente ir estudiando a fin de contar con elementos analíticos que permitan comprender los procesos y brindar instrumentos

5. Si bien aparentemente existe una agenda en la conformación de lo que se ha denominado el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), el proceso de conformación de un bloque que comprenda desde Canadá hasta la Tierra del Fuego, no es un asunto sencillo de resolver en un plazo breve, aun aceptando que este proceso de integración pueda darse en forma armónica con los ya existentes en el área (MERCOSUR, área andina, Mercado Común Centroamericano, CARICOM, etc.). Lo que puede brindar condiciones diferentes a nuestro país, es la petición de que los beneficios del NAFTA se extiendan a la región centroamericana, lo que equipararía con México a estos países en cuanto al acceso privilegiado a los grandes mercados del norte.

conceptuales a los diversos grupos sociales para enfrentar su adaptación o resistencia a las nuevas situaciones.

El propósito fue entonces desarrollar una investigación detallada en el campo de las consecuencias para la agricultura centroamericana de los procesos de apertura comercial y de integración comercial. El estudio se centra en el sector agrícola, en el que el interés fue visualizar las consecuencias sobre los diversos sectores económicos (producción para el mercado interno, sectores tradicionales de exportación y nuevos sectores de exportaciones no tradicionales), y los diferentes sectores sociales (grandes empresarios, pequeños y medianos productores y asalariados), de forma que pudieran abordarse los cambios tanto desde una perspectiva de las consecuencias sobre lo que puede considerarse los elementos macroeconómicos más generales (crecimiento de la producción y la inversión, balanza comercial, etc.), como sobre la estructura de la producción y la estructura social.

Dentro de esta perspectiva de un esfuerzo investigativo que pretende abarcar la problemática descrita desde una óptica regional centroamericana, y en la que se tiene el interés de trabajar en el transcurso de los próximos años, se enmarca la presente investigación.

Lo que presentamos en este libro representa un análisis específico para el caso de la agricultura costarricense, de la problemática regional centroamericana que se encuentra en el norte de nuestros intereses. Lógicamente, por la índole del problema de investigación, fue absolutamente necesario que el estudio sobre Costa Rica se enmarcara en una perspectiva general regional.

En el presente documento se elabora un análisis de las perspectivas futuras de la agricultura costarricense frente a los procesos en marcha de apertura comercial y de reformulación de la integración centroamericana, desde la perspectiva de las modificaciones en la estructura de la producción agropecuaria que dichos procesos generan.

Se realizó un estudio de los planteamientos al respecto, extraídos de los documentos oficiales generados en los gobiernos e instancias intergubernamentales y tratados internacionales suscritos: programas de ajuste estructural, reuniones de presidentes, informes de comisiones, adhesión del país al GATT y a la OMC, etc.

Luego, a partir del seguimiento de los planteamientos de la política, se examinan las repercusiones sectoriales que han estado ocurriendo y que se pueden prever hacia el futuro, en los sectores de productos

tradicionales para el mercado interno, productos tradicionales de exportación y productos no tradicionales de exportación. Es decir, de lo que se trata es de determinar el impacto del nuevo modelo de desarrollo impuesto por los procesos de apertura comercial y de integración económica en las modificaciones sectoriales de la producción agropecuaria, en lo que tiene que ver con composición del Producto Interno Bruto Agrícola (PIBA), y sectores, rubros y formas empresariales privilegiadas o deterioradas.

Para lo anterior se procedió, con las limitaciones impuestas por las deficiencias de la información disponible, a realizar un análisis de las modificaciones en las pautas de las importaciones de mercancías de origen agropecuario del país, en esta ocasión de forma agregada, pero que se espera desglosar en el futuro por país de origen de estas, con la finalidad de evaluar principalmente los efectos sobre la producción interna de los procesos de apertura e integración.

Obviamente que el posible impacto futuro de los nuevos esquemas de integración económica se establecerá a partir de la forma en que los lineamientos de política al respecto tenderían a afectar a los diversos sectores productivos según son delimitados arriba; es decir, no se trata de una evaluación ex-post, sino, más bien, de una evaluación ex-ante. Solo en el caso de la apertura económica sería posible combinar el análisis de los efectos que ya se están produciendo con el de los que se visualizan hacia el futuro a partir de una posible intensificación de la reducción de los aranceles.

Se puede establecer que el proceso que tiende a la apertura comercial, en el sentido de incentivar por un lado las exportaciones y por el otro a abrir el mercado consumidor interno a los artículos importados, vía fundamentalmente la reducción de los aranceles y la transformación en aranceles de las licencias de importación ("arancelización"), constituye una especie de marco general en el que hay que ubicar el análisis de los nuevos procesos de integración económica.

La investigación que hemos realizado, en consideración a que toca la evolución de procesos en marcha, necesariamente ha tenido un alto carácter de indagación prospectiva, que se ha realizado tomando como base la metodología de la construcción de escenarios. Lo interesante de constatar es que, como puede verse más adelante, algunos de los escenarios posibles pasaron a ser realidades concretas, durante el tiempo que ha tomado el proceso investigativo.

La construcción de escenarios parte de la necesidad de plantear diversos marcos analíticos, dentro de los cuales se plantea una determinada evolución de los fenómenos por considerar. En nuestro caso, los elementos a incluir tienen que ver con la evolución de la reorganización de las políticas de comercio exterior del país, de forma que se puedan extraer sus pautas básicas de cambio en aras de ir "modelando", por así decirlo, las consecuencias para los sectores productivos y sociales.

Debe tenerse claro que la pretensión no llega hasta la construcción de modelos, ya que ello supondría la elaboración de pautas de relación entre las diversas variables involucradas, susceptibles de ser trasladadas a ecuaciones matemáticas dentro de un esquema de relaciones multivariadas, que permitan analizarse en forma interactiva en una computadora que, por las pretensiones de sobrepasar el nivel meramente macroeconómico, para extraer conclusiones de impacto sobre las condiciones de reproducción de sectores productivos y sociales, tendría un carácter excesivamente complejo. En este sentido, no se ha intentado realizar un análisis de repercusiones sobre el comercio internacional, de forma modelada, que es lo más frecuente en la literatura disponible, sino algo que es al mismo tiempo más simple y más complejo⁶.

Es más simple en el sentido de que los escenarios no se trasladan a un modelo operado en una computadora, capaz de extraer las modificaciones cuantitativas derivadas de la modificación de las políticas y medidas en comercio internacional, pero al mismo tiempo más complejo, en el sentido de que en lugar de visualizar las modificaciones cuantitativas sobre el volumen de las transacciones comerciales, lo que se realiza es un análisis de las repercusiones posibles en una perspectiva económica y social. Es decir, no se trata solo de ver las consecuencias sobre los volúmenes de las transacciones, sino de examinar las consecuencias para los diversos sectores productivos y, dentro de ellos, para los diversos estratos de productores.

6. Una visión de los diversos modelos que se han elaborado, que intentan ver las modificaciones en las pautas del comercio internacional a partir de una supuesta liberalización del mercado internacional de productos agropecuarios, puede verse en GOLDIN y KNUDSEN, 1990. Como puede observarse en los modelos expuestos en ese libro, lo que se realiza es la construcción de modelos que proponen diversas pautas de evolución en la remoción de las barreras al comercio, con una discusión de las consecuencias cuantitativas, especialmente sobre el volumen de las transacciones comerciales.

Originalmente, en el momento en que se diseñó la investigación (segundo semestre de 1992), el planteamiento fue de diversos escenarios posibles desde la perspectiva de los procesos de apertura comercial e integración económica. Estos fueron delimitados de la siguiente forma:

Primer escenario: Apertura comercial de los países centroamericanos, de manera unilateral y dentro del marco del ajuste estructural

Se puede afirmar que este es un proceso en marcha, en el que el país que más ha avanzado en la región centroamericana es Costa Rica. La política en términos generales plantea una reducción progresiva y prácticamente universal de los aranceles al nivel mínimo propuesto en el marco del GATT (20 por ciento como techo), proceso que se está efectuando en forma acelerada, y con el ingreso de Costa Rica a ese organismo, posteriormente convertido en la Organización Mundial del Comercio, el compromiso de eliminar las barreras no arancelarias, especialmente en lo que se refiere a la remoción de las licencias de importación y su transformación en aranceles (el denominado proceso de "arancelización", implica una reconversión de la estructura de la producción para orientarla aún más hacia la exportación.

Segundo escenario: Conformación del bloque de libre comercio del Norte de América y aumento de la competencia de América Central con México por el acceso a esos mercados

Dentro del marco general de la tendencia a la reconversión productiva hacia el mercado exterior, la constitución de un bloque de libre comercio entre los tres países de Norteamérica coloca a México en una posición potencial de acceso privilegiado a los mercados de Estados Unidos y Canadá, respecto al resto de América Latina. Las posibles condiciones de preferencia que México ha obtenido para sus productos representarían una potencial competencia sumamente fuerte para las economías centroamericanas, de enorme importancia futura en el campo de la agricultura.

Tercer escenario: reformulación de la integración económica centroamericana y conformación de un bloque de libre comercio con México

Con la revitalización de la integración económica en la región, los países centroamericanos pretenden crear un espacio más atractivo para las inversiones extranjeras, en el sentido de conformar un mercado regional de fuerza de trabajo, recursos naturales y facilidades para la instalación de las empresas (sistemas fiscales especiales, repatriación libre de utilidades, construcción de infraestructura, etc.). A ello se uniría la creación de un mercado de libre comercio con México, lo que les permitiría de alguna forma no quedar totalmente relegados en el acceso al bloque del norte, así como la atracción de la inversión mexicana a la región.

Estos escenarios tienden a señalar las nuevas condiciones en que se movería el comercio internacional de Costa Rica, en lo que se refiere a la apertura comercial y a la reconfiguración de los procesos de integración económica en el Norte de América y la región centroamericana.

Los escenarios fueron delimitados analíticamente desde una perspectiva de tendencias generales de características simples. Un resultado de la investigación, es que ha posibilitado la construcción de un escenario complejo, que combina los tres anteriores, analizados como procesos aparte, pero que actúan en forma integrada, lo cual permite de alguna forma modelar los cambios hacia el futuro. Este escenario, que corresponde a la situación del país en 1997, se expone más adelante, en la discusión de las hipótesis planteadas y su actualización.

2. Elementos metodológicos y técnicos

2.1 Hipótesis de trabajo

Antes de entrar directamente a exponer las hipótesis, resulta conveniente realizar algunas observaciones de tipo metodológico, a fin de que estas puedan ser analizadas dentro del contexto de la presente investigación.

En primer lugar, las hipótesis tienen el objetivo fundamental de servir de guía al proceso investigativo, de forma que permitan dirigir la atención a determinados procesos que se consideran vitales para explicar la evolución de la agricultura costarricense en una perspectiva centroamericana en los próximos años, en el marco del programa de investigación que se pretende desarrollar. En este sentido es que se ha considerado conveniente discutir las aquí, tanto con la finalidad de contrastarlas con la evolución real de los fenómenos, en aquellos aspectos en que sea posible hacerlo, como en el que se consideren en futuras investigaciones en esta línea de trabajo.

En segundo lugar, estas hipótesis están referidas exclusivamente a la relación entre apertura comercial y procesos de integración económica, y no pretenden por lo tanto constituirse en un marco de interpretación de la evolución de la totalidad del agro nacional.

En tercer lugar, cada una de las hipótesis se encuentra relacionada con las demás y deben examinarse desde esa perspectiva de cuerpo analítico integrado; es decir, no deben verse como compartimentos estrictamente separados, sino que se quiere llamar la atención acerca de que si uno de los procesos a los que se hace referencia en determinada hipótesis toma una dirección, ello necesariamente tendrá efectos colaterales sobre los otros procesos.

Ello pretende además apuntar hacia la necesidad de encarar el análisis de las políticas económicas desde una perspectiva amplia, totalmente diferente a la que es usual en los enfoques de tipo monetarista, que se concentran exclusivamente en elementos como el crecimiento del PIB, la balanza comercial, el déficit fiscal, etc., como los factores de evaluación principales de las políticas económicas. Sin

querer afirmar que esos elementos no revisten ninguna importancia y que por lo tanto no deban incluirse en el marco analítico, la evaluación de las políticas económicas debe orientarse fundamentalmente hacia el impacto sobre la transformación de la estructura de la economía y la sociedad, y en última instancia, su efecto sobre el nivel de vida de las masas de la población.

Sin embargo, es necesario aclarar que los aportes que se realizan en este trabajo en esta línea son limitados, ya que para propósitos prácticos de factibilidad del proyecto, se considera solo en forma parcial la profundización de las consecuencias socioeconómicas sobre sectores específicos, que sería necesario encarar a partir de estudios de casos en rubros específicos o sectores sociales determinados. Lo mismo está contemplado como una posible segunda fase de la línea de investigación que se inicia con la presente investigación.

Y finalmente, siempre en un cuerpo de hipótesis es conveniente dejar el campo abierto a lo que se puede denominar las hipótesis alternativas. Sin embargo, en la mayoría de los casos están elaboradas en la forma de lo que se podría considerar **hipótesis máximas**, sin que se pretenda que en la realidad los procesos se vayan a dar siempre de esa forma. En la reflexión económica, social y política, siempre debe tenerse la visión amplia de que la mayoría de las veces los procesos no se dan solamente en Blanco o Negro, sino que queda abierta la posibilidad para la existencia de todas las tonalidades del Gris. No obstante, se ha considerado conveniente plantear las hipótesis desde esa perspectiva máxima, ya que tiene la utilidad de apuntar directamente a los procesos que se pretende aislar analíticamente para su estudio.

Ello supone una opción práctica en el proceso investigativo propuesto. Como se mencionaba antes, se considera que un resultado de la investigación lo constituye la construcción de escenarios más complejos, lo cual conducirá a la delimitación de hipótesis derivadas de esos nuevos escenarios. Esto será uno de los resultados de la investigación; es decir, la construcción de un cuerpo de hipótesis y escenarios a los cuales se les pueda dar seguimiento de forma prospectiva, en un marco temporal que rebasa los límites establecidos en el presente proyecto de investigación.

Hasta el momento, parece claro que los procesos de reestructuración económica están inscritos dentro de los programas de ajuste estructural, que han tenido un avance relativo mayor en la región centroamericana en Costa Rica. Asimismo, la pretensión de liderazgo

del gobierno de ese país parece clara, en un intento al parecer de tomar la delantera y mayor ventaja del proceso, en una aparente alianza tácita con México. Ello reviste la potencialidad de la eclosión de una serie de conflictos que hacen presagiar que el camino hacia la integración sea lento y difícil, como ya parecen vislumbrarse con la firma de los tratados de integración entre Guatemala, Honduras y El Salvador, y el papel receloso manifestado por Costa Rica. La reflexión en este campo será un aspecto prioritario por desarrollar a partir de las hipótesis planteadas ahora, de forma que sea posible la consideración de todos estos elementos en la investigación prospectiva de las políticas económicas.

Tomando en cuenta esos elementos, es que se procedió a elaborar las hipótesis generales que se pasan a exponer.

2.1.1 Hipótesis de la apertura comercial sin restricciones

Esta hipótesis viene a plantear que lo que va a predominar en los próximos años es una política hacia la disminución indiscriminada de los aranceles de importación para establecerlos a un nivel bastante más reducido que el actual (el planteamiento delineado es que no podrán ser superiores al 20 por ciento), de forma más radical incluso a lo que se tiene contemplado en las negociaciones al interior de la OMC.

La apertura indiscriminada también tiene el supuesto de que se eliminarán todas las restricciones no arancelarias, lo cual significa que no se podrán establecer limitaciones a las importaciones basadas en el establecimiento de sectores que se consideren de importancia estratégica ya sea por razones económicas, políticas o sociales, o que estas serían extremadamente reducidas.

Esto significa, en el caso más extremo, que un sector de la producción dirigido al mercado interno no podría ser protegido en la forma de mantenimiento de precios de sustentación o el establecimiento de cuotas de importación, en razón de que agrupa un número muy alto de productores, o que se considera vital producirlo en el territorio nacional por motivos estratégicos (seguridad alimentaria, por ejemplo).

Debe recordarse que las teorías más en boga en cuanto al comercio internacional establecen que necesariamente la complementariedad de la economía debe darse hacia el exterior, ya que es lo único que

garantiza la eficiencia de la producción respecto a economías de escala (especialmente en países pequeños), y que ello pasa necesariamente por la especialización en los rubros que se muestren competitivos a nivel de precios en el mercado mundial (GREENAWAY, 1991).

Una apertura de este tipo tendrá el efecto de exponer a la producción interna a la competencia del exterior, de forma que los únicos sectores que estarían capacitados para sobrevivir serán los que evolucionen hacia una estructura de costos competitiva en el ámbito internacional. El efecto previsible sería la desaparición paulatina de sectores enteros de la producción agropecuaria, con repercusiones de una enorme dimensión en los campos económico y social. Uno de los sectores más afectados lo sería el de los granos básicos (arroz, frijol y maíz, principalmente), que enfrentaría una crisis aún mayor a la actual, con repercusiones sumamente importantes si se considera que en la estructura de la producción un papel primordial lo juega el sector de pequeños productores campesinos.

El fenómeno de crisis de este sector asumiría una dimensión aún más acentuada si se considera que la apertura comercial iría acompañada de la eliminación de todo tipo de subsidio interno, especialmente en la forma de precios de sustentación, los cuales en la actualidad de todas formas se encuentran totalmente desmantelados en razón del costo alegado que tienen sobre el gasto estatal y la necesidad de reducir el déficit fiscal.

La apertura comercial irrestricta significaría, por lo tanto, la probable desaparición de importantes sectores de pequeños productores de la producción de alimentos, con todas las consecuencias conexas a nivel económico y social (proletarización y aumento de las masas marginales en las ciudades, reconversión productiva, baja del nivel de vida, aumento de la dependencia externa, impacto negativo sobre la balanza de pagos derivado de la necesidad de la importación, etc.).

Debe tenerse claro que el resultado final será el producto de una especie de larga negociación y de pugnas diversas, en las que los aspectos político-sociales adquieren una dimensión de la mayor importancia. En efecto, desde ya es visible como sectores específicos de la producción se están organizando para hacer frente a los efectos de este tipo de apertura. De esta forma, si bien la hipótesis parte del planteamiento de una apertura comercial irrestricta y unilateral por parte de los países centroamericanos, el estudio de los efectos de la implementación de esas políticas debe enfrentarse a partir de la determinación de lo que

podríamos denominar mecanismos de adaptación y de resistencia por parte de los diversos grupos empresariales y sociales. Ello supone, por lo tanto, que la dimensión de la acción organizada debe ocupar un lugar preponderante en el estudio propuesto.

2.1.2 Hipótesis del aumento de la especialización productiva en artículos de exportación

Esta hipótesis, estrechamente vinculada con la anterior, viene a plantear que la apertura comercial tendería a crear una estructura de producción agropecuaria aún más especializada hacia la exportación. De lo que se trataría es de determinar, siguiendo con la utilización de la jerga neoliberal, los rubros en los cuales se demuestre que se tienen ventajas comparativas a nivel del mercado internacional, desechando asimismo los que no las presenten.

La estructura de la producción se encaminaría así a una sobreespecialización mayor que la actual en una pequeña cantidad de rubros dentro de la región, orientados en su mayor parte a los mercados de los países desarrollados. Los rubros que desaparecerían tenderían a ser sustituidos por las importaciones, como sería el caso de los mencionados en la hipótesis anterior.

Esto, a nuestro parecer, tendría el efecto de aumentar aún más la vulnerabilidad de nuestra economía, ya que su suerte estaría ligada a la situación de los precios internacionales de un número reducido de artículos, en lo que al sector agrario se refiere.

2.1.3 Hipótesis de aumento de la tendencia hacia la proletarianización del campesinado, por aumento de la inversión extranjera en la agricultura

Esta hipótesis parte del supuesto de que la especialización productiva mencionada anteriormente tendería a atraer capital extranjero para la inversión en esos productos de exportación. La modalidad del incremento de esa inversión se realizaría mediante la instalación de grandes empresas agroindustriales, que se basarían fundamentalmente en relaciones de trabajo asalariado. Esto, unido a la posible tendencia

hacia la crisis de significativos sectores del campesinado por la imposibilidad de competir con las importaciones de alimentos, provocaría un incremento del proceso de proletarización, que implicaría la transformación de los campesinos en una masa desposeída que vendría a engrosar los sectores informales en las ciudades, o en el mejor de los casos, en obreros asalariados de las empresas extranjeras.

Procesos en este sentido ya se están produciendo especialmente en el sector de la producción bananera, los cuales se vería incrementados a partir de las nuevas condiciones que se darían con la apertura comercial.

Un proceso alternativo al anterior, pero que a nivel hipotético se estaría planteando como de una importancia cuantitativa menor, es el proceso de reconversión de las unidades campesinas de productoras de alimentos para el mercado interno en productoras de artículos de exportación, la cual se daría en forma subordinada a las grandes empresas. Es decir, las unidades campesinas se convertirían en productoras de materias primas para las plantas exportadoras, principalmente de capital extranjero, las cuales realizarían el procesamiento y la exportación.

En la realidad, la hipótesis plantea la coexistencia de ambos fenómenos, con la preeminencia cuantitativa del primero sobre el segundo.

2.1.4 Hipótesis de la revitalización de sectores del campesinado como productores de alimentos baratos

Esta hipótesis, que se plantearía como alternativa o coexistente con las anteriores, establecería la preeminencia en las pautas del desarrollo centroamericano del sector industrial sobre el agrícola. La industrialización que se produciría sería basada fundamentalmente en la explotación de la mano de obra barata de la región. Ante la necesidad de mantener los costos de la fuerza de trabajo a un nivel atractivo para la inversión extranjera, se delinearían políticas que tenderían a una refuncionalización de la producción interna de alimentos, en manos fundamentalmente de los pequeños productores agrícolas, que serían de esta forma los encargados de mantener los salarios bajos mediante la generación de alimentos baratos.

Esto, además, parte del supuesto de que las pautas de inversión extranjera en la región centroamericana se caracterizarían por estar basadas fundamentalmente en los mercados exteriores, sin que exista un

interés marcado en el desarrollo del mercado interno. Ello, aunado al hecho de que lo fundamental consistiría en mantener una oferta de fuerza de trabajo barata, implica que el sector de la producción de alimentos no sería atractivo para la inversión extranjera ni para el gran capital nacional, por lo que se tendería a dejarlo en manos de los pequeños productores, que generalmente se pueden mantener produciendo mientras obtengan lo necesario para la reproducción de la familia, sin que necesariamente tengan que obtener una ganancia media.

El sector campesino pasaría, de esta forma, a ser explotado en forma indirecta por la inversión extranjera en la industria, evitándose así su proletarización masiva, que podría producir una exacerbación de las contradicciones sociales, más allá de lo conveniente para el mantenimiento de la estabilidad económica, política y social.

Esto se daría y las tendencias que se pueden deducir de los procesos de integración en marcha parecen apuntar un poco en esta dirección, mediante la integración a nivel de la región de la producción de alimentos, lo cual haría que los costos de producción se fijaran tendencialmente hacia los sectores con una estructura menor, produciéndose de esa forma una baja generalizada de los precios de los artículos de subsistencia alimentaria.

La situación económica y social del campesinado no tendería con esto a mejorar, pero se conformaría una contratendencia que aminoraría la incidencia de los procesos de proletarización, y el desarrollo industrial estaría de alguna manera basada en esa doble explotación de la fuerza de trabajo: en forma directa bajo la modalidad del trabajo asalariado y en forma indirecta bajo la modalidad del trabajo campesino, como elemento de mantenimiento de un costo reducido del trabajo asalariado.

2.1.5 Hipótesis de la competencia Centroamérica-México por el mercado norteamericano

Esta hipótesis parte del supuesto de que la integración de México en un bloque comercial con los Estados Unidos y Canadá le permitiría a ese país tomar una amplia ventaja en las relaciones comerciales respecto a la producción centroamericana de exportación. México presenta regiones en su territorio con las condiciones climáticas para producir una gran cantidad de los artículos de exportación que actualmente se explotan en

Centroamérica, los cuales se pueden ver profundamente incentivados en el país del Norte al disponer de un trato preferencial de acceso al mercado de Estados Unidos y Canadá, convirtiéndose así en una fuerte competencia para la región.

Como hipótesis alternativa, se puede plantear que en vista de la propuesta de integración comercial de América Central con México, y de este a su vez con Estados Unidos y Canadá, ello brindaría ventajas especiales a los empresarios mexicanos para convertirse en los intermediarios a nivel agroindustrial y comercial entre Centroamérica y el mercado norteamericano. Esto redundaría en una relación de subordinación de sectores productivos centroamericanos respecto al capital mexicano, en un proceso de integración en el que se produciría un incremento notable de la presencia de inversión extranjera de ese origen en la región centroamericana.

A partir de la delimitación de estas hipótesis, se desprenden los objetivos de la investigación.

2.2 Objetivos

Los razonamientos desplegados hasta ahora permiten delimitar los objetivos de la investigación.

- a. Analizar a partir de la estructura de las exportaciones agropecuarias de Costa Rica que se dirigen a los mercados de los Estados Unidos, Canadá y México, la posible repercusión que la conformación del bloque NAFTA pueda tener sobre ellas.
- b. Estudiar a partir de la estructura de las importaciones agropecuarias que se realizan en Costa Rica procedentes de los países mencionados, las posibles repercusiones que los procesos de apertura comercial y el establecimiento de convenios de integración con México puedan tener sobre la producción dirigida al mercado interno.
- c. Dar seguimiento detallado al establecimiento de los convenios comerciales con los países mencionados y entre los de la región centroamericana, a fin de ir estableciendo las posibles repercusiones sobre los diversos sectores económicos y sociales afectados en el campo de la producción agropecuaria.

- d. Visualizar un panorama de los principales conflictos potenciales entre Costa Rica y el resto de los países centroamericanos en el marco de los esquemas de integración comercial en la región.
- e. Determinación de las estrategias delineadas por los diversos grupos sociales y empresariales para enfrentar las nuevas políticas de apertura comercial e integración económica en la región centroamericana.
- f. Construcción de escenarios complejos que permitan realizar un seguimiento de carácter prospectivo que brinde una herramienta analítica para la toma de decisiones en política económica y social.

2.3 Estrategia de investigación

En cuanto a la estrategia de investigación, esta se basó fundamentalmente en fuentes secundarias, que comprenden el estudio detallado de la estructura de las importaciones agropecuarias de Costa Rica en el periodo posterior a 1986, y las repercusiones posibles de estas sobre los sectores que producen para el mercado interno.

Paralelamente se realizó un estudio general de las variaciones que las nuevas políticas de integración económica, especialmente en la forma de tratados de libre comercio suscritos por Costa Rica, a fin de determinar la posible repercusión de estos en la estructura de las exportaciones e importaciones agropecuarias del país.

Además, se realizó un análisis que se puede considerar exploratorio, a partir de fuentes documentales (especialmente periódicos de circulación nacional y algunas revistas especializadas), de las estrategias que los diversos sectores sociales y empresariales del agro van delineando para adaptarse o resistir a los nuevos procesos de apertura comercial e integración. En forma complementaria se realizó un número reducido de entrevistas con dirigentes de las organizaciones (cámaras empresariales, uniones de productores), seleccionados a partir de la información derivada del análisis de las fuentes documentales.

A partir de lo anterior, se realiza un análisis sectorial de algunos de los rubros productivos principales del país, discutiéndose para cada uno de ellos las repercusiones de los procesos descritos.

Un aspecto básico de carácter metodológico lo constituye la incorporación de técnicas analíticas de carácter prospectivo, en las cuales se plantea la utilización de la técnica de la construcción de "escenarios", como la herramienta que posibilitaría la reflexión acerca de las consecuencias hacia el futuro de estos procesos.

Una tarea por enfrentar desde las ciencias sociales en la etapa actual de la denominada globalización, es el estudio de las diversas alternativas metodológicas en el campo de la prospección hacia el futuro, campo en el cual existe muy poco en el país. Sin embargo, se considera necesario dar un paso adelante en el campo de las ciencias sociales, desde el simple establecimiento de las consecuencias de los procesos hacia la predicción de los cambios, de forma que el estudio contribuya realmente a brindar herramientas analíticas a los grupos sociales para reaccionar ante los procesos.

Al mismo tiempo, ello sentaría las bases para la constitución de una especie de estudio permanente en este cambio, de forma que se le pueda dar seguimiento a los procesos en un marco temporal mucho más amplio (10 ó 15 años), y estructurar programas de capacitación dirigidos a los sectores productivos, de manera que se pueda incrementar su capacidad de reacción hacia estos fenómenos.



Capítulo 2

**La evolución de la agricultura mundial en la
segunda mitad del siglo XX:
El marco general para comprender
los fenómenos de la apertura y la integración**

1. Las tendencias básicas de la evolución del mercado mundial

1.1 La conformación de grandes bloques económicos

Una de las perspectivas analíticas frecuentemente omitidas en los análisis sobre la agricultura, es la óptica que sitúa la evolución de sus pautas fundamentales dentro de los cambios que han ocurrido a escala mundial en este ámbito. En la época actual, en la que los procesos conducentes a la consolidación de un mercado mundial cada vez más globalizado e integrado, están en el primer plano y le imprimen un cariz determinado a todos los fenómenos de la vida económica y social, resulta obligado hacer una referencia a estos fenómenos, máxime si nos abocamos a estudios relacionados con el comercio internacional.

En el periodo de la segunda posguerra de este siglo, una serie de cambios de grandes dimensiones han ocurrido, que afectan intensa a nuestras economías y sociedades, y que ponen al sector agrícola de los países subdesarrollados ante nuevas condiciones para su desarrollo, lo cual se acentúa en el caso de las economías fuertemente dependientes de las exportaciones.

Las tendencias hacia una integración profunda del mercado internacional, bajo el dominio de las grandes potencias económicas (Europa, Estados Unidos, Japón y las nacientes potencias asiáticas), han estado basadas en grandes transformaciones, ocurridas a lo largo del siglo veinte y especialmente a partir de fines de la Segunda Guerra Mundial. Los principales procesos que se encuentran en la base de la implementación de la apertura comercial y la economía globalizada, son:

- a. La economía mundial ha pasado a ser dominada por una nueva potencia económica, que no es ningún país en específico, sino un nuevo tipo de empresa, **la empresa transnacional**. La característica central de este tipo de empresa es que su campo de inversiones y vinculaciones comerciales necesariamente debe darse a escala mundial y, por consiguiente, para su desarrollo necesita de

un "espacio" conformado por la economía del mundo como un todo. En este sentido, las regulaciones existentes sobre el comercio internacional, las inversiones de las compañías en otros países (inversiones extranjeras), el flujo del dinero en mercados financieros nacionales, las regulaciones sobre la repatriación de ganancias, etc., se convierten en un freno a su desarrollo, en tanto que dificultan su movilidad o reducen ese "espacio". Para desarrollarse, este tipo de empresas necesitan "pasar por encima" de las fronteras nacionales sin grandes regulaciones ni obstáculos, con sus productos, sus capitales y sus inversiones.

b. Sin embargo, lo anterior no significa que los intereses nacionales hayan desaparecido, sino que más bien se han incrementado en aras de resguardarlos frente a la evolución de esa economía globalizada. Esto adquirió en un primer momento la forma de incremento de las medidas de protección, por las cuales las economías nacionales eran resguardadas de la competencia de los productos y las inversiones extranjeras. Pero, en un segundo momento, este proceso de protección de los intereses nacionales, se constituyó en un freno para el propio desarrollo de las empresas de esos países, de forma que se pasó a una fase de conformación de **grandes bloques internacionales de integración económica y comercial**: la Comunidad Económica Europea, la formación del bloque económico del Norte de América (Canadá, Estados Unidos y México), y la creación de lazos tendientes a formar un bloque en lo que se ha llamado el área de influencia del yen, conformado eventualmente por Japón, Corea, Taiwán, China, Singapur, Vietnam, Indonesia, etc. (BUELENS, 1992; GRIFFIN y KAHN, 1992).

c. Las tendencias hacia la generalización de una **nueva división internacional del trabajo**, basada en el control del avance tecnológico y de la información, por parte de los países desarrollados más avanzados, de forma que se impone al resto del mundo un costo por la utilización de esa tecnología y ese conocimiento. Dentro de esta nueva división internacional del trabajo, nuestros países quedan cada vez más reducidos a su papel tradicional, de productores de artículos primarios (agropecuarios y de extracción de recursos naturales), a lo cual se añade un papel en la industria liviana (maquila y similares), complementaria de los países centrales⁷.

7. Uno de los aspectos esenciales de esta nueva división internacional del trabajo la constituye el hecho de que, a pesar de que hay transferencia de fases de la producción a los países de

d. En esta nueva división internacional del trabajo, un papel fundamental lo ocupan las estrategias para la atracción de las inversiones extranjeras, mediante la implementación de paquetes de medidas que incluyen aspectos como facilidades para la repatriación de utilidades, beneficios de orden fiscal (exenciones de impuestos basados en regímenes especiales, pagos reducidos sobre utilidades o renta, etc.), construcción de infraestructura para la producción y la exportación (zonas industriales, puertos modernos, etc.), y por último, pero tal vez lo más importante, condiciones óptimas para la utilización de la fuerza de trabajo nacional, que incluyen especialmente medidas para mantener el valor de esta bajo (mano de obra barata), y planes de formación educativa y profesional para generar el tipo de trabajador requerido por las transnacionales⁸.

Estas transformaciones son las que hay que tomar en cuenta para poner en una adecuada perspectiva los denominados procesos de globalización y de apertura comercial.

En la actualidad ya casi resulta imposible abrir un periódico, encender la radio o poner el noticiero de la televisión, sin que, de una u otra forma, se haga referencia al proceso de la apertura comercial o la "globalización". Sin embargo, en la mayoría de los casos, existe una gran confusión sobre estos conceptos, de forma que al final son utilizados para incluir cualquier cosa y se los vacía completamente de contenido.

la periferia, por así decirlo, no se produce una verdadera transferencia tecnológica, lo que provoca que esta siga siendo controlada por la casa matriz de la empresa.

8. No queremos afirmar con lo anterior que la única opción para los países subdesarrollados es atraer fases de la producción que requieran exclusivamente de mano de obra no calificada. Incluso son claras las estrategias diseñadas para atraer empresas que utilizan una mano de obra más calificada (la instalación de la transnacional INTEL en Costa Rica parece ser un ejemplo exitoso de esas estrategias). Sin embargo, es también claro que también a nivel de ese tipo de mano de obra, el costo de esta en nuestros países es sustancialmente más reducida que en los países desarrollados, siendo este un elemento básico para que empresas de alta tecnología se desplacen a estos países, provocando incluso la reacción adversa de los propios obreros de los países desarrollados y sus organizaciones, que ven incrementada de esta forma la situación actual de elevados niveles de desempleo, que afectan en general a casi todos los estratos de los trabajadores. Asimismo, un aspecto por considerar es el de los costos ambientales de las empresas en los países desarrollados, por los que el sometimiento a las regulaciones en este campo hacen aumentar los costos de producción, por lo que resulta atractivo desplazar fases de la producción a países donde esas regulaciones son menos rigurosas, aspecto sobre el cual no podemos extendernos en aras de los propósitos del presente trabajo.

Todo ello genera una gran confusión, que se acompaña con una alta dosis de falta de información, lo que hace que la mayoría de las personas vean los procesos mencionados como algo casi mágico, inevitable y que más tarde o más temprano los va a afectar, sin que puedan hacer nada para evitarlo.

En forma estricta, la **apertura comercial** no significa otra cosa que un proceso que tiende a abrir los mercados de un país determinado, de forma que los productos que vienen de afuera puedan entrar más fácilmente y pagando menos impuestos de importación. Es decir, la apertura significa la reducción de los obstáculos existentes al comercio internacional, si nos ubicamos a una escala planetaria, entre los diversos países.

La **globalización**, por su parte, hace referencia a la tendencia a la formación de un mundo cada vez más interdependiente y comunicado entre sí. Por un lado, los países están cada vez menos aislados unos de otros, de forma que se tiende a la conformación de un **mercado mundial** de productos y servicios, comandado por grandes compañías transnacionales que necesitan ese mercado mundial integrado para su desarrollo. Por otro lado, la integración del mundo es cada vez más alta, en el ámbito de las comunicaciones y la información. Las noticias sobre lo que ocurre en alguna parte del mundo llegan en cuestión de minutos a todo el globo, y en la actualidad es posible enterarse de casi cualquier evento o tener información actualizada sobre casi cualquier cosa en cuestión de minutos desde que ocurrió (deportes transmitidos en directo, noticias inmediatas, información comercial y financiera, etc.). Asimismo, los procesos financieros son casi inmediatos, de forma que se puede comprar o vender, o trasladar capitales de un lugar a otro del globo mediante la utilización de los recursos automatizados, literalmente en cuestión de minutos.

Se puede afirmar, entonces, que la apertura comercial es un proceso dentro del fenómeno de la globalización, por el cual se tiende a conformar un mercado mundial más amplio, que es lo que necesitan las grandes empresas del mundo actual; es decir, las **grandes empresas transnacionales**. No es casualidad, por lo tanto, que el proceso de la apertura sea promovido por los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial), y por las grandes potencias mundiales (Estados Unidos, Europa, Japón, etc.).

Una de las cosas que hay que entender es que el proceso de apertura comercial, como ya lo hemos mencionado, es impulsado por esas grandes potencias económicas, dentro de una estrategia que persigue que el mercado internacional se estructure aún más a sus intereses, y no es un proceso que parta de los intereses de los países subdesarrollados. Ello no significa que no se puedan obtener algunos beneficios de estos procesos, pero, en lo fundamental, lo que significa es que cada vez más los países subdesarrollados tienen que desenvolverse dentro de las reglas del juego que han impuesto las grandes potencias y compañías internacionales, en un campo de batalla en el que lo primordial que se dirime son las contradicciones entre esas transnacionales y potencias económicas.

Desde el origen de la sociedad capitalista actual, y aun antes de que ella existiera, el problema del comercio internacional ha sido uno de los más complicados y que ha generado una gran cantidad de conflictos de muy diversa naturaleza, incluidos los de tipo militar. Los procesos de conquista, en la mayoría de los casos, llevaban implícita la expansión de los mercados, y el aumento de la escala de la explotación de los recursos naturales y la fuerza de trabajo. Debe tenerse presente que las limitaciones al comercio entre los países no es algo nuevo, sino que todos los países, de una u otra forma, siempre han tratado de defender el mercado interno de la producción extranjera y abrir los mercados de los otros países a sus productos.

Los esfuerzos de las diversas potencias económicas en el ámbito mundial por hacerse de "esferas de influencia", constituidas por grupos de países sobre los cuales ejercen una dominación económica, constituyen un fenómeno ya bastante viejo. Desde la época colonial y los primeros años de la vida independiente, nuestro país ha sido influido por las disputas de mercados, primero entre España e Inglaterra, luego entre Inglaterra y Estados Unidos, y en la actualidad entre Estados Unidos, tratando de mantener su supremacía en esta región, contra los intereses de Europa y de las potencias asiáticas.

En forma muy general, podemos decir que lo que estamos viviendo en el campo de la reconfiguración del comercio internacional a escala mundial, es un reflejo de esas grandes contradicciones entre las potencias, pero puestas en otras dimensiones debido a que un mercado mundial más consolidado es una de las exigencias que tienen las empresas transnacionales para su desarrollo. La agenda de la discusión,

por así decirlo, la han puesto los países desarrollados y buena parte de la discusión se ha orientado hacia la forma en que esos países pueden integrar a los subdesarrollados a sus mercados, y la forma en que unos países desarrollados pueden tener acceso a los mercados de los otros países desarrollados.

En esta perspectiva es que debe entenderse la gran contradicción actual, entre las tendencias a la globalización planetaria, que se encamina a la conformación de un mercado mundial más integrado, por un lado, y la exacerbación de las contradicciones nacionales, que conlleva el (re)surgimiento de los nacionalismos, que han llevado incluso al fraccionamiento de países multinacionales o federaciones ya constituidas, y que aparentaban una gran solidez (Yugoslavia, la Unión Soviética y dentro de ella la misma República Federada Rusa, Checoslovaquia, etc.), al resurgimiento de los viejos nacionalismos de siempre, acompañados de las ideologías xenófobas de toda laya, hasta la conformación de los grandes bloques internacionales. Esto es una manifestación de las contradicciones nacionales en la época de la globalización bajo la égida de las transnacionales, que no tiene otra forma de expresarse, en el campo económico, sino como la conformación de los grandes bloques económicos.

Todas estas contradicciones raciales, culturales y nacionales se despliegan en el escenario de un resurgimiento de la importancia de las migraciones internacionales, que fundamentalmente ha provocado el desplazamiento de grandes contingentes poblacionales desde el mundo subdesarrollado al desarrollado. Este aceleramiento de las migraciones internacionales, provocado por la enorme concentración del desarrollo y la riqueza en las grandes potencias occidentales y asiáticas (Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y Japón), y el aumento de la pobreza en la población de los países subdesarrollados, ha significado el surgimiento de un migrante que ocupa el escalón más bajo en la pirámide social y, en el sector laboral, los puestos de menor calificación y remuneración. Asimismo, esto significa la formación de comunidades en el seno de los países desarrollados que se diferencian del resto de la población por características físicas (color de la piel, etc.), culturales (idioma, costumbres, religión), lo que provoca el rechazo de algunos de los segmentos del resto de la población, quienes se sienten afectados en el sentido de tener que "tolerar" esas costumbres diferentes, que se consideran lesionados desde la perspectiva del desplazamiento en los puestos de trabajo, etc.

Esto tiene su manifestación más virulenta en el resurgimiento de los movimientos fascistas y raciales en Europa (agrupaciones neonazis), y los grupos de presión que plantean la necesidad de la expulsión de los migrantes o, por lo menos, de medidas que impidan el ingreso de más de ellos⁹.

Tal vez en el proceso que conforma el bloque económico más consolidado, más profundo y más antiguo de la historia reciente es donde se puede ver con más claridad la operación de estas contradicciones del mundo actual: la Unión Europea (UE). En los orígenes de la conformación de este bloque en la década de 1950, se encuentra explícitamente considerada la necesidad de la integración para poder competir con el poder en ese momento casi hegemónico de los Estados Unidos y con el creciente peso de Japón¹⁰.

Debe recordarse que la UE, que en su origen se denominó las comunidades europeas, se fue conformando en un largo proceso que arranca desde la década de 1950, hasta convertirse en uno de los bloques de más peso y más dinamismo en el contexto internacional. En el momento en que el esfuerzo integracionista se inicia, es la época en que el dominio de Estados Unidos como la principal potencia económica no tiene grandes contrapesos, a no ser en el plano militar con la fortalecida Unión Soviética y el bloque de naciones bajo su órbita de influencia.

Se trata de la época del "desafío americano", visto desde la perspectiva de los europeos como el riesgo de quedar reducidos a simples apéndices de la economía norteamericana, y donde el riesgo que representan los capitales norteamericanos invertidos en Europa permea todo el proceso.

Paralelamente, aparece en el panorama un Japón que se desarrolla en forma acelerada, con una invasión de mercancías en todo el mundo, incluyendo, por supuesto, los mercados europeos.

9. Los "cabezas rapadas" alemanes y de otros países europeos, los movimientos políticos al estilo *Le Pen* de Francia, la ultraderecha republicana en Estados Unidos, los movimientos fundamentalistas religiosos, etc.

10. La bibliografía al respecto es muy vasta. A modo de ejemplo, sobre este particular, pueden revisarse los trabajos siguientes: COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. 1990a; GOODMAN, 1992; TEULON, 1991; BUELENS, 1992; COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. 1987; JACQUEMIN y SAPIR; HARROP, 1989.

De esta forma, la UE se forma con el objetivo de competir con el poder hegemónico de Estados Unidos y el creciente peso de Japón. La manera de aumentar esta posibilidad de competencia, es la de conformar un mercado integrado, de forma que este se constituya en la base de un nuevo desarrollo del capital de los países europeos. Esto conlleva, por supuesto, la implementación de políticas por las cuales este mercado integrado es protegido de la competencia externa, para que se convierta en el motor del nuevo desarrollo económico del continente. De esta forma, se genera un esfuerzo integracionista de amplias dimensiones, por el que se pasa en un plazo relativamente breve de la Europa de los 6, a la de los 9, a la de los 10, a la de los 12 y, más recientemente, en la última expansión, a la Europa de los 15, teniendo como resultado la conformación de un bloque que va más allá de la integración comercial y que se percibe como creciente hacia el futuro, con la posible integración de más países.

Esta realidad no fue adecuadamente comprendida por los gobernantes de Estados Unidos hasta épocas relativamente recientes, en la que se hace manifiesta la necesidad de delinear una estrategia de integración, a su vez, para hacer frente al peso creciente de la unión europea y los países asiáticos, mediante la creación de su propio bloque comercial. Es en esta óptica que debe entenderse la formación del bloque de libre comercio del Norte de América, conformado por Estados Unidos, Canadá y México, y los procesos proyectados hacia el futuro, tendientes a la expansión del bloque hacia el Sur, con la perspectiva del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con la puesta al día del "destino manifiesto": la integración comercial del continente desde Alaska hasta la Tierra del Fuego, bajo la hegemonía de Estados Unidos.

No debe perderse de vista que todo proceso integracionista conlleva necesariamente elementos de protección. Uno de los elementos básicos es que los países que se integran en un bloque tienen condiciones privilegiadas respecto a los que no lo están, para poder exportar e importar *al y desde* el interior del bloque. Este es el aspecto central de la conformación de los grandes bloques económicos del mundo actual: la creación de mercados para las empresas de los países integrados, que les permitan desarrollarse con base en ese mercado al cual tienen un acceso privilegiado, en detrimento de las empresas de los países no integrados a los bloques.

Los bloques económicos, por lo tanto, representan la expresión actual, en la época de la globalización económica, de las contradicciones entre las grandes potencias. Es por ello que los procesos integracionistas han tenido una gran difusión en los últimos años, tanto en el marco de los países desarrollados como de los países en desarrollo, ya que cada vez es más difícil competir en el comercio internacional con base en estructuras productivas y mercados nacionales.

La globalización y la apertura no significan, por lo tanto, la desaparición de los conflictos comerciales, sino que estos tienden a adquirir dimensiones cada vez más amplias. Ya no se trata exclusivamente de conflictos específicos entre países, sino que estos tienden a adquirir dimensiones globales, las cuales se acentúan cuando se consideran los conflictos entre los grandes bloques.

A ello debe añadirse la consideración de que las empresas transnacionales necesitan cada vez más un espacio económico mundial, por lo que necesariamente deben crearse las bases para que se generen condiciones mínimas, uniformes, para el funcionamiento del comercio internacional.

En esta perspectiva se ubican las acciones de las organizaciones internacionales, primero en el GATT y en la actualidad en la OMC. Esto no significa, ni por asomo, que los conflictos entre los países y los bloques hayan desaparecido, sino que tienen una manifestación en el ámbito de estos organismos. Asimismo, debe entenderse que los intereses de la protección a países y sectores es parte inherente a los conflictos en el comercio, y que estos están muy lejos de haber desaparecido, y que el camino hacia un libre comercio a escala mundial, en el caso de que se acepte que el proceso avanza hacia allí, puede preverse como bastante largo y lleno de conflictos de diversa índole.

Uno de los intereses de este capítulo es analizar la forma en que los procesos descritos afectan la agricultura y a los agricultores de nuestros países. Para completar este panorama, nos falta discutir cuál es la situación de nuestros países en el marco de estas transformaciones profundas ocurridas en el mundo en la etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial.

1.2 Las transformaciones fundamentales en la agricultura mundial en el periodo posterior a 1950

En esta sección nos interesa analizar las transformaciones de carácter más general que han ocurrido en la agricultura del mundo en el periodo de posguerra, marco que consideramos imprescindible para ubicar la situación actual de la agricultura costarricense y centroamericana, en los procesos de apertura comercial y globalización económica.

De lo que se trata es de que se tenga claro que estas transformaciones constituyen los límites dentro de los cuales se están dando los procesos actuales y que la evolución del agro de nuestros países se ve condicionada en alto grado por esa evolución. El objetivo es que se pueda entender el campo limitado en que nos movemos, a fin de comprender que dentro del marco de una economía globalizada nuestras opciones son limitadas, de forma que se puedan aprovechar estas opciones sin caer en metas de tipo ilusorio o de carácter apologético de las políticas de apertura, en el sentido propuesto por sus defensores de que solo beneficios podemos esperar de ellas.

Nuestro análisis parte de tres ejes principales. El primero de ellos se refiere a los grandes cambios que han ocurrido en este periodo en la estructura de la producción agropecuaria a escala mundial; se parte de que las características de la producción actual son radicalmente diferentes de las que existían a mediados del siglo, principalmente en lo relacionado con la potencialidad de la producción y con los volúmenes producidos en cada una de las grandes regiones del globo.

Del establecimiento de lo anterior se desprende el segundo eje analítico, ya que el cambio de la estructura de la producción y de su distribución regional significa el impulso de modificaciones en la estructura del mercado mundial de productos agropecuarios. Esto es de vital importancia, ya que supone que las condiciones para la exportación e importación de productos del agro son radicalmente diferentes en los noventa que en los cincuenta, lo que es de gran peso para países cuya economía se basa en gran parte en la actividad agroexportadora, como los nuestros.

Por último, y derivado de lo que exponíamos en la sección anterior, y de los cambios en la estructura general de los mercados, se han generado nuevas estructuras en el mercado mundial a partir de los procesos de integración económica y de la formación de grandes bloques regionales.

Partiendo de estos tres ejes analíticos, vamos a realizar una descripción rápida de los cambios fundamentales ocurridos en los aspectos mencionados, los cuales aparecen resumidos en el Esquema 1.

Esquema 1

Los cambios fundamentales en la estructura de la producción de la agricultura mundial

I. Pautas de uso de la tierra

- Incremento generalizado de la tierra bajo cultivo
- Aumento de la capacidad productiva de la tierra: obras de drenaje, riego, etc.

II. Aumento de la productividad del suelo

- Incremento de la producción por unidad de superficie
- Incorporación de insumos a la producción: fertilizantes, plaguicidas, etc.
- Creación de nuevas variedades de plantas y animales de mayor productividad. Perspectivas hacia el futuro: biotecnología.

III. Incremento de la capacidad productiva del trabajo agrícola y disminución de la población económicamente activa en agricultura

- Mecanización de la agricultura
- Disminución de la proporción de la población económicamente activa (PEA) dedicada a actividades agrícolas.

IV. La consolidación de un mercado mundial ampliamente diversificado

- El gran desarrollo de los medios de transporte: barcos, aviones, trenes, etc.
- Las innovaciones tecnológicas en los sistemas de conservación de alimentos: refrigeración, enlatados, radiación, etc.
- Los cambios en las pautas de consumo de los países desarrollados derivados del aumento en el nivel de ingreso de la población: mayor ingesta de proteínas animales *versus* calorías de cereales y papas, mayor consumo de productos frescos, etc.

1.2.1 *La evolución de la producción y la productividad: el incremento de la superficie de cultivo y el desarrollo de la tecnología*

La segunda mitad del siglo XX viene a constituir un periodo en el que el mundo presencia un desarrollo vertiginoso de la producción y la productividad en la agricultura, especialmente en el caso de los países desarrollados (GRIGG, 1992). Tanto en el caso europeo como en el norteamericano, la producción crece a un ritmo muy superior al del crecimiento de la población, lo cual hace que en el transcurso de unos pocos años se pase de una situación de relativa escasez en cuanto al abastecimiento interno de alimentos en Europa, derivada de la situación posterior a la Segunda Guerra Mundial, a una situación que se puede caracterizar primero de autoabastecimiento y luego de sobreproducción (TRACY, 1989), en tanto que en los Estados Unidos la situación es aún más acentuada (GRIGG, 1992).

Este aumento de la producción en los países desarrollados se ve acompañado por procesos similares en una parte sustancial de los subdesarrollados, especialmente en Asia y América Latina, con la excepción lamentable de África. Si bien en la doctrina poblacional los planteamientos malthusianos son revividos cíclicamente, lo cierto es que el ritmo de aumento de la capacidad de producción acumulada a escala mundial sobrepasa con creces el ritmo de crecimiento de la población, debido fundamentalmente al gran avance de la tecnología de la producción agropecuaria¹¹.

Este proceso tiene a su vez dos elementos constitutivos. Por un lado, el incremento de la tierra bajo cultivo y de su capacidad productiva, y por otro, el aumento de la capacidad de producción por unidad de superficie, mediante el incremento de la tecnología.

11. Debe ponerse atención al hecho de que estamos haciendo referencia a la "capacidad productiva", y no a la producción efectiva. Esto es una diferencia conceptual primordial, ya que si bien la capacidad de producción y en ocasiones las mismas existencias de alimentos acumuladas a escala mundial sobrepasan las necesidades de consumo, esto no significa que hayan desaparecido las hambrunas y que millones de personas no reciban el mínimo nutricional requerido para sostener adecuadamente la vida. Debe recordarse que en la economía capitalista, lo primordial no es que el consumidor existe, sino que el mismo tenga poder de compra para adquirir los bienes, de forma que la mayoría de las hambrunas no se originan en una escasez absoluta de alimentos, sino en que existen grandes sectores de la población que no reciben un ingreso suficiente para adquirirlos. Véase al respecto la obra de JOHN-SON, 1991, especialmente el capítulo 8 "World Food Adequacy and Security".

Durante la segunda mitad del siglo XX, se ponen en producción grandes extensiones de territorio, mediante el recurso de la eliminación de los bosques y la roturación de grandes espacios de tierras sin utilizar. Si bien ese fenómeno no es exclusivo de esa etapa, durante ese periodo se incrementa en gran escala, llegando a niveles que llevan a la práctica desaparición de los bosques primarios de Europa y los Estados Unidos¹². Asimismo, en el denominado "tercer mundo" este proceso es palpable, y cada vez más son las extensiones de tierras que se ocupan y se ponen en producción.

La incorporación de más tierras a la producción se ve acompañada de grandes inversiones en obras físicas sobre ellas, que hacen que tierras que antes no eran productivas o solo lo eran en forma marginal, adquieran características productivas óptimas. Nos referimos con lo anterior a la expansión de la construcción de grandes obras físicas, principalmente en riego y drenaje, que, por un lado, ponen en condiciones de producción tierras áridas y, por otro, lo hacen con tierras pantanosas. No es extraño, por lo tanto, que uno de los hábitat naturales de mayor deterioro y ritmo de desaparición, lo constituyan las tierras pantanosas, semiinundadas, que desaparecen al ser drenadas para incorporarlas a la producción¹³.

La combinación de riego y drenaje es la responsable de la incorporación de grandes extensiones de tierras en Europa, en la que se destacan fundamentalmente Italia y Holanda, y el sur y medio oeste de Estados Unidos, así como grandes extensiones incorporadas a la producción cerealera en Canadá.

12. Desde esta perspectiva, y al contrario de ciertos planteamientos de corte ecologista actual, el origen de los problemas ambientales no está en la deforestación de los bosques tropicales por los países subdesarrollados, sino que tiene su origen en la deforestación del mundo desarrollado, que es bastante anterior a la primera, en el saqueo colonial de nuestros recursos naturales y en los enormes niveles de contaminación generado por la producción industrial y el consumo desmedido en el denominado "primer mundo". Resulta una falacia que se nos quiera endosar la factura ambiental a los países subdesarrollados de los estropicios provocados por un sistema económico depredador.

Lo anterior no significa que no sea una necesidad imperiosa tener nuestra propia política de conservación y protección de los recursos naturales, que parte de los intereses profundos de nuestro pueblo, y no de directrices impuestas desde el mundo desarrollado.

A manera de ejemplo, puede revisarse el proceso de desaparición de las áreas de bosques en Europa, según se describe en la obra de GRIGG, 1992, cap. 2.

13. Al respecto, es particularmente interesante el trabajo de ZANDEN (1988), en lo que se refiere a lo que él denomina la "primera revolución verde" en Europa Occidental en el periodo de transición entre los siglos XVIII y XIX.

Asimismo, la construcción de vías de comunicación, que es masiva en este periodo, contribuye a posibilitar la expansión de la producción a áreas adicionales, haciendo posible la generación de producción mercantil en grandes extensiones no incorporadas por problemas derivados de la ausencia de medios de transporte (camino y carreteras, ferrocarriles, canales de navegación, etc.).

De esta forma, y como puede verse en el Cuadro 1, la extensión de terrenos de cultivo en los países de agricultura de clima templado y de relativo desarrollo, se expande un 22,5 por ciento entre 1960 y 1985, lo que significa 145,1 millones de hectáreas, y si se considera el periodo 1930-1960, la expansión representa un 42,8 por ciento y una incorporación de 207,3 millones de hectáreas¹⁴.

Este proceso se ve acompañado de la disminución de la superficie en barbecho, por la cual se aumenta aún más la superficie efectivamente utilizada, lo cual en esta época se encuentra asociado a la implementación de nuevas técnicas de cultivo y la incorporación masiva de abonos químicos, que hacen que ya no sea necesario dejar "descansar" la tierra para que recupere su capacidad productiva¹⁵.

Este incremento en la incorporación de tierras se encuentra acompañado por un aceleradísimo aumento de la productividad, tanto en lo que se refiere a la del suelo como a la de la fuerza de trabajo.

14. Sin embargo, resulta interesante comprobar que de las regiones consideradas, solamente Europa no presenta prácticamente ningún incremento en el área en explotación desde principios del siglo XX, y aun la tendencia actual es que esta más bien descienda. Esto significa que el enorme incremento de la producción experimentado por este continente, como se verá más adelante, se basa exclusivamente en el incremento de la productividad generado por el avance tecnológico.

15. Por "barbecho", una de las traducciones de la palabra inglesa "fallow", se entiende la tierra que se deja sin cultivar, por periodos determinados, a fin de que recupere su capacidad de producción. En la historia de la tecnología agrícola, se han producido diversos mecanismos por los que se reduce la cantidad de tierra en barbecho y el tiempo en que esta permanece sin producir, destacándose en primer lugar en el siglo XVIII la rotación de cultivos, la incorporación de abonos orgánicos procedentes de la ganadería, y en el periodo que nos ocupa, la incorporación masiva de fertilizantes químicos.

Cuadro 1
Expansión de las tierras de cultivo en países seleccionados
1860-1985 (millones de hectáreas)

País- Región	1860	1880	1910	1930	1960	1985	Aumento porcentual 1960-1985
Estados Unidos	65,8	75,9	140,1	166,8	158,3	187,9	18,7
Rusia	49,2	102,6	114,3	109,4	195,9	232,2	18,5
Canadá	-	6,1	14,1	23,3	25,0	46,8	87,2
Argentina	-	0,4	19,3	24,2	22,2	36,1	62,6
Australia	0,4	1,6	4,4	10,1	11,7	48,6	315,4
Rusia y Europa de ultramar	115,4	186,6	292,2	333,9	413,1	551,6	33,5
Europa	140,0	-	147,0	150,0	151,0	139,6	-7,5
TOTAL	255,4	-	439,2	483,9	564,1	691,2	22,5

Nota: El autor del cual se tomó este cuadro, entiende por "Europa de Ultramar" (*Europe overseas*), los países colonizados por población europea predominante (en este caso, Canadá, Argentina y Australia, apelativo totalmente cargado de "eurocentrismo" cultural. Hemos respetado ese apelativo en el cuadro, lo que no significa que nos adherimos a su significado ideológico.

Fuente: GRIGG, 1992, pag. 19. La última columna es calculada por el autor, con base en los datos del cuadro.

El periodo posterior a 1950 es caracterizado como el de la "revolución verde", proceso que implicó la generalización de un paquete tecnológico a la mayor parte del globo terráqueo, caracterizado por poner el acento en forma unilateral en el aumento de la producción, mediante la combinación de recursos tecnológicos que realizaban una integración de la incorporación masiva de fertilizantes, el control químico de plagas, la mecanización de la agricultura, la expansión en gran escala

de la investigación y la incorporación de sus resultados a la producción, la generación de nuevas variedades de plantas y animales de mayor productividad, etc.

Este proceso, que se generaliza al mundo como un todo, tiene una expresión particular en la agricultura del mundo desarrollado, permitiéndole una expansión de la producción y la productividad en gran escala. A veces perdemos de vista que los cambios que se han producido en la agricultura en el último siglo han ocurrido a un ritmo casi vertiginoso, de forma que ello ha incidido en una especie de dislocamiento de las formas tradicionales de producción.

Por ejemplo, el ritmo de incorporación de fertilizantes en la agricultura moderna, que se inicia en forma masiva con la explotación de fuentes orgánicas y minerales, el excremento de aves denominado "guano" y los yacimientos de nitratos y otras sustancias similares obtenidos de la explotación de minas, y que anteriormente había estado en la base de la combinación de agricultura y ganadería como fuente de estiércol, representa un aumento de la capacidad de producción de enormes dimensiones. Esto, a su vez, se potencia cuando se descubren los procedimientos químicos para la producción de fertilizantes sintéticos, lo que "libera" a la agricultura de las limitaciones de la producción de abonos orgánicos y minerales, y al mismo tiempo permite su producción a costos más reducidos.

Lo interesante es que este es un proceso relativamente reciente, lo cual se ejemplifica con el hecho de que no es sino hasta 1960 que los fertilizantes químicos llegan a desplazar en importancia a las fuentes orgánicas en la Gran Bretaña (GRIGG; 1992:41). De esta forma, no es casual que las mayores variaciones se hayan producido en la segunda mitad del siglo XX, con un impacto que debe considerarse en toda su dimensión para evaluar las condiciones de desarrollo de nuestra agricultura en el mundo actual.

El aumento de la productividad del suelo es sumamente marcado, de forma que los países desarrollados incrementan su capacidad de autoabastecimiento. Como puede verse en el Cuadro 2, en el que se describe el aumento de la productividad en el cultivo del trigo, desde 1885 hasta 1952, esta sube de 1,1 a 1,6 toneladas métricas por hectárea en Europa Occidental, lo que significa un incremento en ese periodo de 65 años de 45,5 por ciento, en tanto que entre 1948 y 1986, periodo de 39 años, el incremento es de 1,6 a 4,0 toneladas métricas por hectárea, lo

cual significa un 150 por ciento de aumento. En estos mismos periodos, para los países no europeos de clima templado, esta productividad casi no aumenta en el primer periodo, en cuanto para el segundo el incremento representa un 236,4 por ciento (periodo 1948-1986).

De estos datos también es importante resaltar que la revolución agrícola, que empieza a ocurrir primero en Europa, se generaliza rápidamente al resto de los países de agricultura templada, de forma que la diferencia en la productividad entre la agricultura de ese continente y los otros países incluidos, se reduce en forma muy acelerada. Así, la productividad del trigo en los países no europeos, que representaba alrededor del 69 por ciento de la europea hacia la mitad del siglo XX, pasa a un 92,5 por ciento en 1986, lo que refleja claramente la difusión tecnológica asociada a la revolución verde en todo el mundo.

Este aumento del potencial productivo de la actividad agropecuaria se encuentra asociado con un incremento pronunciado de la productividad del suelo, originado en la incorporación de una tecnología de corte productivista, en torno a lo que se conoce por la "revolución verde"¹⁶. Este proceso se basa fundamentalmente en la incorporación masiva de agroquímicos y la generación de variedades nuevas de plantas y animales, con características de mayor producción que las variedades y razas "tradicionales".

Las nuevas tecnologías de la revolución verde permitieron aumentar la capacidad de producción a niveles que sobrepasan con creces las necesidades de consumo en los países de mayor desarrollo tecnológico (Estados Unidos, Europa Occidental, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, principalmente). Este desarrollo tecnológico estuvo basado (y sigue basándose), en la incorporación a los procesos productivos de los avances científicos, que en este momento se concentran en la generación de insumos productivos que permiten obtener una mayor producción por unidad de área.

16. Por "revolución verde" se denomina el proceso de incorporación masiva de tecnología a la producción agropecuaria, que se produce a escala planetaria, con la intención de elevar la producción y la productividad. Esta estrategia es promovida por diversos organismos internacionales, y se produce bajo el comando de las transnacionales dueñas de los avances tecnológicos nuevos, en la forma de elementos físicos que se incorporan al proceso productivo: semillas mejoradas, plaguicidas, fertilizantes, etc. El término está cargado de un fuerte contenido ideológico, ya que se le denomina "verde", en contraposición a movimientos revolucionarios "rojos".

En el ámbito internacional, una serie de esfuerzos se concentran en aumentar la producción, que se concretan en la fundación de centros especializados en determinados productos, considerados de importancia vital: maíz, arroz, papa, trigo, etc. Una parte importante de los esfuerzos de la cooperación internacional se canaliza hacia estos centros, en los que se combinan con las inversiones realizadas por las grandes transnacionales en el campo de la producción de insumos agropecuarios.

Cuadro 2
Rendimiento por hectáreas en la producción de trigo en Europa Occidental, América del Norte, Australia y Argentina (toneladas métricas) 1985-1986

Años	Europa Occidental (A)	Otros países de agricultura de clima templado (B)	B como porcentaje de A
1885-89	1,1	0,7	63,5
1889-94	1,1	0,8	72,7
1894-99	1,2	0,8	66,6
1899-1904	1,2	0,8	66,6
1904-09	1,2	0,9	75,0
1909-14	1,3	0,9	69,2
1914-19	1,3	0,9	69,2
1919-24	1,3	0,8	61,5
1924-29	1,3	0,9	69,2
1929-34	1,35	0,8	59,3
1934-37	1,35	0,7	51,8
1948-52	1,6	1,1	68,8
1961-65	2,2	1,5	68,2
1979-81	3,7	3,3	89,2
1986	4,0	3,7	92,5

A: Austria, Bélgica, Reino Unido, Irlanda, Checoslovaquia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Holanda, Noruega, España, Portugal, Suecia y Suiza.

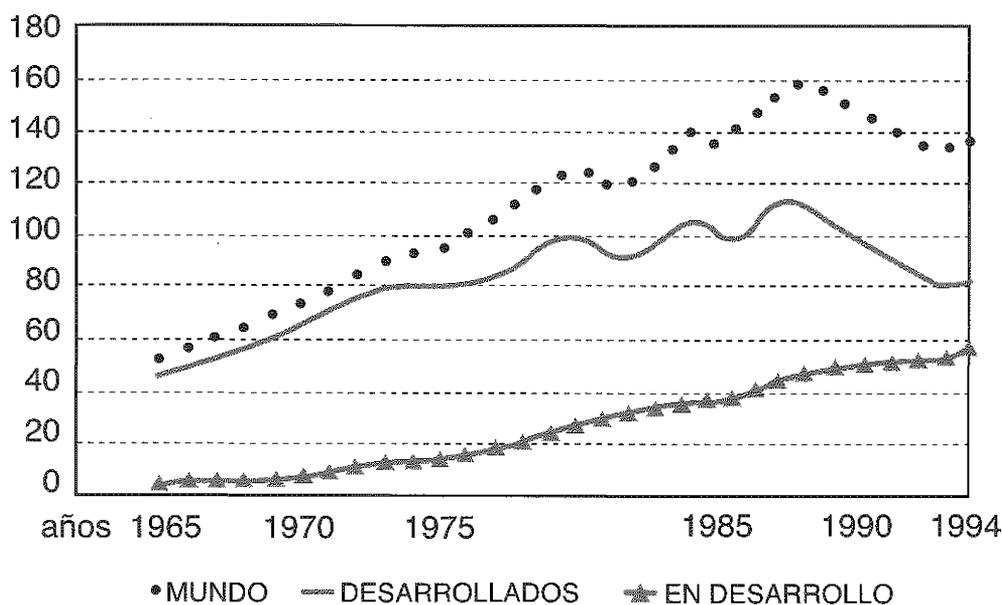
B: Estados Unidos, Canadá, Australia y Argentina.

Fuente: GRIGG, 1992, pág. 35.

La generación de insumos químicos ocupa un lugar preponderante, que se concentra en la producción de fertilizantes y productos para el control de enfermedades en cultivos y animales. La incorporación masiva de fertilizantes a los cultivos es responsable de una parte fundamental del aumento de la producción, siendo potencialmente incrementada cuando el avance tecnológico permite pasar de la dependencia de materias primas minerales y animales (guano y nitratos, principalmente), a la producción sintética de estas, a partir de procesos estrechamente asociados a la industria petroquímica.

Esa incorporación de insumos ha seguido aumentando hasta tiempos recientes. Así, en el Gráfico 1 podemos ver la evolución de la producción de fertilizantes, en el mundo, en el periodo posterior, que se caracteriza por un crecimiento acentuado hasta inicios de la década de 1990, con una disminución de los países desarrollados, pero con una tendencia al crecimiento en los subdesarrollados.

Gráfico 1
Producción de abonos (millones TM)
Mundo, países desarrollados y en desarrollo 1965-1994



Fuente: Base de datos FAO SOFA96.

La capacidad incrementada de controlar plagas, mediante el desarrollo de una amplia gama de agroquímicos (insecticidas, fungicidas, nematocidas, etc.), permite reducir la influencia de las enfermedades en la depresión de la producción, haciendo que la capacidad de producción se incremente.

Todo ello fue acompañado con el proceso de generación de nuevas variedades de plantas y animales, de más alta producción. La investigación científica sistemática en este campo ocupó un lugar preponderante, llegándose a la obtención de nuevas variedades cuya productividad superaba en varios tantos la que se obtenía con las variedades anteriores.

Todos estos elementos, se estructuraron en una serie de "paquetes tecnológicos" por cultivo, que incorporaban las nuevas variedades con las respectivas "recetas" en cuanto a fertilizantes y plaguicidas, los cuales fueron ampliamente difundidos desde los países desarrollados a los subdesarrollados, con la acción conjunta de los organismos internacionales y las grandes empresas transnacionales.

Todo este modelo productivista de la revolución verde, actualmente en revisión profunda debido a las consecuencias nocivas en el campo ambiental que ha acarreado (desaparición de especies animales y vegetales¹⁷, contaminación de los suelos y de las aguas, tanto las superficiales como las subterráneas, incorporación de sustancias nocivas para la salud en los productos finales, etc.), permitió un aumento de la producción mundial de productos agropecuarios de amplias dimensiones, cuyas consecuencias analizaremos más adelante.

En el campo económico y social, la "revolución verde" significó la desaparición de prácticas tradicionales de cultivo, que fueron literalmente "barridas" ante el imperativo de obtener una mayor producción. Asimismo, esto significó que los agricultores de los países del tercer mundo se hicieron profundamente dependientes de estos paquetes tecnológicos y, a través de ellos, de la provisión de insumos productivos de la industria respectiva. El componente importado de la producción

17. Es interesante constatar como variedades de plantas tendieron a desaparecer, lo que implica el riesgo de perder potencialidades genéticas de enorme importancia para la humanidad. No es sino luego de que se produce el *boom* actual de la biotecnología, en la que se revitaliza la necesidad de contar con amplias reservas de materiales genéticos, que se hacen esfuerzos por recuperan esas variedades en los denominados bancos de germoplasma. Un caso similar ha ocurrido con variedades de animales domésticos, las cuales incluso han tenido que ser recuperadas luego de su virtual desaparición, como es el caso de las variedades "criollas" de vacunos y cerdos en nuestro país.

agropecuaria tendió a aumentar, con las consecuencias respectivas sobre la balanza de pagos y comercial.

Ello asimismo constituye un factor que ha contribuido a la mayor mercantilización de la actividad agropecuaria, al imponer la necesidad para los productores de generar un ingreso monetario que les permita adquirir los insumos impuestos por los paquetes tecnológicos mencionados. Esto significó la dislocación definitiva de la agricultura tradicional, con la consecuencia de la ruina y desaparición de amplios sectores de los productores más pequeños y más atrasados. No podemos detenernos en el análisis de los efectos socioeconómicos de la revolución verde, sobre los cuales hay una amplia bibliografía, ya que nos apartaríamos demasiado del eje central de este trabajo, por lo que nos concentraremos en las consecuencias que estos procesos tienen sobre el mercado mundial de productos agropecuarios.

En el momento actual, un proceso similar está en marcha, ligado al desarrollo de la biotecnología, que implica la manipulación del material genético para la generación de nuevas variedades de plantas y animales, ya sea con características de una mayor productividad o con resistencia a enfermedades y plagas, o la manipulación para conseguir productos con características diferentes (creación de nuevos frutos o vegetales, generación de productos nuevos a partir de los anteriores, etc.). La incorporación masiva de la biotecnología a la producción agropecuaria y a la industria alimentaria, puede tener efectos que sobrepasan el simple incremento de la producción, con un impacto en gran escala el mercado mundial en el futuro¹⁸.

Estos efectos se pueden resumir de la siguiente forma, en lo que se refiere a la producción y el mercado mundial de productos agropecuarios¹⁹.

1. Aumento de la productividad de cultivos y animales, lo que representa la potencialidad de aumento de los niveles de autoabastecimiento y exportación, especialmente en los países desarrollados. Este efecto es similar al que se ha analizado en lo que se refiere a la revolución verde.

18. Lo que sigue está basado en los trabajos de AHMED, 1988 y 1989, y WALGATE, 1990.

19. Nos concentramos en los puntos mencionados, sin hacer referencias a consecuencias en otros ámbitos, como el ambiental, ya que ello nos apartaría en demasía del tema del presente trabajo.

2. Crecimiento de la disparidad del desarrollo del potencial productivo entre el mundo desarrollado y el subdesarrollado, lo que iría en detrimento del nivel de competitividad de la agricultura de nuestros países en el mercado mundial. Una productividad menor haría más difícil a nuestra producción poder competir en precios, tanto en los mercados externos como en el mercado interno.

3. Incremento del monopolio de los avances tecnológicos por las transnacionales de los países desarrollados, de forma que se incrementarían los costos de producción del sector agropecuario en nuestros países, al tener que pagar por esos insumos tecnológicos en la forma de semillas, semen o embriones, genes, enzimas, bacterias, etc. Este pago se extendería al derecho del uso en general del conocimiento científico, para lo cual se han establecido una serie de regulaciones tendientes a tener que pagar por él en la forma de patentes, que se extenderían a una gama amplia de factores de la producción: material genético, programas de computadora, procesos de producción, información sobre mercados, etc.

4. Aumento de la capacidad de producir variedades más adaptables a climas diversos, lo que puede llevar al incremento de la producción en una amplia gama de productos, y sea mediante la generación de variedades de plantas que puedan resistir de mejor forma situaciones de altas o bajas temperaturas, permitiendo la obtención de mayores cosechas (cosechas de invierno, por ejemplo), o que permitan la incorporación de tierras áridas mediante la creación de variedades de plantas más resistentes a situaciones de sequía. Se ha estimado la posibilidad incluso de llegar a cultivar productos tropicales en zonas en las cuales en la actualidad no es posible con las variedades genéticas actuales²⁰.

20. Las técnicas de cultivo de tejidos permiten, por ejemplo, reproducir copias exactas de una planta en tubos de ensayo, las cuales pueden ser luego desarrolladas en grandes cantidades en invernaderos para su venta posterior. Ello permite tener la producción de orquídeas en climas no tropicales, y esta técnica se está utilizando para otra serie de plantas ornamentales tropicales, de forma que puede llegarse en el futuro a la situación de que esta se realice en forma íntegra en los países subtropicales, eliminándose virtualmente el cultivo en nuestros países. Intentos, en este sentido, se están realizando en Corea del Sur, con el objetivo de cubrir el mercado asiático de plantas ornamentales tropicales de origen americano, según observación personal del autor.

5. Desarrollo de productos sustitutivos de los tropicales, en una forma más barata, lo que llevaría a su desplazamiento del mercado. El caso más conocido en tiempos recientes es el de los edulcorantes artificiales y los denominados "jarabes de maíz", y se encuentran en estudio nuevas opciones de producción de productos sustitutivos del azúcar que, de ser exitosos, significarían una variación radical del mercado mundial de ese producto²¹.

Lo interesante del proceso es que la única forma de tomar provecho de este para nuestros países, es incrementar la capacidad de generación de tecnología propia, de forma que el conocimiento generado en los países desarrollados pueda ser adaptado en forma independiente por nuestros agricultores a nuestras condiciones particulares de tierra y clima, y que se incremente la capacidad local nuestra de generación de conocimiento y técnicas independientes. Sin embargo, la realidad nos indica que la capacidad de desarrollo de la investigación se deteriora cada vez más, y que no existe en nuestros gobiernos y en el sector privado, la visión de la necesidad imperiosa de invertir más recursos en la investigación²². En estas condiciones, es inevitable quedar rezagados en el conocimiento científico y en el desarrollo de la tecnología, con los inevitables efectos en el deterioro de la capacidad de competir en los mercados internacionales ante sectores de mayor eficiencia productiva, y por la necesidad de destinar cada vez más recursos al pago de los recursos productivos controlados por las grandes transnacionales (semillas y material genético en general, patentes, procesos productivos, etc.).

21. La sustitución de productos naturales por artificiales no es nueva, y ya la región centroamericana experimentó un colapso en el pasado, cuando el descubrimiento de las sustancias colorantes artificiales llevó a la desaparición del cultivo del denominado "palo brasil" y de la explotación de la cochinilla. De lo que se trata, con la biotecnología, es de generar productos alternativos mediante la generación de variedades nuevas o mediante procesos que varía la naturaleza del producto, como la obtención de edulcorantes a partir de un producto que en Estados Unidos es abundante: el maíz (AHMED, 1988).

22. Son rescatables en este campo los meritorios esfuerzos desarrollados por las universidades estatales, que han mantenido viva la investigación, esfuerzos que no son apoyados en la forma adecuada por el Estado y el sector privado.

1.2.2 Incremento de la capacidad productiva del trabajo agrícola y disminución de la población económicamente activa en la agricultura

Los cambios que han llevado al aumento de la productividad por unidad de superficie se han visto acompañados por la incorporación masiva de la maquinaria a las labores agropecuarias, lo cual ha redundado en un enorme incremento de la capacidad del trabajo humano.

De esta forma, el tiempo necesario para la producción de un volumen determinado de producto se ha reducido considerablemente, mediante la potenciación del trabajo humano, que lleva aparejada la sustitución de este por las labores realizadas por las máquinas. La incorporación masiva de tractores, cosechadoras mecánicas, sembradoras, roturadoras, bombas para la aplicación de fertilizantes, riego y plaguicidas, ordeñadoras, la aplicación de la electricidad y los motores de combustión interna como las fuentes de energía, etc., ha ocasionado la sustitución de la fuerza de trabajo humana por el aporte de las máquinas, así como la disminución de la importancia de la incorporación de la energía de origen animal (bueyes, mulas, caballos, etc.).

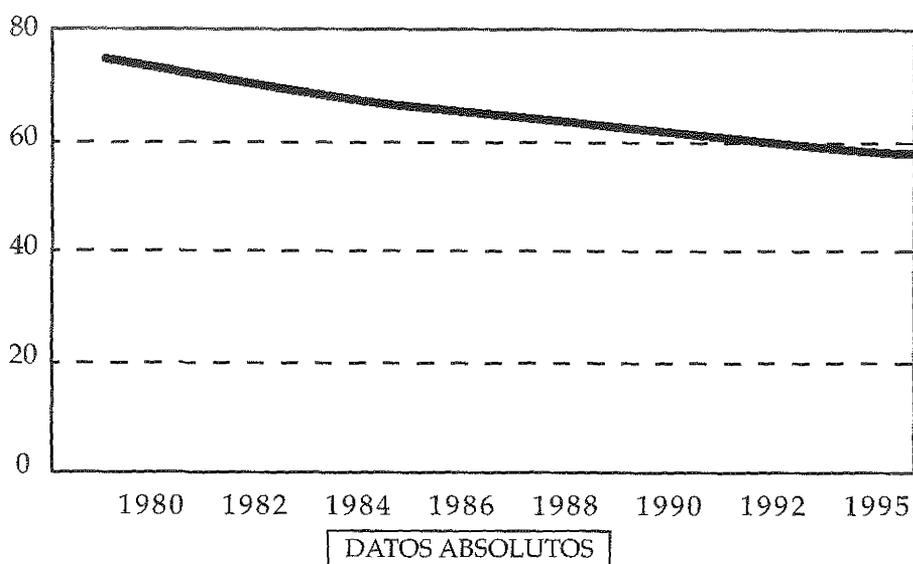
Esta transformación radical en la forma de producir ha provocado que se necesite cada vez menos fuerza de trabajo para producir en las actividades agropecuarias. Esto, unido a que existen en la economía sectores con mayor dinamismo para la absorción de fuerza de trabajo, especialmente el sector servicios, redundan en una disminución de la población económicamente activa involucrada en la producción agropecuaria, que en algunos casos no es solo proporcional, sino que se manifiesta como una disminución absoluta del número de trabajadores.

Por ejemplo, y como puede verse en el Gráfico 2 para el periodo 1980-1995, la disminución de la PEA agropecuaria es muy marcada en los países desarrollados. Esta situación puede verse por separado para los dos bloques de países más importantes entre los países desarrollados, la Unión Europea actual (15 países), según el Gráfico 3, y Estados Unidos, según el Gráfico 4, con la particularidad de que en este último país la tendencia a la disminución absoluta parece detenerse en el periodo posterior a 1987, con una tendencia a una relativa estabilización del número²³.

23. Debe considerarse, sin embargo, que Estados Unidos es uno de los países desarrollados en los que la disminución de la importancia del sector agropecuario en la absorción de

Esta tendencia, aunque en forma menos marcada, se empieza a hacer patente en los países subdesarrollados, estando en su origen, a la par del innegable aumento de la productividad del trabajo, la profunda crisis del sector agropecuario que se acompaña con el crecimiento desmesurado de las áreas urbanas, sin que ello signifique un verdadero traslado de la fuerza de trabajo al sector moderno de la economía (servicios e industria).

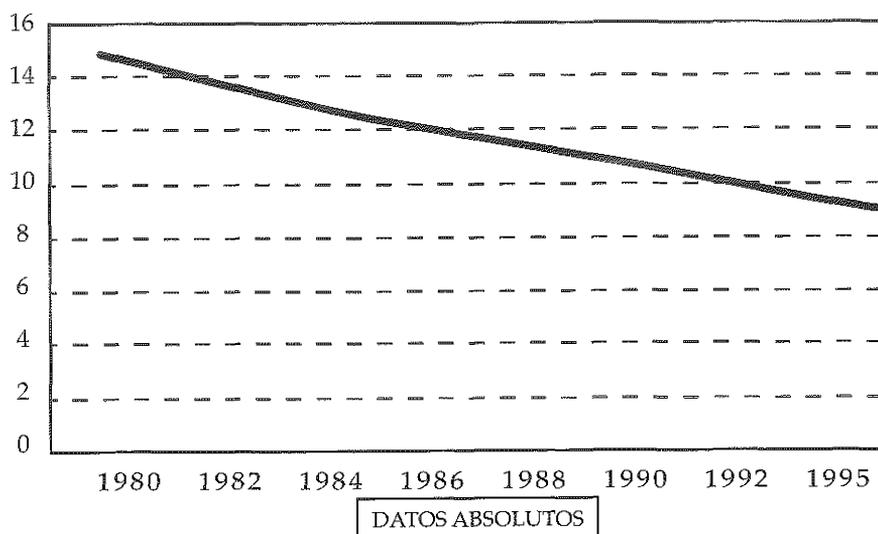
Gráfico 2
Evolución del volumen absoluto de la PEA en agricultura
Países desarrollados 1980-1995 (millones de personas)



Fuente: Base de datos FAO SOFA96.

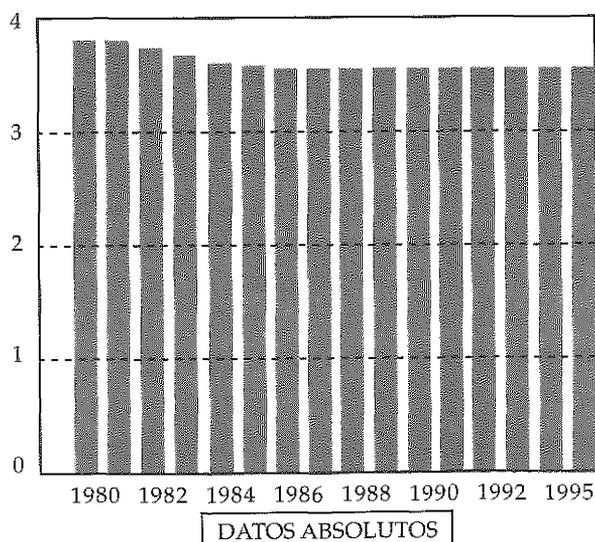
empleo es más marcada, por lo que es difícil que se produzca una disminución muy marcada. Así, para 1995 apenas el 2,6 por ciento de la PEA se dedicaba a labores agrícolas, en tanto que esa proporción es de 9 por ciento para el total de los países desarrollados (véase Gráfico 7, un poco más adelante).

Gráfico 3
Evolución del volumen absoluto de la PEA en agricultura
Comunidad Económica Europea 1980-1995 (millones de personas)



Fuente: Base de datos FAO SOFA96.

Gráfico 4
Evolución del volumen absoluto de la PEA en agricultura
Estados Unidos 1980-1995 (millones de personas)



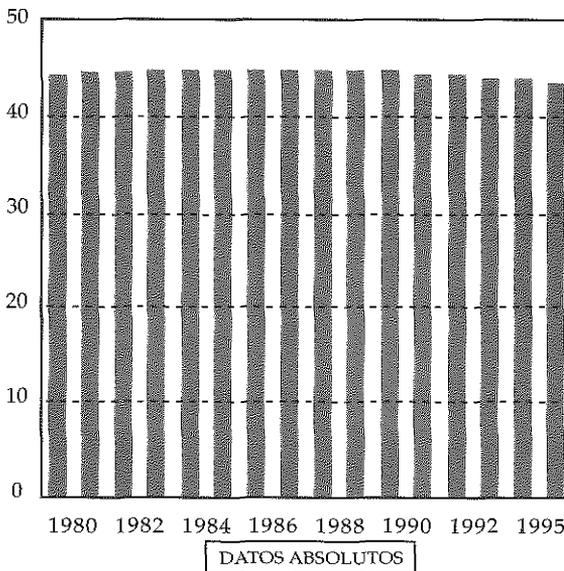
Fuente: Base de datos FAO SOFA96.

Esto es más bien, el reflejo, de la instauración de una profunda crisis del sector agropecuario, que redundando en la ruina de grandes sectores de los pequeños productores, los cuales se trasladan a las ciudades a engrosar los contingentes de personas que subsisten del trabajo en el sector informal urbano.

De esta forma, en el Gráfico 5 puede verse para el caso de América Latina, la disminución de la cantidad de personas involucradas en la agricultura, en el periodo posterior a 1985, y en el Gráfico 6, puede verse que nuestro país no es ajeno a esa tendencia, y que ya el volumen total de la fuerza de trabajo en el agro empezó a disminuir en términos absolutos a partir de 1990.

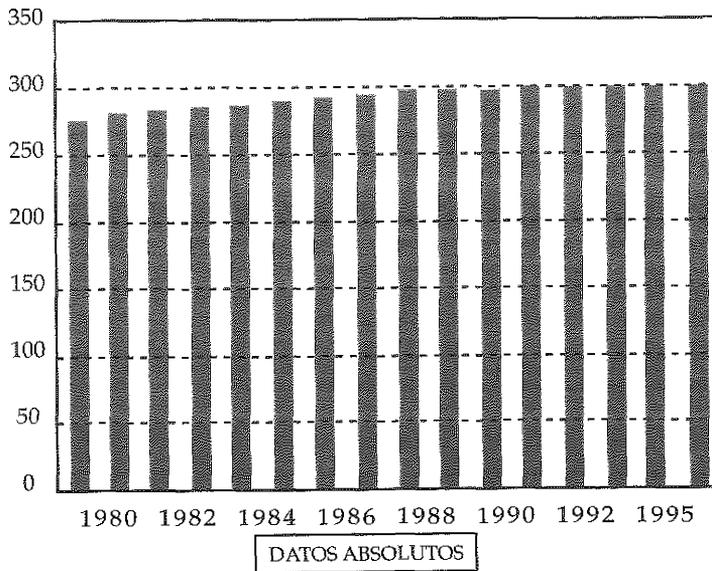
En términos proporcionales, esto significa que en los países desarrollados bastante menos de un 10 por ciento de la PEA total se encuentra inserta en actividades agropecuarias. Sin embargo, no debe perderse de vista que estos porcentajes son sustancialmente mayores para los países subdesarrollados, en cuyo conjunto en la actualidad más de la mitad de la PEA sigue vinculada a actividades agropecuarias, según puede verse en el Gráfico 7.

Gráfico 5
Evolución del volumen absoluto de la PEA en agricultura
América Latina 1980-1995 (millones de personas)



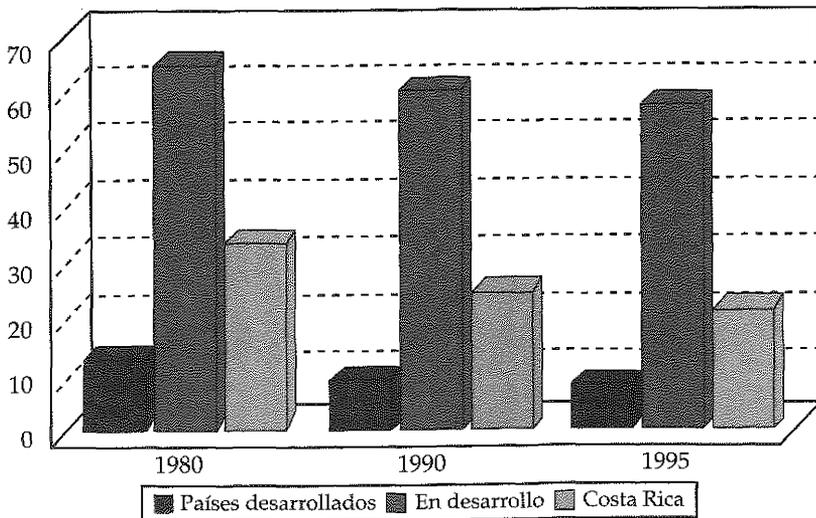
Fuente: Base de datos FAO SOFA96.

Gráfico 6
Evolución del volumen absoluto de la PEA en agricultura
Costa Rica 1980-1995 (miles de personas)



Fuente: Base de datos FAO SOFA96.

Gráfico 7
Porcentaje de la PEA en agricultura. Países desarrollados,
en desarrollo y Costa Rica. 1980, 1990 y 1995



Fuente: Calculado por el autor según FAO. Base de datos SOFA96.

Como puede verse, si bien en los países desarrollados la proporción de la PEA en actividades agropecuarias es del 9 por ciento del total en 1995, para los países subdesarrollados esa proporción es del 59,1 por ciento, aunque para Costa Rica es de un 22,3 por ciento. Asimismo, los datos anteriores dejan claro que existe una tendencia a la disminución de esa proporción en todo el mundo, y en Costa Rica la tendencia es similar, con una tendencia muy marcada a la baja, que es más acentuada que en los países subdesarrollados en su conjunto.

2. La consolidación de un mercado mundial ampliamente diversificado y las nuevas reglas del comercio internacional

Los cambios profundos experimentados por la agricultura mundial han incidido en una modificación radical de la estructura del mercado mundial de productos agropecuarios, y en general, derivados de lo que se ha dado en denominar el "complejo agroalimentario"²⁴.

Tal vez el aspecto que ha tenido el mayor impacto en esa estructura es la transformación de una gran cantidad de países de importadores en exportadores netos, reduciendo, de esta forma, las posibilidades de exportación de los países subdesarrollados y provocando la competencia en el mercado mundial con la producción de esos países.

Estados Unidos, desde hace bastantes años, ha tenido una política de producción, fundamentada en una amplia base de subsidios, que ha llevado a que sea el principal productor y exportador de una gran cantidad de rubros productivos, especialmente en el campo de los granos (maíz, arroz y trigo, principalmente). La UE, por su parte, desplegó una política ampliamente proteccionista y de subsidio a la producción, estructurada en lo que se denomina la Política Agraria Común (PAC), que tuvo como objetivo principal llegar al autoabastecimiento en los rubros fundamentales de la alimentación²⁵, rompiendo, obviamente, con la dependencia de las importaciones.

24. En lo que se refiere a la forma en que se clasifica la producción y el comercio, esta considera los productos agropecuarios como aquellos que se derivan directamente de ese sector de la producción y que se comercializan con un grado de elaboración muy bajo. En ese sentido, gran parte de la producción de un país y de su comercio puede ser de origen agropecuario, pero quedan consignados en las estadísticas como productos agroindustriales o de la industria alimentaria, y por consiguiente, como productos industriales. La clasificación usual, por lo tanto, tiende a subestimar la importancia del sector agropecuario en un país y en la estructura de sus exportaciones, por lo que es conveniente, en muchos casos, para una contabilidad más adecuada, introducir el concepto de *bienes de origen agropecuario*, en lugar de los estrictamente agropecuarios, y en cuanto a la especificación de sectores, considerar el "complejo agroalimentario", en lugar del propiamente agrícola.

25. No vamos a detenernos aquí en una discusión detallada de la PAC, ya que esta es objeto de análisis en un trabajo del autor, actualmente en elaboración. Solamente queremos

La PAC fue tan exitosa que le permitió a la UE (CEE) pasar, en un periodo relativamente corto, de una situación de dependencia de las importaciones, a una situación de autoabastecimiento y de acumulación de grandes excedentes, los cuales al ser colocados en el mercado internacional, provocan un gran impacto en él.

La política de autoabastecimiento de los países subdesarrollados no es exclusiva de ellos, sino que se une el impacto de la aparición de una serie de países que han desarrollado fuertemente su producción: Nueva Zelanda en el campo de los productos lácteos y la carne; la India y China con sus políticas de lograr el autoabastecimiento en la producción de cereales; Canadá con el desarrollo de la producción cerealera, los países del sudeste asiático con el desarrollo de la producción de arroz (Tailandia, Vietnam, etc.); Japón y Corea del Sur con sus políticas de fuertes subsidios a la producción para procurar el autoabastecimiento, etc.

El aspecto de mayor impacto en este proceso lo constituye la acumulación de grandes excedentes de producción en los dos productores fundamentales en el campo agropecuario en los dos mercados fundamentales del mundo desarrollado: la UE y Estados Unidos.

Esta situación, por la cual se tiende a acumular enormes excedentes de producción en dos de los principales mercados del mundo, provoca una modificación radical de los patrones del comercio mundial de alimentos. Si bien es cierto que este comercio siempre ha estado dominado por las transacciones que se realizan en el interior de los países desarrollados, la situación mencionada tiende a agravar la condición de los países exportadores, especialmente en el caso de los que tienen una estructura de exportaciones en competencia con la producción interna del mundo desarrollado.

Las circunstancias descritas son a las que se enfrentan países con una agricultura de clima templado como Argentina y Uruguay en el mundo subdesarrollado, y Nueva Zelanda y Australia en el desarrollado, que ven restringidas las posibilidades de exportación a

mencionar que el objetivo de autoabastecimiento tiene un propósito estratégico, geopolítico antes que estrictamente económico, derivado de la situación de gran escasez y práctica hambruna experimentada por el continente durante la Segunda Guerra Mundial, situación que no quiere verse repetida y que se originó en la fuerte dependencia que se tenía de la importación de alimentos, la cual se interrumpió por el conflicto bélico.

sus mercados tradicionales de su producción de cereales, carne y productos lácteos, especialmente en el momento en que los países de la UE alcanzan una situación de práctico autoabastecimiento y aun sobreproducción. Una situación similar vienen a enfrentar los países del Norte de África con las exportaciones de frutas, vino y hortalizas a la UE, especialmente después que se produce el ingreso de España y Portugal a la Comunidad en 1986 (McMAHON, 1988; TRACY, 1989).

El mercado mundial de productos agropecuarios que se conforma en la segunda mitad del siglo XX presenta un gran dinamismo, que se manifiesta en un crecimiento acelerado de las importaciones y las exportaciones, según puede verse en los gráficos 8 y 9.

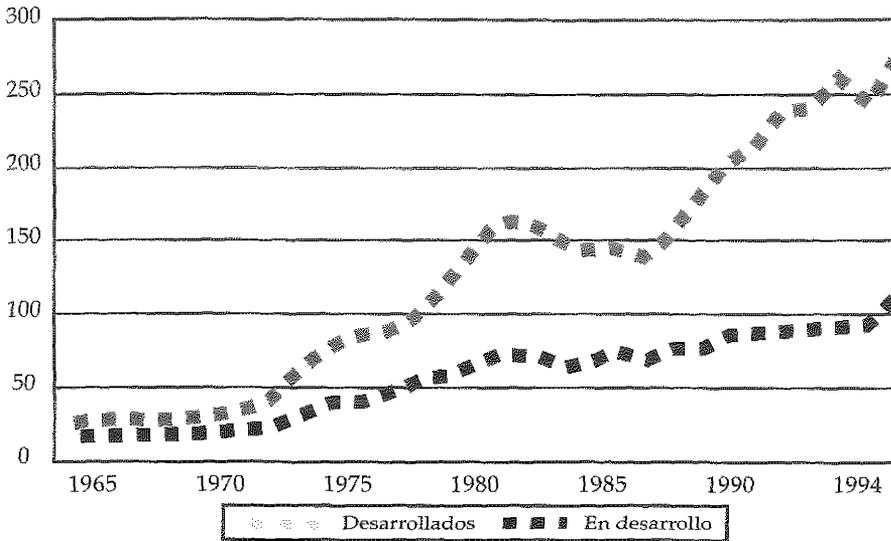
Esta dinámica se encuentra determinada en un alto grado por la evolución del comercio en los países desarrollados, tanto en lo que se refiere a las exportaciones como a las importaciones. En efecto, y como puede verse en el Gráfico 8, las exportaciones de los países desarrollados duplican con creces las de los subdesarrollados, con una tendencia a que el crecimiento de estas sea más pronunciado para el primer grupo de países.

Si bien la tendencia es hacia el aumento de las exportaciones, tanto en el mundo desarrollado como en el subdesarrollado, las exportaciones de los países desarrollados aumentan a un ritmo más acelerado, lo que hace predecible que la diferencia entre el volumen correspondiente a los dos grupos de países se incrementen en favor de los primeros, si se mantiene las pautas de evolución actuales.

Otro aspecto que es necesario resaltar es el de que la mayor parte de las importaciones también es generada por el mundo desarrollado, lo cual indica que una parte importante del comercio mundial de productos agropecuarios se encuentra conformada por el comercio al interior del bloque de países desarrollados. Sin embargo, debe tenerse presente que, como puede verse en el Gráfico 9, las importaciones de los países subdesarrollados vienen creciendo en forma pronunciada, lo cual es particularmente cierto para el periodo posterior a 1982. Asimismo, es alarmante que los países subdesarrollados muestren un mayor dinamismo como importadores que como exportadores de productos agropecuarios.

Gráfico 8

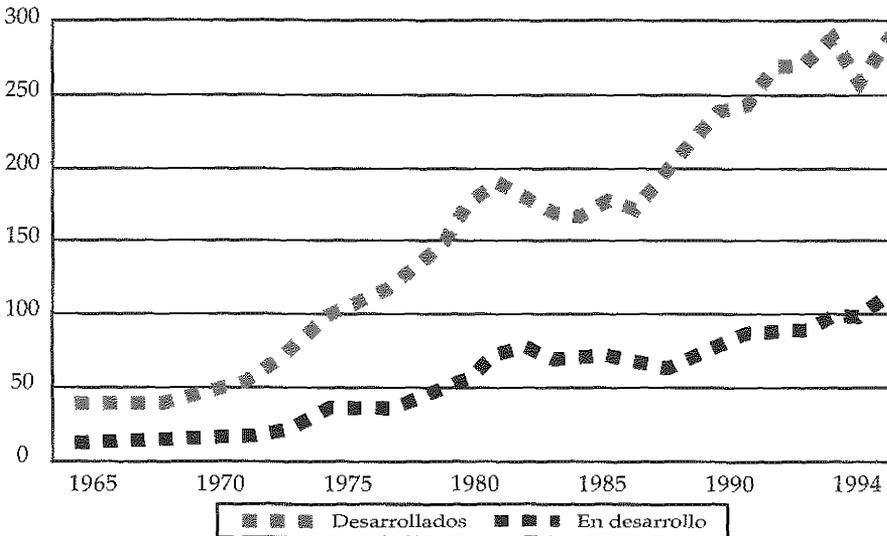
Volumen de las exportaciones de productos agropecuarios
Países desarrollados y en desarrollo 1965-1994 (millones de dólares)



Fuente: Base de datos FAO SOFA96.

Gráfico 9

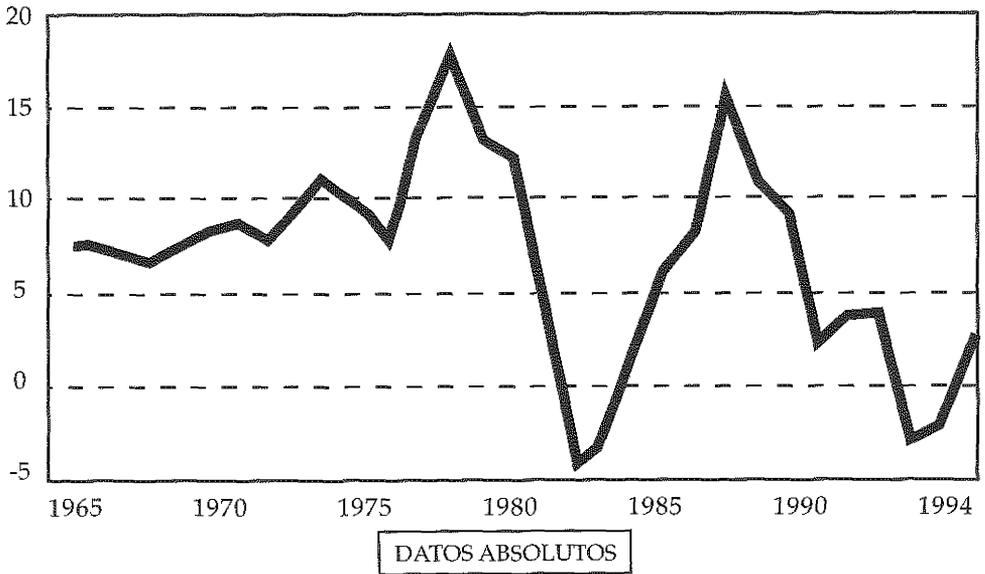
Evolución de las importaciones de productos agropecuarios
Países desarrollados y en desarrollo 1965-1994 (millones de dólares)



Fuente: Base de datos FAO SOFA96.

Este menor dinamismo de las exportaciones respecto a las importaciones de los países en desarrollo se confirma si se examina la información respecto a lo que se denominaría el saldo comercial agropecuario; es decir, a la diferencia entre exportaciones e importaciones de origen agropecuario. Como puede verse en el Gráfico 10, el saldo es positivo y creciente durante el periodo comprendido entre 1965 y 1978, para bajar hasta ser negativo y luego recuperarse hacia el año 1985, para experimentar una tendencia fuertemente decreciente a partir del año 1986, que lo lleva incluso a niveles negativos.

Gráfico 10
Exportaciones menos importantes de productos agropecuarios
Países subdesarrollados 1965-1994 (millones de dólares)



Fuente: Base de datos FAO SOFA96.

A pesar de que en 1994 se suscribe el Acuerdo de la Ronda Uruguay (ARU), esto no significa que desaparecen los obstáculos al comercio agropecuario con la puesta en función de esos acuerdos en enero de 1995. Diversos estudios demuestran la subsistencia de mecanismos de protección, especialmente por parte de los países desarrollados

(CORDEU; VALDÉS y SILVA, 1996), que funcionan a la par de una estructura de la producción que se mantiene altamente subsidiada en esos países. Asimismo, el mantenimiento de altos niveles de subsidios a las exportaciones por parte de esos países, los principales exportadores de productos agropecuarios, ponen a la producción del resto de los países en condiciones de gran desventaja.

Ello hace ver que las grandes distorsiones existentes en el comercio internacional de productos agropecuarios se mantienen luego de la suscripción del ARU, y que el camino hacia un mercado mundial más libre en productos agropecuarios, es un proceso que se vislumbra largo y lleno de dificultades, a pesar de la conformación de la Organización Mundial del Comercio (OMC)²⁶.

Las trabas que se imponen son de muy diversa índole, abarcando en términos generales desde precios de protección e impuestos hasta cuotas de exportación y limitaciones estacionales, adquiriendo una importancia cada vez mayor las barreras no arancelarias (McMAHON, 1988).

En cuanto a los productos tropicales, que no enfrentan aparentemente el problema de ser competitivos con los del mundo desarrollado, también han sufrido limitaciones de muy diversa índole.

Para entender estos cambios, es necesario establecer que la segunda mitad del siglo XX significa el periodo de consolidación de un mercado mundial de productos agropecuarios ampliamente diversificado, en el que se intercambian casi cualquier tipo de artículos, tanto de larga duración como perecederos. En la base de este, se encuentra el gran desarrollo de los medios de transporte, que hace posible que los productos lleguen a cualquier parte del mundo en un tiempo reducido.

Barcos de más capacidad de carga y de mayor velocidad, la tecnificación de los sistemas portuarios, la modernización de los trenes, la incorporación masiva del transporte aéreo para productos de alto valor unitario (flores, mariscos, etc.), han desplegado en gran escala las posibilidades de exportación.

En una forma similar se da la acción de las innovaciones técnicas en los sistemas de conservación de alimentos, que permiten su traslado a mayores distancias sin alteración de sus cualidades. A la par de los enlatados, que tiene un considerable tiempo de existir, se produce la

26. No queremos detenernos excesivamente en este punto, que es tocado ampliamente en los trabajos FERNÁNDEZ, 1996b. y CHAVES, 1996.

aplicación de nuevos sistemas de conservación, que tienden a preservar más la frescura original del producto, sin la alteración de sus cualidades físicas propias de los procesos de enlatado: sistemas de refrigeración unidos a la aplicación de sustancias químicas, que conservan las características de frutas y vegetales por un tiempo mayor, la aplicación de radiación para alargar el tiempo de descomposición, la aparición de sistemas de envasado de menor costo y que permiten la conservación por largo tiempo (la tecnología para el envase de productos lácteos y jugos de larga duración, como los denominados *tetra brick*, el empaque al vacío, etc.), los sistemas de deshidratación y de reconstitución posterior del producto, de gran importancia en los sectores de frutas y jugos y en los productos lácteos, etc.

Sin embargo, todo ello no hubiera sido posible si estos procesos no se hubieran visto acompañados por la aparición de un mercado de consumidores, especialmente en los países desarrollados y en los sectores de alto ingreso de los subdesarrollados, de alto poder adquisitivo, que demandan esa amplia gama de productos.

Algunos puntos al respecto deben describirse con detalle. En los procesos de modificación de las pautas de consumo, una de las primeras transformaciones ocurre en el origen de los alimentos, que consiste en la disminución de la proporción de la ingesta calórica proporcionada por alimentos como los cereales y las papas, y el aumento correspondiente de las provenientes de los productos de origen animal (carne, lácteos) y de las grasas (animales y vegetales). Esta transformación, que se empieza producir desde el siglo XIX en Europa, se encuentra asociada a la aparición de un mercado de consumidores de más alto ingreso en las ciudades, que posibilita el consumo en más escala de los productos mencionados, que tienen un precio y un costo de producción superior al de las papas y los cereales (GRIGG, 1992).

La necesidad del desarrollo de la ganadería, para la provisión de carne y productos lácteos asociada al cambio en las pautas de consumo y el crecimiento de la población, incrementa paradójicamente la necesidad del abastecimiento de cereales, ya que una parte sustancial de la alimentación del ganado consiste en granos. Asimismo, Europa pasa a ser profundamente dependiente de las importaciones de carne, provenientes en su mayor parte de países como Argentina, Uruguay, Australia y Nueva Zelanda, al mismo tiempo que se incrementa la necesidad de la importación de granos.

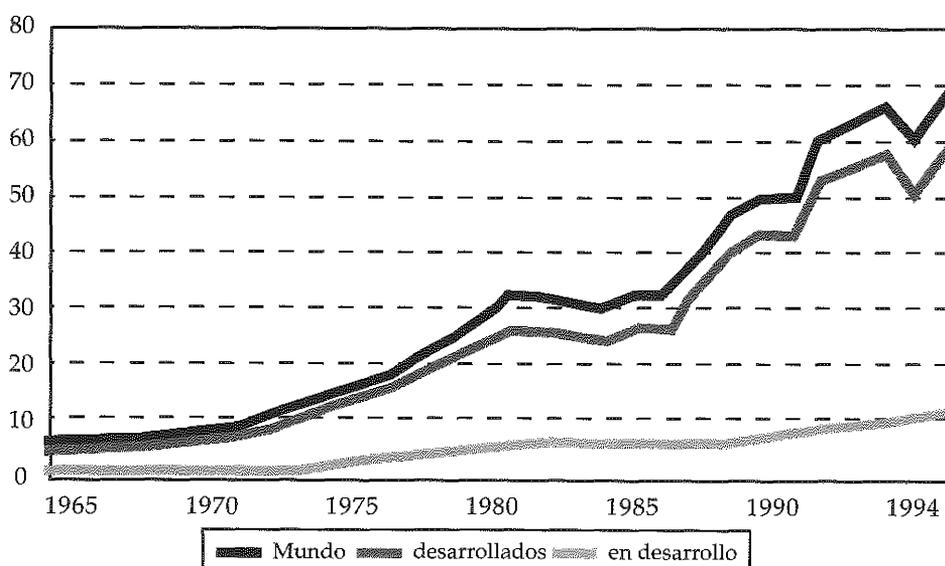
Aun en la actualidad, una parte sustancial de los granos importados por Europa se destina a la alimentación animal, en la producción de ganado vacuno, porcino, caprino, ovino y de aves.

La aparición de ese mercado de alto poder de consumo lleva aparejados otros cambios más recientes en la estructura del mercado mundial. De ellos el de más impacto para nuestros países lo constituye el incremento de consumo de frutas y vegetales frescos, tanto de origen tropical o no. Este crecimiento es de altas proporciones, y como puede verse en el Gráfico 11, está marcado a escala mundial por el incremento del consumo en los países desarrollados.

En este gráfico podemos ver el gran crecimiento de las importaciones de estos productos, en primer lugar, y en segundo, que la dinámica reside en los mercados de los países desarrollados. En efecto, las importaciones realizadas por el mundo desarrollado es prácticamente siete veces más alta que las que realiza el mundo en desarrollo, aunque es significativo que la tendencia es hacia el aumento en los dos grupos de países.

Gráfico 11

**Importaciones de frutas y legumbres frescas
Mundo, países desarrollados y en desarrollo (millones de dólares)**



Fuente: Base de datos FAO SOFA96.

También es interesante verificar que, a pesar de que estos mercados están constituidos por consumidores de alto ingreso, ello no significa que las crisis económicas no afecten los niveles de consumo, como puede comprobarse en el gráfico si se analiza el estancamiento en las importaciones al final de la década de 1970 y hasta mediados de la década de 1980, y la caída experimentada en el periodo 1992-1994.

El aumento del consumo de frutas y vegetales frescos significa, en los países en los que existe un invierno prolongado, la instauración de una pauta de consumo del artículo fresco, aunque este no se encuentre disponible a partir de la producción nacional. Esto ha hecho que se abra la oportunidad de exportar producto fresco para que esté disponible en los mercados consumidores de alto ingreso, que se encuentran dispuestos a sufragar sus relativamente elevados precios que se originan de la incorporación de los costos de refrigeración, sistemas de conservación en general, y transporte (FRIEDLAND, 1992).

Esto hace posible la incursión en esos mercados con productos que aparentemente son competitivos con la producción doméstica, en las épocas en que estos no se encuentran frescos en el mercado consumidor: vegetales de diversa índole, manzanas, uvas, melocotones, naranjas, melones, sandías, etc.

Asimismo, y en un proceso de más larga data, la costumbre de consumir frutas tropicales se encuentra sumamente arraigada en los países desarrollados. En este punto, la transformación consiste en que, a la par de las consideradas más tradicionales, como los bananos y la piña, se ha generado el consumo de una amplia gama de frutas consideradas exóticas, como el mango, la guayaba (procesada y fresca), la papaya, marañones (pulpa y nuez, la que es conocida en los mercados internacionales por su nombre brasileño de "cajú"), aguacates, etc. Esta tendencia, cuyos orígenes podemos encontrarlos en la década de 1970 (VANDENDRIESSCHE, 1976), se ha consolidado en los últimos años, brindando una amplia oportunidad de desarrollo a diversos sectores en los países tropicales.

Las transformaciones ocurridas en el mercado mundial tienen, por lo tanto, un aspecto doble y contradictorio. Por un lado, el gran aumento de la producción en los países desarrollados ha restringido las posibilidades de exportación de los países subdesarrollados en una serie de rubros, y por el otro, las transformaciones a nivel del mercado diversificado, han aumentado las posibilidades de exportación.

En cuanto a los productos tradicionales que son sustitutivos de productos en los países desarrollados, los cambios experimentados no han significado una transformación sustancial en las posibilidades de exportación, y más bien en algunos rubros la situación es difícil.

Tal vez el problema más agudo lo han experimentado los rubros que han enfrentado la competencia de productos producidos internamente en Europa y los Estados Unidos y que vienen a ser sustitutivos de los tropicales. El caso más conocido al respecto lo representa la producción de azúcar de caña, que llega a ver limitados sus mercados en el momento en que se produce el incremento de la producción de azúcar de remolacha, que alcanza la autosuficiencia e incluso la sobreproducción en Europa, y que en los Estados Unidos viene a ser reemplazada por los edulcorantes derivados de la transformación del maíz (los denominados "jarabes de maíz"), que vienen a sustituir el azúcar de caña especialmente en la industria alimentaria. El colapso de la producción de caña de azúcar en el mundo subdesarrollado es bien conocido, con todas sus consecuencias en los planos económico y social para los países que dependían en gran escala de su exportación (los casos más agudos vienen a estar representados por República Dominicana y Filipinas). Si bien en los últimos años la situación ha mejorado sustancialmente, tanto en lo que se refiere a los precios como a las posibilidades de exportación, esto se da luego de la profunda crisis mencionada; es decir, luego de que una gran parte de la superficie cultivada a escala mundial desapareció.

Asimismo, una crisis similar ha experimentado la producción de carne vacuna en los países tropicales, que se ve enfrentada con una enorme depresión de los precios de alguna forma originada en la situación de autoabastecimiento y sobreproducción en el mundo desarrollado. En lo que se refiere a nuestras exportaciones, que se dirigen prácticamente en su totalidad a Estados Unidos, la situación siempre oscila de acuerdo con la fluctuación de la producción en ese país, de forma que se tiene la alternancia de ciclos largos de bajos precios, con lapsos más cortos de precios reducidos.

Un caso especial lo constituye el banano, que pasa a entrar en competencia, en el marco de la política agraria común de la UE, con la producción de España en las islas Canarias y con la de los territorios franceses de ultramar. En este producto, la gran expansión de la producción planificada por los productores, tuvo que ser frenada abruptamente en el

momento en que la UE estableció su sistema de cuotas, de forma que se produjo el colapso económico para una serie de empresas e incluso se ha experimentado la reducción sustancial de las áreas sembradas.

De esta forma, la salida aparente para los países tropicales sería la especialización en productos que no entren en competencia con los de los países desarrollados, receta que es prescrita por una gran parte de los teóricos de las teorías neoliberales, bajo el ropaje de la explotación de nuestras ventajas comparativas. Sin embargo, la situación del mercado en este tipo de producción tampoco es muy alentadora.

El caso del café es ilustrativo, con una tendencia a la disminución acentuada de los precios en el mercado internacional que prácticamente dura una década, y que en la actualidad está poniendo en una situación de casi ruina a los productores de los países que presentan una estructura de costos más elevada, derivada fundamentalmente de una mejor remuneración de la fuerza de trabajo y la incorporación de mayores niveles de insumos químicos (fertilizantes y pesticidas, principalmente). En este caso estamos ante la competencia entre los países productores, por un mercado consumidor que no ha crecido sustancialmente en los últimos años, en tanto que el volumen de la producción mundial de todos los tipos de café ha experimentado un gran aumento, originando una situación de enorme sobreproducción que, luego de la quiebra del Convenio Internacional de Café, ha provocado el deterioro acentuado de los precios.

Solamente la actuación inteligente del sector de los países productores, en el sentido de limitar la oferta en el mercado internacional, aunada a los efectos acumulados de la helada en Brasil de 1994, han podido revertir esta tendencia al deterioro de los precios, haciendo posible una recuperación sustancial, cuya permanencia en el mediano plazo es un tanto dudosa.

El caso del mercado mundial del cacao, otro de los productos tropicales tradicionales, presenta un panorama bastante similar al del café. Ciertos indicios apuntan a una posible expansión de los mercados consumidores, especialmente en la región del Asia de gran velocidad de desarrollo (China continental, los países del sudeste asiático, etc.), originado en la aparición de un mercado consumidor de ingreso creciente en esa región, que harían que la situación sea más alentadora.

Hasta el momento el sector que presenta un panorama más alentador es el de las frutas tropicales, que tiene un mercado en crecimiento luego de que los países desarrollados "superaron" la crisis de los años

setentas. Sin embargo, a pesar de que los mercados para este tipo de productos se mantienen en una situación relativamente favorable, es preocupante la perspectiva de que la crisis económica de Estados Unidos pueda provocar una nueva depresión del consumo, con las repercusiones en los precios que ya se presentaron en la década de los setentas, que podría verse agravada con los alarmantes indicios de crisis en Europa y Japón, con la espada pendiente del desempleo creciente como el elemento desencadenante de una crisis que deteriore el nivel de consumo (FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, 1997). Asimismo, es dudoso que la situación no derive en una sobreproducción en algunos años, en productos como el banano y la piña, en vista de la gran expansión que viene experimentando el área de esos cultivos especialmente en la América tropical. Alentador resulta, sin embargo, el hecho de que se ha ido produciendo una relativa diversificación en estos rubros con la aparición de productos alternativos con una buena aceptación en los mercados internacionales (melón, mango, etc.).

La búsqueda de nuevas alternativas productivas es constante, y es curioso que uno de los rubros que más expansión ha tenido en los últimos años sea el de los productos dirigidos al mercado latinoamericano en los Estados Unidos, en lo que se refiere a la región centroamericana²⁷. El crecimiento de la población latinoamericana en los Estados Unidos, reflejo de la profunda depresión económica de la región durante más de una década, que ha convertido a la fuerza de trabajo en la principal mercancía de exportación de América Central hacia Norteamérica, ha generado un mercado en crecimiento para una serie de productos tropicales que forman parte de la dieta tradicional de esa población, y que se están produciendo en forma creciente en la región centroamericana. Ejemplos de ello son la producción de raíces y tubérculos, hortalizas y otros productos similares (yuca, tiquizque, ñampí, ñame, malanga, ayote, chayote, etc.).

Sin embargo, y sin pretender negar la importancia que en este momento tiene esa expansión productiva, resulta dudoso que ello represente una salida de largo plazo para la producción agrícola de la región, de

27. Véase al respecto en referencia al caso costarricense: FERNÁNDEZ, 1992. Asimismo, el panorama general sobre la región centroamericana puede tenerse mediante una revisión de los diversos trabajos recopilados en MENDIZÁBAL y WELLER, 1992.

importancia similar a lo que representó en el pasado la producción cafetalera, como eje de la articulación de las economías de los países de esta área geográfica al mercado mundial. En primer lugar, si bien la población latinoamericana tiene buena probabilidad de seguir creciendo en los Estados Unidos, la creación de un mercado estable supone que las generaciones venideras mantengan los patrones de consumo alimentario, aunados a elementos de orden cultural, de las actuales, lo cual resulta dudoso dada la capacidad demostrada por esa sociedad de absorber una generación de migrantes tras otra, a lo que se puede denominar "*the american way of life*". Si bien puede ser que algunos de esos productos se incorporen a la dieta básica estadounidense, al mismo tiempo que los migrantes de segunda y tercera generación se van asimilando, de forma más integrada, a esa forma de vida característica de la sociedad de esta nación del norte, resulta dudoso para la mayoría de los artículos, especialmente en relación con el mantenimiento de los niveles de consumo característicos de la dieta tradicional latinoamericana²⁸.

La situación descrita en cuanto a la producción agropecuaria en el mercado mundial no deja en apariencia muchas alternativas para la región centroamericana, aparte de la que parece más obvia, que es una nueva conversión en países bananeros, tendencia que es particularmente manifiesta en el caso costarricense. Pero aun en este caso, el reciente establecimiento de cuotas de importación para este producto por parte de la UE parece haber puesto un techo a esa expansión.

Tal vez la tendencia general más prometedora es la que ha producido una variación en las pautas de consumo, desde los productos procesados hacia los frescos, en los mercados de los países desarrollados (FRIEDLAND, 1992). Es claro que los países tropicales presentan ventajas comparativas naturales para la producción de vegetales frescos durante todo el año, y aun los países subtropicales pueden identificar nichos de mercado para productos frescos aparentemente competitivos con los del mundo desarrollado del norte²⁹.

28. Este fenómeno es similar al que podemos ver en nuestro país, en el que los jóvenes tienden a preferir una hamburguesa de las marcas consagradas por la propaganda, una pizza o una salchicha con pan ("hot-dog"), a un picadillo de arracache o papa, un plato de "olla de carne" o *panqueke* al desayuno en lugar de "gallopinto", todo debido a la hegemonía cultural impuesta por los medios de comunicación.

29. El caso de la producción frutícola chilena, y en algún grado de la argentina, es tal vez el más claro en el ámbito latinoamericano, habiendo logrado insertarse exitosamente con la producción de frutas de clima templado durante el invierno boreal, en los intersticios que dejan otros países productores australes como Nueva Zelanda.

A no dudarlo, esto abre la perspectiva para que pueda desarrollarse un sector de productos frescos (vegetales y frutas), ya sea por presentar costos de producción menores a los de los países desarrollados, o por poder entrar en esos mercados en momentos en los que existe déficit, especialmente por condiciones climáticas (invierno del Norte). De hecho, ya existe un sector en desarrollo en este campo, con grados muy diversos de éxito, en los que los casos de la producción hortícola del norte de México, y en Guatemala y Costa Rica, parecieran ser los casos más promisorios. Sin embargo, aún se presentan grandes interrogantes sobre el desarrollo futuro de estos sectores, especialmente en los dos últimos países centroamericanos mencionados³⁰.

Estos interrogantes se derivan fundamentalmente de la enorme expansión de estos rubros en el norte de México, luego de la constitución del Tratado de Libre Comercio del Norte de América (NAFTA, por sus siglas en inglés). Esta región tiene condiciones idóneas para desarrollar esta producción en gran escala, derivadas de las condiciones climáticas que permiten producir todo el año y de la existencia de una amplia infraestructura de riego desarrollada cuando esos terrenos constituían una parte sustancial del sector de propiedad semiestatal en manos de los campesinos (las tierras ejidales).

A estos cambios en la estructura del mercado mundial de productos agropecuarios, debe añadirse la consideración de lo que podría denominarse la modificación de las "reglas del juego" del comercio internacional.

Se ha venido planteando desde hace ya bastantes años que la economía mundial se encamina hacia una globalización de características planetarias, que en el campo del comercio internacional, se manifiesta en un grado cada vez mayor de intercambio de mercancías entre todos los países. Ello lleva aparejada una nueva estructura de las negociaciones en este campo, que tienden supuestamente hacia una liberalización del comercio mundial.

Si bien se puede afirmar que es innegable la tendencia hacia una integración mundial de la economía, en la que la unidad económica básica la constituye la empresa transnacional, es dudoso que ello se

30. Puede verse al respecto los trabajos contenidos en el libro de MENDIZÁBAL y WELLER, 1992.

traduzca en reglas de intercambio libre, que se reflejen en la eliminación radical de los esquemas proteccionistas.

El mayor intercambio comercial que puede constatarse a escala mundial es el reflejo, por así decirlo, de los imperativos que establecen las tendencias económicas globales de la acumulación de capital antes que de una mejoría radical en las reglas del juego del comercio internacional. Es más, se podría afirmar que esos imperativos determinan un mayor intercambio, por encima de los intereses nacionales o de bloques en los que aún los esquemas proteccionistas distan mucho de estar erradicados (BANCO MUNDIAL, 1991, *Global Economic Prospects and the Developing Countries*; citado por: GRIFFIN y KAHN, 1992).

Si es posible afirmar lo anterior en lo que se refiere al comercio internacional en su conjunto, ello es aún más marcado en el campo de los productos agropecuarios. Los repetidos fracasos de las negociaciones de la Ronda Uruguay en el marco del GATT son un claro ejemplo de ello. El avance en la eliminación de los esquemas proteccionistas ha sido sumamente reducido, por los conflictos existentes en el seno de los países desarrollados (entre Estados Unidos y la UE, principalmente), que han reducido a los países subdesarrollados a meros espectadores de las negociaciones y pugnas mencionadas, viéndose de esta forma frustradas sus esperanzas de reglas del juego más justas³¹.

Como ya se ha mencionado, la realidad del comercio mundial se compone de un mercado que tiende a estar cada vez más dividido en grandes bloques económicos. Se puede decir que la conformación de tales bloques es una respuesta a la falta de reglas generalizadas de comercio libre, a la vez que se constituyen en respuestas a las condiciones de la competencia en una escala mundial.

A pesar de que existen diversas experiencias de integración comercial, las tres de más envergadura y con un mayor peso en el comercio están conformadas por la UE, un grupo de países del Este y Sudeste asiático liderados por Japón, y el grupo NAFTA (Estados Unidos, Canadá y México). Es importante mencionar que el origen de la actual UE, el

31. Diversos estudios han tratado de demostrar las ganancias para los países subdesarrollados de una verdadera liberalización del comercio de productos agrícolas, aunque también existe una coincidencia sobre el hecho de que es necesario establecer los efectos diferenciados que procesos de este tipo tendrían sobre sectores específicos, beneficiando a algunos y perjudicando a otros. Véase al respecto GOLDIN y KNUDSEN, 1990, especialmente el artículo de ANDERSON y TYERS.

grupo que ha avanzado más en el proceso de integración económica, se encuentra en la necesidad de conformar una unidad económica que le permitiera competir con Estados Unidos y Japón, y que los elementos conducentes al planteamiento del NAFTA residen en un intento de Estados Unidos de mejorar su capacidad competitiva frente a la UE y Japón.

Para nuestros propósitos, es importante resaltar el hecho de que en el campo agrícola se da todavía un amplio predominio de políticas proteccionistas y de fuertes subsidios a la producción, pese a la suscripción del ARU, tanto en la UE como en el bloque asiático, mientras que en Estados Unidos si bien el peso de las políticas de protección es menor³², presenta una agricultura sumamente subsidiada.

Plantear en esta perspectiva esquemas de apertura comercial unilaterales e indiscriminados, representan auténticos suicidios económicos, especialmente para países pequeños de economías sumamente abiertas, como es el caso de los centroamericanos. Obviamente, también pueden significar intentos de transnacionalización radical de la economía, con el exterminio deliberado de sectores de la producción interna, para favorecer a los grupos más vinculados a las transnacionales y con más posibilidades de beneficiarse de estos procesos.

El reciente caso del conflicto entre los países latinoamericanos y la UE en torno al caso de las exportaciones de banano, ha puesto los hechos en su verdadera dimensión, desenmascarando los esquemas de protección imperantes y revelando las grandes limitaciones de los organismos internacionales como la OMC, para imponer un "juego limpio" en el comercio internacional³³.

32. Se puede afirmar que existe una protección arancelaria menor, pero se da un uso más acentuado de barreras no arancelarias (cuotas de importación y requisitos de calidad y sanitarios, que se utilizan como verdaderas barreras de protección). Es notable la insistencia de ese país de utilizar tales medidas, las cuales solo han sido modificadas luego de reclamos y demandas en el seno de la OMC, como ha sido en el caso del conflicto entre nuestro país y Estados Unidos, alrededor de las exportaciones de textiles.

33. Hasta el momento es claro que no se vislumbra un cambio radical en las políticas de protección a la agricultura en la UE, como lo demuestra la oposición beligerante de los agricultores franceses y alemanes a la inclusión del tema agrícola en el marco del GATT. Para entender cabalmente las raíces profundas de las políticas de protección en el marco de la Política Agraria Común de la UE, véase: TRACY, 1989; COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1990; GOODMAN, S. F., 1992; LE ROY, 1991; MOULIN, 1988; NEVEU, 1991; TEULON, 1991. Incluso luego del ARU y la creación de la OMC, la CEE ha insistido en la aplicación de una serie de medidas de protección, entre las que se destacan la insistencia en la aplicación de las cuotas de importación, supuestamente en contradicción con los principios generales de la OMC.

Este es el panorama que se tiene como telón de fondo en los procesos de apertura comercial en la agricultura. El origen de la polémica internacional en este campo surgió de la **profunda confrontación entre la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea) y Estados Unidos**, derivada de la existencia de esquemas proteccionistas en ambas potencias económicas, por las cuales se hacía extremadamente difícil tener acceso a esos mercados. La Unión Europea desarrolló su agricultura bajo un sistema de subsidio a la producción y la protección estricta del mercado interno de la comunidad, que les permitió pasar de una situación de escasez hacia fines de la Segunda Guerra Mundial, a una situación de autoabastecimiento y excedentes en la actualidad.

Esta política le representaba a Estados Unidos un impedimento de entrada al mercado europeo, ya que en ese mercado solamente se realizaban importaciones de alimentos cuando la producción interna no era suficiente. El interés de Estados Unidos era, por lo tanto, una modificación de las regulaciones al comercio internacional de productos agropecuarios, que significara la posibilidad de entrar con sus productos al mercado europeo, quebrando el esquema de protección imperante.

Sin embargo, debe tenerse presente que Estados Unidos, a su vez, no ha tenido nunca una política libre de importaciones en el campo agropecuario, sino que presenta una condición de autosuficiencia y grandes excedentes en la mayoría de los productos, con un sistema de producción altamente subsidiado, por lo que también pone grandes limitaciones a la entrada de productos extranjeros.

Es importante mencionar que los principales exportadores de productos agropecuarios en el mundo son precisamente Estados Unidos y la Unión Europea, por lo que ellos **serían los primeros beneficiados con la instauración de medidas de apertura comercial** en la mayoría de los países del mundo, ya que se les posibilitaría tomar un mayor dominio que el que actualmente ejercen en esos mercados, sustituyendo la producción interna.

Esta polémica, a la cual se unen otros países también fuertes exportadores de productos agropecuarios (Argentina, Australia, Nueva Zelanda, etc.), algunos de ellos agrupados en lo que se denomina el Grupo de Cairns, es la que condiciona las discusiones de la denominada **Ronda Uruguay**. No es por ello casual que las principales discusiones se hayan concentrado en el comercio de artículos en los cuales los países desarrollados son excedentarios: productos lácteos, cereales en

general (maíz, arroz, trigo, sorgo), aves, etc. Los países desarrollados tienen acumulados enormes excedentes de estos productos, generados bajo el sistema de grandes subsidios a los productores, y la apertura comercial representa la oportunidad de dar salida a esos excedentes, y hacer viable mediante un comercio mundial incrementado con los mercados de los países subdesarrollados, la producción agrícola en sus países. Los datos que ya hemos presentado, por su parte, muestran un crecimiento sostenido de las importaciones por parte de esos países en el campo agropecuario.

De lo anterior se desprende que la apertura comercial en productos agropecuarios, resultante de las negociaciones de lo que se llamó la Ronda Uruguay y que luego se plasma en la Organización Mundial de Comercio, **no responde a los intereses de los países subdesarrollados, y mucho menos de aquellos que, como el nuestro, tienen una producción de características tropicales.**

Diversos estudios demuestran que el beneficio para los países subdesarrollados, especialmente para los de clima tropical, resultante de la supuesta liberalización del comercio mundial de productos agropecuarios, va a ser mínima³⁴, y va a ser acompañada de diversos efectos negativos sobre rubros específicos de la producción, especialmente de aquellos que puedan ser sustituidos por la producción importada, procedente en su mayor parte de los países desarrollados. La tendencia visualizada, por lo tanto, es la de que este tipo de países se concentren en la producción de artículos de clima tropical (bananos, café, raíces, tubérculos, etc.), y que pasen a depender de las importaciones de productos de clima templado (trigo, arroz, frijoles, productos lácteos, etc.).

En el campo teórico, estas propuestas son elaboradas a partir de la supuesta explotación de las ventajas comparativas, que no significan otra cosa que una mayor especialización en una producción de exportación que ya ha sido tradicionalmente especializada. Si bien es cierto que las opciones de exportación se han ampliado respecto a la estructura de nuestros países en las décadas anteriores, en las que las exportaciones se

34. Los diversos modelos elaborados por el Banco Mundial, por ejemplo, mencionan que la ganancia para América Latina, derivados de la implementación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay, estaría en el orden del 1 por ciento del Producto Nacional Bruto, porcentaje por arriba del promedio mundial. Véase al respecto: CORDEU, VALDÉS y SILVA (Editores), 1996:29, y ANDERSON y TYERS, 1990.

centraban casi exclusivamente en unos pocos rubros (café, banano, azúcar y carne vacuna), con la adición de lo que se ha denominado los productos no tradicionales de exportación (un conjunto de productos diferentes a los anteriores, como raíces y tubérculos, flores, plantas ornamentales, etc.), no es sino hasta ahora que este planteamiento se acompaña con la propuesta de una estrategia que pretende que el país renuncie a la producción de una parte importante de los rubros destinados al mercado interno.

A esto se acompaña el hecho de que no se vislumbra una liberalización marcada de los mercados para los productos tropicales, muchos de los cuales además enfrentan una situación en la cual existe una sobreproducción a escala mundial, de forma que los mercados no pueden absorber toda la producción, generando un efecto de baja de los precios. Los casos más cercanos para nosotros sobre esto son los del café, en el que los países productores más bien están tratando de disminuir la entrada del producto al mercado, para que los precios no bajen más, y el del banano, en el que en nuestro país hubo que poner freno a la expansión de los cultivos, por limitaciones puestas por los países importadores (en este caso, la Unión Europea).

Una visión sinóptica de las consecuencias de estos procesos, para los países subdesarrollados, se puede ver en el Esquema 2.

En el caso de los países centroamericanos, debe considerarse que la mayoría de las exportaciones está constituida por productos agropecuarios, que se dirigen fundamentalmente a los mercados norteamericano y europeo. En este último caso, las exportaciones a Europa están condicionadas por las características de las políticas comerciales en la UE, lo que ha provocado que la tendencia que venía experimentando el incremento de la producción en algunos rubros, haya encontrado un freno en los esquemas de protección, y en el tratamiento preferencial que se otorga a las ex colonias africanas en detrimento de América Latina.

*Esquema 2***Consecuencias básicas para los países subdesarrollados de los procesos de reconfiguración del comercio internacional**

- Gran aumento de la capacidad de producción del sector agrícola genera la posibilidad de lograr altos niveles de autoabastecimiento nacional de productos agropecuarios, lo que deprime el mercado mundial.
- Gran difusión de políticas estatales en este sentido, motivadas en gran parte por el valor estratégico (seguridad nacional), del autoabastecimiento alimentario. Grandes niveles de subsidios a la producción agropecuaria en los países desarrollados. Casos de la UE y los países del Lejano Oriente (China, Japón, Corea, etc.)
- Creación de bloques económicos en los que impera el proteccionismo agrícola.
- Paso de una situación de importación a autosuficiencia en una parte importante de los países del mundo, tanto desarrollados como subdesarrollados.
- Gran generación de excedentes de productos agrícolas en los países desarrollados, lo que genera una serie de políticas para promover su exportación a los países subdesarrollados. Estados Unidos y la UE son los mayores exportadores agropecuarios a escala mundial.
- Gran desarrollo de la industria alimentaria en los países desarrollados, de forma que se convierte en un gran campo de incursión en el mercado mundial. Interés en penetrar los mercados de los países subdesarrollados.
- Restricción objetiva de las posibilidades de exportación de productos que entren en competencia con los de los países desarrollados (productos de clima templado: carnes, cereales, edulcorantes, etc.).
- Presión hacia la apertura de los mercados de nuestros países, a fin de dar salida a los grandes excedentes acumulados en los países desarrollados, en rubros tales como cereales, lácteos, edulcorantes, carnes, etc. Subsidios a las exportaciones.
- Presión hacia la concentración en productos "tropicales".
- Aparición de una gama diversa de posibilidades de exportar "nuevos" productos, dirigidos a los mercados de los países desarrollados: vegetales frescos, frutas, plantas ornamentales, etc.

En cuanto al mercado de los Estados Unidos, que representa alrededor de un 70 por ciento de las exportaciones agropecuarias de la región, estas han recibido un tratamiento arancelario sumamente favorable en el marco para la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y la Iniciativa para las Américas. Sin embargo, debe considerarse que en los momentos actuales, las barreras no arancelarias han adquirido un peso preponderante, especialmente en lo que se refiere a requisitos de calidad y de tipo sanitario, lo que obliga a los sectores exportadores a realizar una serie de inversiones que dificultan su inserción plena en el mercado mundial, especialmente en el caso de los pequeños productores (véase al respecto los diversos trabajos incluidos en MENDIZÁBAL y WELLER, 1992).

Una preocupación marcada ha surgido en los gobiernos de la región respecto al posible impacto de la consolidación del bloque NAFTA sobre estas condiciones preferenciales³⁵. Al respecto, parece claro que el NAFTA no va a implicar una variación inmediata en esas condiciones preferenciales, por lo menos en el corto plazo. Sin embargo, puede preverse un impacto a mediano y largo plazo, que puede ser de dimensiones considerables.

Por un lado, puede vislumbrarse hacia el futuro una competencia por los mercados, en la que México, por su integración en el bloque, estaría en mejor situación, en el sentido de que tendría garantizadas a más largo plazo condiciones preferenciales. Puede ser previsible, por lo tanto, que ello incentive las inversiones en rubros que tiendan a desplazar a los países centroamericanos si estos no consiguen una integración en el NAFTA a corto plazo, o en otro esquema de integración regional con América del Norte³⁶, lo cual no es previsible. Al respecto,

35. En la Declaración de la XIII Cumbre de Presidentes del Istmo Centroamericano (Panamá, 9 al 11 de diciembre de 1992), se incluye lo siguiente: "Expresar su preocupación porque la evolución del mercado norteamericano bajo el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC) erosione las condiciones preferenciales de comercio que hasta el presente ha disfrutado la región. En este sentido, es necesario que se defina un mecanismo efectivo que permita a los países beneficiarios continuar con el trato ya otorgado y su correspondiente nivel de acceso a dicho mercado" (IICA/Programa Comercio e Integración, 1993:23)

36. La denominada ALCA, por ejemplo, tan promocionada en las Cumbres Presidenciales Hemisféricas, y hacia cuya conformación se han dado tan pocos pasos concretos. Debe añadirse al respecto que el ingreso preferencial al mercado de Estados Unidos para nuestros países, se encuentra consignado en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), que constituye una concesión unilateral del Gobierno estadounidense que podría ser derogada

es importante considerar que la producción mexicana ha probado tener altos niveles de competitividad en rubros tropicales³⁷.

Por otro lado, y profundamente relacionado con lo anterior, es previsible a mediano plazo vislumbrar una fuerte competencia entre México y Centroamérica, por la atracción de las inversiones extranjeras. Ello tendería, en las condiciones actuales, a que México garantice a los inversionistas una mayor seguridad a largo plazo, por su integración en el bloque comercial mencionado, que significaría un tratamiento preferencial para el acceso de las mercancías a los mercados de los Estados Unidos y Canadá.

Sin embargo, la firma de sendos Tratados de Libre Comercio entre México y los países centroamericanos, primero con Costa Rica en 1994 y luego con el denominado "Triángulo del Norte" (Guatemala, El Salvador y Honduras), introduce elementos de mayor complejidad a los fenómenos del comercio internacional.

Por lo menos en el caso costarricense, dos procesos son sumamente claros. En primer lugar, la invasión de productos mexicanos de la industria alimentaria en el comercio nacional, va a provocar con plena seguridad, situaciones de gran impacto para una serie de empresas y sectores. Y, en segundo lugar, la creciente presencia de inversiones de capital mexicano en el país, que ha venido en la mayoría de los casos a desplazar a empresarios nacionales mediante la compra de empresas ya establecidas³⁸.

El impacto de estos procesos, más avanzados en Costa Rica y cuyo desarrollo desconocemos para los otros países centroamericanos, debe analizarse cuidadosamente, ya que su influencia en el desarrollo futuro de la integración centroamericana puede ser de amplias proporciones. Podríamos estar ante la presencia del inicio del proceso de dominio del mercado regional por el capital mexicano, a través tanto

o modificada en cualquier momento, ya que no se encuentra sustentada en ningún tipo de tratado comercial suscrito.

37. Véase al respecto: GOLLAS, Manuel. "México y el Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano", en: POMAREDA, TREJOS Y VILLASUSO (Compiladores), 1993.

38. Si bien no existen estudios detallados al respecto, la inversión procedente de México en los últimos años, ha tendido a concentrarse en la adquisición de empresas ya establecidas, cuya producción se dirige al mercado nacional y al regional centroamericano. Es urgente, en el momento actual, realizar el estudio detallado de este tipo de inversión, ya que ello permitiría tener una visión más adecuada de las consecuencias de esta, ya que si la inversión se concentra en la adquisición de empresas establecidas, su impacto en el crecimiento económico del país va a ser muy reducido.

de la invasión de una amplia gama de productos, como de la generación de producción generada al interior mediante la inversión en la compra de empresas.

Con esta situación como telón de fondo en el campo de la producción agropecuaria, los gobiernos centroamericanos plantean en estos momentos una intensificación de la integración de sus economías al mercado mundial, mediante una apertura comercial y una revitalización de la integración centroamericana, que lleva implícita a su vez la búsqueda de una integración con el mercado norteamericano conformado por Canadá, Estados Unidos y México. Ello arroja la interrogante de si esa integración va a servir al desarrollo de la región, o simplemente va a significar la consagración del dominio del capital norteamericano, estadounidense y mexicano, de la estructura de la producción nacional.

La suerte de la pequeña producción agropecuaria autónoma y de las empresas que generan la transformación agroindustrial de la producción es particularmente incierto, dentro de este panorama de cambios acelerados. En los capítulos siguientes, vamos a intentar realizar una evaluación de estos aspectos.

Capítulo 3

Las políticas de comercio exterior en Costa Rica
aplicadas a la agricultura

1. Breve introducción sobre los efectos de los programas de ajuste estructural en el sector agropecuario³⁹

Como ya hemos mencionado, en los últimos 15 años se han producido una serie de modificaciones que, a nuestro entender, han variado las condiciones de producción y reproducción de los agentes sociales del agro costarricense, las cuales se derivan del proceso de consolidación de un nuevo modelo económico que se inicia con los programas de ajuste estructural, que como punto culminante tiene a las políticas de apertura comercial.

En ese sentido, los efectos de la reconfiguración de las reglas del juego del comercio exterior del país se dan sobre la base de transformaciones ya ocurridas en las políticas económicas y, en general, acerca del papel del Estado, que han tenido una repercusión considerable en el sector agropecuario.

Estas transformaciones han tenido como eje dos elementos centrales. Por un lado, tenemos una serie de medidas de lo que se ha denominado los procesos de desregulación de la economía, por los cuales se ha tendido a que los mecanismos que determinan la actividad económica residan en las reglas del juego del mercado y en la acción de la empresa privada, de forma que sean las fuerzas de mercado y la búsqueda de la ganancia las que fijan aspectos como la inversión, los precios y la rentabilidad de la producción, lo cual implica una renuncia explícita a la utilización de una gran parte de los mecanismos de planificación normativa, en incluso indicativa, que eran parte inherente a los modelos de desarrollo anteriores.

Por otro lado, lo anterior, unido a que durante mucho tiempo se le da un peso primordial a la disminución del gasto público en aras de

39. El presente capítulo realiza una síntesis apretada de la evolución de la política de comercio exterior del Estado costarricense. Debe mencionarse que existen dos documentos, de la línea de investigación de la cual se deriva el presente libro, en los cuales se hace una descripción más detallada de los diversos elementos de esa política, en el marco de un programa de capacitación dirigido a organizaciones de pequeños productos agropecuarios, los cuales incluimos en forma resumida aquí, en aras de guardar la unidad temática del presente trabajo. Para más detalle, pueden examinarse: FERNÁNDEZ, 1996b y CHAVES, 1996.

reducir en un primer momento la deuda externa y en la actualidad la interna, implica una reconformación de las estructuras y las funciones del Estado, en lo que se ha denominado el proceso de reforma de este.

Los programas de ajuste estructural han tenido un marcado énfasis de tipo fiscal, dentro del cual el eje lo constituye la reducción del gasto público, con el objetivo primordial de reducir el déficit en el gasto gubernamental, y con ello la deuda externa y la interna.

Unido a lo anterior, debe tenerse presente que la teoría que sustenta los programas de ajuste y el nuevo modelo en proceso de consolidación, es lo que se conoce como el enfoque neoliberal, que preconiza el predominio absoluto de la empresa privada en la actividad económica, y reduce el papel del Estado a un mero facilitador de condiciones para el desempeño de la iniciativa empresarial. Dentro de esta perspectiva, se puede afirmar que la reducción del gasto del Estado, y la limitación de sus ámbitos de acción, especialmente en lo que se refiere a actividades de acción directa en la producción y la comercialización, se constituyen en uno de los fines principales de los procesos de reforma del Estado, de forma que una parte importante de sus funciones sea transferida a la empresa privada.

Los famosos programas de privatización, tan en boga en la actualidad, no son otra cosa, ya que de lo que se trata es de que el Estado abandone actividades que eran el eje de modelos anteriores de desarrollo, para transferirlos a la empresa privada, en campos tan variados como la banca, la generación y distribución de energía eléctrica, las comunicaciones, los seguros, la comercialización, los servicios de asistencia técnica a los productores, etc.⁴⁰

40. No es el lugar para extenderse sobre estos aspectos, pero es necesario aclarar que nos referimos a la importancia asignada a los procesos de planificación en las estrategias de desarrollo, propios del modelo de desarrollo denominado cepalino y que están pretendiendo ser revitalizados por las corrientes estructuralistas y neoestructuralistas. Dentro de los instrumentos de planificación se dio una gran importancia a la presencia de incentivos directos e indirectos para orientar los procesos productivos, entre los cuales se destacan el uso del crédito mediante topes de cartera y tasas de interés diferenciales por rubros y por tipos de productor, sistemas de regulación de precios y de comercialización de productos básicos, la construcción de infraestructura con propósitos productivos y sociales, etc., los cuales pierden vigencia ante la desregulación de la economía y la transferencia de actividades desde el Estado a la empresa privada.

En ese marco es que se delimitan y deben interpretarse las principales medidas de los programas de ajuste estructural, en lo que tiene que ver con el sector agropecuario, que en forma resumida pueden verse en el Esquema 3⁴¹.

Esquema 3

Medidas principales de política económica contenidas en los Programas de Ajuste Estructural aplicadas a la agricultura

- Eliminación de los sistemas de control de precios por el Estado.
- Eliminación del papel del Estado como regulador de precios, promotor o regulador de la producción y del comercio. Eliminación de precios de sustentación y compras por parte del Consejo Nacional de la Producción.
- Eliminación de los subsidios a la producción orientada hacia el mercado interno.
- Reducción en gran escala de los programas de investigación y asistencia técnica financiados por el Estado (MAG, CNP, IDA, etc.).
- Eliminación de los criterios de tipo productivo y social para la asignación del crédito (planificación que orienta la asignación de topes de cartera y tasas de interés diferenciales), el cual pasa a estar orientado por la demanda: solicitudes, evaluación de la rentabilidad de las inversiones, garantías ofrecidas, tasas de interés de mercado.
- Énfasis en programas de titulación de tierras en vez de adjudicación de nuevas tierras a productores; reducción de los programas de compra de tierras para la conformación de asentamientos campesinos.
- Políticas orientadas a lograr una reconversión productiva hacia productos dirigidos al mercado internacional, en detrimento de los que se destinan al mercado nacional.

41. La bibliografía sobre los efectos de los programas de ajuste y en general, de desregulación de la economía, es relativamente amplia en el país. Sin ánimos de pretender ser exhaustivos, recomendamos consultar a los interesados los trabajos contenidos en el libro de REUBEN, 1989, especialmente los artículos de FALLAS, 1989, VEERMER, 1989 y RIVERA Y ROMÁN, 1989, así como la recopilación de NUHN Y STAMM, 1996, en especial los trabajos de STAMM, 1996 y WELLER, 1996.

Debe tenerse presente que antes de los programas de ajuste estructural, la agricultura y en general, el resto de las actividades económicas, tenían una serie de regulaciones y ayudas por parte del Estado, las cuales esos programas de ajuste van reduciendo o eliminando.

La política de precios es uno de esos aspectos. Los programas de ajuste establecen que debe ser el mercado el único medio que establezca los precios de los productos, dependiendo de la evolución de la oferta y la demanda: cuando hay mucha producción, los precios bajan y cuando la producción es poca, los precios suben. Además, en estas condiciones los productores quedan en manos de los intermediarios, que pueden manipular los precios a su antojo, gracias a la "libertad" del mercado.

Ello supone la eliminación de la fijación de los denominados "precios de sustitución o de garantía", que se establecían con la finalidad de incentivar a los productores a producir, de forma que se les aseguraban precios mínimos (precios de sustentación), que supuestamente permitían la obtención de un nivel de ganancia adecuado.

La acción del Estado, que se daba principalmente a través del Consejo Nacional de Producción (CNP), para regular los precios y asegurar la producción de algunos artículos (especialmente granos básicos), queda reducida prácticamente a la nada, desapareciendo los programas de compras por la institución a los productores.

Los programas de compras del CNP tenían un efecto de fundamental importancia en la promoción del cultivo de granos básicos en el país, especialmente en lo que se refiere al maíz y al frijol. Aparte de la estabilización de los precios, que no siempre fue beneficiosa para el productor⁴², las compras por parte de la institución garantizaban una venta relativamente rápida del producto, de fundamental importancia cuando se trata de pequeños productores, que necesitan el ingreso de

42. Los precios de los granos básicos, por formar parte de la canasta básica de consumo popular, siempre han estado condicionados por los intereses políticos, de forma que en su regulación a veces ha primado más el interés en contrarrestar tendencias a la baja en la popularidad de los gobernantes, derivados de un aumento marcado en el costo de la vida, que una verdadera fijación técnica de los precios, que garantice al productor una adecuada ganancia que lo incentive a producir. Asimismo, sobre estos precios influye el interés empresarial de mantener el costo de reproducción de la fuerza de trabajo a un nivel bajo, que redunde en un mayor nivel de ganancia para las grandes empresas, nacionales y transnacionales, de forma que el sector de pequeños productores ocupe un lugar en el esquema de acumulación como productores de alimentos baratos.

forma expedita para resolver su reproducción inmediata. La eliminación de las compras mencionadas tiene como resultado que se prolongue el periodo de comercialización, ya que el productor en lugar de vender todo el producto en una sola partida a la institución estatal, debe vender el producto por partidas pequeñas, necesitando un tiempo considerable para colocar en el mercado toda su cosecha o, en su defecto, vender a precios sumamente reducidos a comerciantes intermediarios.

Todo ello redundará en una pérdida de los incentivos para producir que, unida a la apertura del comercio internacional, ha provocado una disminución acentuada de la producción y un incremento de la dependencia del país de las importaciones, aspecto que desarrollaremos en detalle en el próximo capítulo.

Asimismo, es eliminada una serie de ayudas que se brindaban a los pequeños productores, cuya producción está dirigida al mercado interno, entre las que se destacan la asesoría técnica y los programas de suministro de semillas mejoradas, por los cuales se hacía posible la obtención de mejores cosechas. En la actualidad, tenemos la situación de que las semillas existentes en el mercado han perdido su calidad, presentando problemas en cuanto a la resistencia a plagas y la producción, debido a que se ha abandonado la actividad de investigación y producción de nuevas variedades. Esto es particularmente serio en el caso de la producción de arroz, en la que se estima que los productores nacionales están trabajando con variedades "vencidas" desde hace más de 10 años, lo cual provoca bajos rendimientos en la producción.

De la misma forma, se han eliminado programas de suministro de insumos a los pequeños productores, en forma gratuita o a precios preferenciales.

La asignación del crédito, con condiciones más ventajosas que las de mercado, que le permitían el acceso al pequeño productor (condiciones mejores en cuanto a plazos y tasas de interés más bajas), era un instrumento que permitía incentivar la producción de algunos artículos que se consideraban importantes para el mercado nacional, así como brindar condiciones para la permanencia de un sector de pequeños productores en el agro, de forma que se evitara su ruina y migración a las ciudades. Con los programas de ajuste, se eliminan esos criterios económicos y sociales en la asignación del crédito, para pasar a que esta esté orientada exclusivamente por criterios de

rentabilidad de las inversiones para los bancos, lo cual provoca que en la práctica se elimine el acceso de los campesinos al crédito⁴³.

En lo que se refiere a los programas de reordenamiento agrario, en los que se trata de afectar la estructura de tenencia de la tierra mediante programas de adjudicación de tierras a productores que carecen de ella, que tuvieron gran importancia en la década de 1970 y principios de la de 1980 (FERNÁNDEZ, 1989), estos se han reducido al disminuir los fondos disponibles para las compras de tierras, de forma que el ritmo de adjudicación de tierras ha bajado. Asimismo, dentro de las prioridades de trabajo del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), se le ha tendido a dar más peso a los programas de titulación de tierras antes que a los de adjudicación de ellas a nuevos parceleros.

Si bien no se quiere cuestionar aquí la pertinencia de los programas de titulación, de gran utilidad para la resolución de conflictos, la disposición en manos de los poseedores de títulos que les facultan para ejercer su derecho de propietarios (venta del suelo, acceso al crédito bancario, incentivos para realizar inversiones a largo plazo, etc.), lo cierto es que la importancia cuantitativa de los programas de adjudicación de tierras en la generación de nuevos productores, mediante la constitución de asentamientos campesinos en tierras adquiridas por el Estado, ha disminuido considerablemente. En este sentido, los programas que en alguna ocasión hemos denominado como de "recampesinización dirigida", que han tenido el efecto de disminuir la tendencia a la desaparición de los pequeños productores, tienen en la actualidad un ámbito de acción sumamente reducido⁴⁴.

43. El tema del crédito preferencial al pequeño productor es un tema recurrente en las campañas políticas, de forma que siempre se promete el establecimiento de sistemas de fácil acceso al recurso, no haciéndose gran cosa en efecto. Si bien es cierto que existen tímidos intentos de establecer algunos programas al final del gobierno de Figueres Olsen (marzo de 1998), no es claro su eficiencia real en provocar una modificación sustancial de la situación, ni tampoco lo es que el gobierno actual (que asumió en mayo de 1998), tenga en su agenda tal modificación en favor del pequeño productor.

44. Lo anterior no significa que el fenómeno del precarismo no tenga importancia como mecanismo de lucha por la tierra y de recomposición de sectores campesinos. En efecto, parece asistirse en la actualidad a un considerable resurgimiento de estos movimientos de lucha por la tierra, que puede ser que obliguen al Estado a destinar recursos para su resolución en los próximos años, más como una estrategia de disminuir las tensiones en el campo que como una forma planificada de acción.

Como puede desprenderse de las argumentaciones anteriores, la implementación de los programas de ajuste estructural han tenido un efecto de erosión sobre las bases de reproducción de los pequeños productores, especialmente de aquellos que están más vinculados al mercado interno. Si bien a partir de la teoría neoliberal se desprende la necesidad de eliminar los denominados mecanismos de distorsión en el funcionamiento del mercado, como ayudas y subsidios, lo cierto es que ello solo se ha dado en el caso de la producción para el mercado interno, en tanto que la producción para la exportación si ha disfrutado de un amplio margen de apoyo estatal.

Las políticas aplicadas a los pequeños productores vinculados al mercado interno, contrastan fuertemente con el trato que se le ha brindado a la producción para la exportación, la cual ha contado con toda clase de ayudas, en la forma de asistencia técnica, créditos preferenciales, exenciones a la importación de maquinaria e insumos, exenciones al pago de los impuestos territorial y de la renta, y los famosos certificados de abono tributario (CAT). Debe tenerse presente que estas ayudas van a parar a manos de los grandes empresarios y, en muchos de los casos, como en el de los CAT, benefician únicamente a los exportadores, sin que los productores agrícolas directos reciban esta ayuda.

Estas políticas diferentes para la producción para la exportación y para la producción para el mercado interno, son descritas en Esquema 4.

Detrás de toda esta estrategia que han impulsado los programas de ajuste estructural, está el planteamiento de que hay que privilegiar sobre todo, de forma absoluta, una "eficiencia de la producción" malentendida, que lleva en su forma extrema, como lo vamos a ver más adelante, a que el país deba renunciar a mantener al sector de pequeños productores, como una parte esencial de nuestra nacionalidad, y a que debemos renunciar a producir lo que consumimos directamente, de forma que se desechan lo fundamental de los planteamientos que tienen que ver con la seguridad y la soberanía alimentarias.

Según estos planteamientos de los defensores de los programas de ajuste a ultranza, el país debe concentrarse en producir artículos de exportación, en aquellos rubros en los cuales supuestamente somos más eficientes, y deben dejar de producirse aquellas cosas en las cuales no somos eficientes; es decir, los productos principales que son la base de sustento de la mayoría de nuestros campesinos.

Esquema 4
**Políticas diferenciales de la estrategia de
reconversión productiva oficial**

**Políticas hacia la producción
para mercado interno**

- Eliminación de investigación.
- Reducción de la asistencia técnica a los pequeños productores.
- Eliminación de los programas de comercialización y precios de sustentación.
- Eliminación de los créditos preferenciales
- Aumento en los requisitos para la concesión de préstamos: estudios de factibilidad, análisis de rentabilidad, necesidad de garantías suficientes.
- Altas tasas de interés y plazos cortos.

**Políticas hacia la producción
para la exportación**

- Asistencia técnica.
- Investigación dirigida prioritariamente hacia ella.
- Exención del pago del impuesto territorial.
- Exención del pago del impuesto sobre la renta.
- Exención de pago de impuestos para herramientas, insumos y maquinaria.
- Políticas de crédito favorables (plazos y periodos de gracia).
- Pago de certificados de abono tributario a los exportadores (se los quedan las grandes empresas, sin que lleguen a los pequeños productores).

Por ello es que se ha diseñado una serie de políticas que han desmantelado el poco apoyo que tenían los pequeños productores a nivel del Estado, para dirigir todos los esfuerzos al apoyo de la producción de productos no tradicionales de exportación. Tras ello está el planteamiento de que los productores deben "reconvertirse", dejando de producir aquello en lo cual han basado su subsistencia por muchos años, para pasar supuestamente a producir para la exportación.

Sin embargo, tampoco en ese campo se ha dado el apoyo necesario, de forma que son relativamente sectores restringidos de los pequeños productores los que han podido integrarse con algún éxito a la denominada "agricultura de cambio". Esto hace que quede una amplia masa de los productores que al no tener opciones claras en la agricultura de exportación deben seguir basando su subsistencia en la producción para el mercado nacional, aspecto que en la actualidad tiende a ser negado.

No es casual, por lo tanto, que uno de los aspectos que cada vez más ha pasado a formar parte de las reivindicaciones fundamentales de las organizaciones, es el "**derecho a la producción**"; es decir, el derecho a seguir siendo campesinos, produciendo para suplir las necesidades básicas de la población, y si se dan las condiciones para ello, también para la exportación.

En este marco es que deben visualizarse los pasos que se han dado desde el inicio de los programas de ajuste estructural, en el sentido de implementar una apertura comercial que lleva, en su forma extrema, a exponer a los productores nacionales a la competencia con los productos importados. Seguidamente se van a exponer los pasos que se han dado en ese sentido, desde los primeros pasos de la implementación del nuevo modelo de política económica; es decir, desde el primer programa de ajuste estructural suscrito por el país.

2. Los primeros pasos de los procesos de apertura comercial y sus características doctrinarias

Si bien los procesos más álgidos en lo que se refiere a la modificación de las reglas del juego en el comercio internacional están dados por el ingreso al GATT y posteriormente por la ratificación de los acuerdos de la Ronda Uruguay y el ingreso a la OMC, especialmente en lo que se refiere a la agricultura, no debe perderse de vista que antes de ello se habían dado una serie de pasos, importantes de establecer para dilucidar el carácter ideológico doctrinario que tienen los procesos de apertura, como parte fundamental de la instauración del nuevo modelo de desarrollo.

El modelo de desarrollo que se pretende consolidar con la apertura comercial tiene como elemento central, desde nuestra perspectiva, el hecho de que la complementariedad de mercado de la producción nacional no se pretende lograr hacia dentro, sino hacia afuera. En este sentido, significa una ruptura radical con la estrategia de desarrollo de *sustitución de importaciones*, que pretendía lograr el desarrollo de una producción nacional centrada en el desarrollo de un dinámico mercado interno, tanto a nivel del consumo final como de las fases intermedias de los procesos productivos (producción de bienes intermedios y finales basada en la utilización de materias primas de origen nacional).

La pérdida de la importancia del desarrollo del mercado interno, como una de las metas fundamentales de las políticas económicas, tiene consecuencias de tipo social en las que no es el momento detenerse. Solamente debe señalarse el hecho de que las políticas tendientes a lograr una redistribución del ingreso en favor de los estratos más deprimidos, y la generación de una amplia clase media, pasa a un segundo plano respecto al desarrollo de lo que se denomina la competitividad externa, que se convierte en el "leit motiv" de la economía, la cual debe lograrse incluso mediante el sacrificio del nivel de bienestar de la mayoría del pueblo.

No es casual que los países en los cuales estas políticas se han desarrollado con más fuerza (Chile y Argentina, por ejemplo), ello haya implicado un incremento de la concentración del ingreso en favor de los grandes empresarios y empresas transnacionales, y una profunda erosión de los sectores medios.

En lo que se refiere al agro, se puede afirmar que el desarrollo de una clase media rural, compuesta por un campesinado próspero e integrado en los ámbitos de la comercialización y el procesamiento industrial de los productos, ha dejado de ser una prioridad del modelo de desarrollo. Más bien, se incentiva la inversión extranjera, de forma que se favorece una especie de transnacionalización de la agricultura, en la que el pequeño productor no es un elemento central.

En este sentido, las políticas de apertura comercial forman parte de una estrategia de crecimiento económico, en la que los intereses de los productores nacionales pasan a un plano secundario, en aras de la atracción de inversiones extranjeras, de la entrada de productos importados para beneficio de los comerciantes importadores y, obviamente, de las grandes potencias internacionales, y se encuentran acompañadas de una serie de presupuestos ideológicos que a veces, de la misma forma que en el caso de la reforma del Estado y la privatización, esta parece ser un fin en sí misma antes que una herramienta del desarrollo⁴⁵.

No podemos extendernos excesivamente en estos aspectos aquí, aunque esta materia está siendo desarrollada en otro trabajo del autor, como ya se ha mencionado. Sin embargo, en lo que se refiere a las doctrinas del desarrollo económico, no debe perderse de vista que en muchos casos los aspectos ideológicos tienen un peso mayor que la evaluación científica, como ocurre con los aspectos mencionados.

El enfoque teórico neoliberal es el que da sustento doctrinario a las políticas de apertura comercial, especialmente en la forma en que se han venido aplicando en nuestro país. El punto central de este enfoque reside en que lo que debe primar sobre todo, en las relaciones de intercambio, son los mecanismos de mercado, de forma que sean estos los que determinen la suerte de los diversos agentes de la producción.

La intervención del Estado debe restringirse, por lo tanto, a asegurar el predominio de los mecanismos de mercado, de forma que sea la competencia la que fije las reglas del juego en las cuales deben desplegar

45. El ajuste estructural, la apertura comercial, la privatización y la reforma del Estado, son vistos como fines en sí y no como instrumentos para lograr el desarrollo económico y el bienestar del pueblo; en este sentido es que se plantea que en el momento actual se han transformado en metas y no en instrumentos. Son definidos como beneficiosos en sí, y los posibles efectos negativos sobre la economía y la sociedad como meros elementos del costo de su implementación, reduciendo la discusión a simples ritmos de implementación de los cambios, en un tipo de razonamiento que tiene más de dogmático que de científico.

su acción los diversos agentes. Se coloca, por lo tanto, la teoría de las ventajas comparativas y competitivas como uno de los aspectos centrales de la estrategia de desarrollo, y a las políticas de comercio internacional como el elemento principal para obligar el sector productivo a orientar su desempeño por esos principios.

La propuesta básica se centra, de esta forma, en una mayor profundización de la integración al mercado mundial. Lo curioso es que ello tiende a presentarse como novedoso, cuando en la realidad no es otra cosa que plantear la consagración en el altar del neoliberalismo y en la época de las transnacionales, de las tendencias seculares de nuestras economías subdesarrolladas y dependientes⁴⁶.

Pasada la época de los modelos cepalinos, de corte estructuralista, que planteaban que el desarrollo debía buscarse mediante una integración estructural de los sectores económicos, con una amplia complementariedad interna tanto en los sectores de mercado interno como de exportación, lo que se plantea es la vuelta a los modelos anteriores, perdida la ilusión de un desarrollo autocentrado, en el que el eje estaba dado por el desarrollo de los mercados internos, ya fueran ellos nacionales o regionales.

Dentro de este viraje radical de la política económica, que en el plano de la planificación se traduce en una renuncia explícita a ámbitos de acción del Estado en favor de la iniciativa de las empresas privadas y transnacionales, los modelos de integración económica debían ser redefinidos, de forma que el intento de consolidar un sector industrial regional mediante el desarrollo de un mercado interno protegido mediante aranceles altos y mecanismos no arancelarios de protección, debía ser profundamente modificado.

Por ello es que el primer proceso que se afecta es el del Mercado Común Centroamericano (MCCA), que representa nuestra versión del

46. La orientación fundamental de nuestras economías siempre ha sido la producción para la exportación, especialmente de bienes primarios, con una dependencia muy fuerte de las importaciones para el abastecimiento de materias primas, bienes de capital y bienes de consumo final. Más bien el modelo denominado de sustitución de importaciones o cepalino, representó un intento fallido de romper con esa estructura, poniendo como meta fundamental la generación de procesos productivos más integrados al interior de los países, de forma que se pudiera generar un mercado interno de consumo productivo y final, capaz de ser el elemento dinamizador de un sector industrial significativo. La teoría de las ventajas comparativas, por lo tanto, representa la consagración del papel complementario de nuestras economías con las del mundo desarrollado, papel que nos reduce a simples apéndices de las grandes potencias y de las empresas transnacionales.

proceso de sustitución de importaciones. No es este el lugar para extendernos en una crítica a la industrialización surgida en el MCCA, pero es claro que esta nunca logró constituirse en el sector articulador de la economía, con una profunda vinculación intersectorial, especialmente en lo que se refiere a su integración con el sector agropecuario y con la producción en general de materias primas y bienes de capital.

No queremos en estas páginas realizar una defensa del modelo de industrialización surgido de las políticas proteccionistas del MCCA, sino simplemente señalar que a partir de la crítica a las deficiencias de esta, se plantea un viraje radical de la política comercial, de forma que el alto nivel de protección arancelaria que estaba vigente se reduce en alto grado. La industria de la integración pasa, de esta forma, a ser el primer sector afectado por los procesos de apertura comercial, de manera que de golpe el arancel se reduce de un 104 por ciento al 40 por ciento en el año 1987.

El denominado proceso de desgravación arancelaria se inicia con el PAE I (1985), el que luego se profundiza en su planteamiento en el PAE II (1989), con el objetivo primordial de eliminar la protección considerada como demasiado elevada al sector industrial.

Tal vez la principal crítica que se realiza del sector industrial surgido al calor del proceso de integración centroamericano de los años sesentas y setentas, es su alto nivel de ineficiencia, posibilitado por la alta protección arancelaria de que gozaba. De esta forma, la desgravación arancelaria tenía el objetivo fundamental de poner al sector ante la competencia con los productos importados, de forma que se incentivara ya fuera la elevación de los niveles de eficiencia o la desaparición de los sectores ineficientes.

Lo que debe quedar claro es que, luego de que los planteamientos neoliberales se vuelven prácticamente hegemónicos en la mayor parte del mundo⁴⁷, después del derrumbe del sistema socialista conformado alrededor de la Unión Soviética, un requisito indispensable para la consolidación de ese dominio indisputado del capitalismo, es la construcción de un mercado mundial aún más adaptado a las necesidades de las transnacionales. Esto pasa por la redefinición de los procesos

47. No debe pasarse por alto que aún el país más poblado de la tierra, la República Popular China, define su economía y su sociedad como socialista, con la particularidad de la incorporación de un denominado sistema de planificación que integra mecanismos de mercado junto a elementos de delimitación política de metas de desarrollo estratégico.

de integración económica en el tercer mundo, de forma que estos se transformen en una herramienta en favor de esa consolidación, lo cual requiere la eliminación de los elementos de desarrollo autocentrado hacia adentro presentes en ellos, para ser sustituidos por la denominada complementariedad externa.

De esta forma es que la integración centroamericana, en una profunda crisis producto de los conflictos políticos y militares de la región en las décadas de los setentas y ochentas, es sometida a un proceso de redefinición que aún no concluye, en el que el proceso debe "armonizarse" con los profundos cambios ocurridos en las reglas del juego del comercio internacional.

Estas reglas del juego son redefinidas en una etapa posterior, con el ingreso de nuestro país al GATT en 1990 y la posterior conclusión de la Ronda Uruguay y la formación de la Organización Mundial del Comercio, lo que se expone en la sección siguiente.

En este sentido, puede plantearse que, desde la perspectiva de los impulsores del nuevo modelo económico de integración hacia afuera, todo el proceso iniciado con los programas de ajuste estructural desemboca en la modificación de las regulaciones al comercio internacional, de manera que el conjunto de medidas de la denominada desregulación de la economía, tiene el objetivo último de consolidar la internacionalización de la economía.

Es interesante, desde esta perspectiva, pasar revisión a lo que los defensores doctrinarios de estos procesos denominan la "primera etapa del proceso de apertura", para hacer referencia a las medidas implementadas en el país antes del ingreso al GATT⁴⁸:

- *"Eliminación de las sobretasas a la importación que alcanzaban el 10% y que afectaban cerca del 50% de las partidas arancelarias.*
- *Reducción y consolidación (incorporación) en el arancel de un impuesto sobre el valor aduanero del 3% que afecta a todas las importaciones.*
- *Eliminación de los depósitos previos a la importación que llegaron a alcanzar hasta un 100% del valor del bien importado.*

48. Se sigue en esto el excelente resumen realizado por CHAVES, 1996, basado en el trabajo de GONZÁLEZ, 1995a, y COMEX, 1995.

- *Apertura de la cuenta de capitales de la balanza de pagos.*
- *Eliminación de los subsidios a la producción a través de la política de sostenimiento de precios.*
- *Reducción y gradual eliminación prevista de los subsidios a la exportación en 1999.*
- *Eliminación de la mayoría de los impuestos a la exportación.*
- *Eliminación de la participación estatal en la comercialización de productos agropecuarios.*
- *Transposición de la Nomenclatura Aduanera Centroamericana a la Nomenclatura del Sistema Armonizado de Clasificación y Codificación de Mercancías.*
- *Aprobación de una nueva ley de compras del sector público, por medio de la cual se simplifican y racionalizan los trámites de la contratación administrativa.*
- *Aprobación a las reformas a la legislación sobre cogeneración eléctrica, mediante las cuales se amplía la participación del sector privado en este sector.*
- *Promulgación de la Ley de Promoción de la Competencia (Ley 7472, dic. 1994), mediante la cual se eliminan todas las barreras no arancelarias a la importación y todas las licencias de importación.*
- *... ley reguladora de los servicios públicos, legislación de modernización aduanera y ley de reformas al sector financiero”.*

Si se parte de que todas esas medidas, que constituyen el núcleo de las transformaciones implementadas por los programas de ajuste estructural, no son sino la primera etapa de la apertura, queda claro que dichos programas no son sino la preparación de las condiciones para la consolidación del nuevo modelo de desarrollo, en cuyo núcleo en la fase actual se encuentra la profundización de la apertura del comercio de mercancías, financiera y de los servicios.

Esta profundización pasa por la modificación radical del marco regulador del comercio internacional, según se describe en la sección siguiente.

3. El ingreso de Costa Rica al GATT, la Ronda Uruguay y la constitución de la OMC, y alguna legislación relacionada con los procesos de apertura

Lo que se puede considerar el punto de viraje radical en materia de comercio exterior en productos agropecuarios en la política de nuestro país, está señalada por la adhesión al GATT, en el año 1990.

Con esta adhesión, se adquieren una serie de compromisos que significan una modificación radical de las reglas del juego para el comercio internacional de productos agropecuarios en Costa Rica.

Debe considerarse que el GATT es un acuerdo que existe desde 1947, en el que en rondas sucesivas se han ido estableciendo una serie de reglas para el intercambio de productos y servicios, en el contexto internacional de las naciones. Es significativo que no es sino hasta 43 años después que Costa Rica se adhiere a este tratado, luego de que el camino hacia la apertura comercial ha sido preparado por los programas de ajuste estructural y otros lineamientos de política económica que se enmarcan en el proceso de consolidación del nuevo modelo económico orientado a la exportación.

Se puede considerar, por lo tanto, que la decisión de esta adhesión significa el punto culminante y el casamiento definitivo con el nuevo modelo de desarrollo impulsado por los PAE, en el que las transformaciones en la política económica, tendientes al predominio de los mecanismos de mercado en la economía y en la sociedad en general, deben ser complementados con el funcionamiento pleno de esos mecanismos en las relaciones comerciales con el exterior.

El aspecto más significativo, desde el punto de vista del sector agropecuario, es que la adhesión al GATT implica el compromiso de la eliminación de las barreras no arancelarias al comercio internacional, para transformar estas en aranceles, de forma que el único mecanismo de protección existente hacia el futuro sean esos aranceles; es decir, los impuestos de importación.

Las barreras no arancelarias consisten en mecanismos por los que se impide, regula o dificulta la entrada de determinados productos desde el exterior, mediante la combinación de una serie de medidas de diversa índole. Entre los mecanismos más conocidos se pueden mencionar los siguientes:

a. **Requisitos de calidad:** se refieren a especificaciones directas sobre las características del producto por importar (tamaño, sabor, características técnicas sobre la forma de producción como la no incorporación de determinados insumos, etc.), de forma que se dificulta o impide la entrada de este en el mercado doméstico.

b. **Condiciones fito y zoosanitarias:** se refieren a regulaciones específicas sobre el producto, tendientes supuestamente a evitar la transmisión de enfermedades para humanos, plantas o animales, provenientes del producto importado. Se ponen prohibiciones explícitas de importación de determinados productos provenientes de regiones específicas, sistemas de análisis del producto que define su entrada o no, sistemas de cuarentena, etc., que tienen el efecto real de dificultar o impedir la entrada del artículo. El problema reside en que en muchos casos es difícil distinguir entre el interés de la protección de la salud humana, animal y vegetal, de su simple utilización como un mecanismo para impedir o dificultar la entrada de productos.

c. **Cuotas de importación:** consisten en la asignación de cantidades específicas de producto al que se autoriza la entrada, ya sea expresado en un volumen o valor, o una proporción de las importaciones del producto por el país recipiente o del consumo nacional, estipulado para un determinado país o grupo de países. Estas cuotas implican un tratamiento discriminatorio en comercio internacional, ya que excluyen a países determinados de la posibilidad de tener acceso al mercado de un país, y imponen limitaciones respecto a las cantidades que se pueden exportar.

d. **Licencias o permisos de importación:** es una medida muy amplia, la cual significa que para importar un determinado producto, debe obtenerse una autorización específica (licencia)⁴⁹, normalmente extendida por un organismo gubernamental. Generalmente, esta medida se utiliza para proteger el mercado interno para los productores locales, de forma que se autorice la importación solamente en

49. La "licencia" implica, en términos generales, que se requiere un permiso previo, de algún organismo gubernamental, para realizar la importación, sea este un visto bueno, una recomendación o cualquier otro mecanismo de autorización. En este sentido amplio, es que estamos utilizando aquí el concepto de "licencia de importación".

el caso de desabastecimiento del mercado interno del producto específico o establece cantidades específicas de importaciones, de forma que el impacto sobre el sector de productores no sea excesivo, o se utiliza para establecer tratamientos diferenciales para diversos países o grupos de países (trato discriminatorio).

Las barreras no arancelarias y la discusión al respecto han adquirido una gran importancia por la tendencia, especialmente en los países desarrollados, de incrementar su utilización (BRIGNOL-MENDES, 1995; BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, 1995), de manera que se protege el mercado interno mientras se mantiene una apariencia de una economía abierta, mediante el establecimiento de aranceles reducidos a la importación. La utilización de estos mecanismos por Estados Unidos y la UE es sumamente extendida, así como en ciertos países asiáticos.

De los mecanismos anteriores, los de más importancia son las cuotas y los permisos de importación. Respecto a los requisitos de calidad y los controles sanitarios, de lo que se trata es de establecer como principio que estos no sean utilizados como barreras no arancelarias o elementos de discriminación al comercio.

De los mecanismos anteriores, Costa Rica había dado una utilización extendida a las licencias o permisos de importación, de forma que se impedía en algunos casos la entrada de algunos productos con la finalidad explícita de proteger la producción nacional, y se limitaba la entrada de otros, permitiéndose la importación solamente en el caso de desabastecimiento del mercado nacional.

Como parte de los compromisos adquiridos por el ingreso en el GATT, se incluyó el de eliminar esas licencias, permisos, vistos buenos y otros mecanismos que se requerían para importar determinados productos, de forma que esas barreras se transformaran en aranceles. Esto es lo que es conocido como **proceso de arancelización**, para indicar esa transformación de los mecanismos de protección, de forma que supuestamente no existan otras barreras diferentes a la fijación de impuestos.

La gama de productos protegidos por estos mecanismos era sumamente amplia, de manera que su eliminación significa, por así decirlo, someter a la competencia externa a la mayor parte del sector agropecuario nacional, situación que del todo no había experimentado anteriormente. Los productos que disfrutaban esa protección pueden verse en el Esquema 5.

Esquema 5

Productos que antes del 27 de diciembre de 1994 tenían licencias, permisos previos, criterios vinculantes, vistos buenos, recomendaciones y cualesquiera otras formas de autorización para importar mercancías (Ley 7473, artículo 1)

- Productos porcinos y sus derivados.
- Aves y productos avícolas.
- Semillas.
- Arroz en todas sus formas y presentaciones.
- Trigo y maíz, tanto blanco como amarillo.
- Frijoles.
- Tabaco.
- Caña de azúcar, azúcar y sus subproductos.
- Cabuya, fibras, hilos, mecates, telas y sacos de fibra burda hechos de cabuya.
- Sal extraída del mar.
- Leche fluida, grasa anhidra, leches maternizadas, leches medicinales, fórmulas especiales para lactantes, leche evaporada, leche condensada y cualquier otro producto o subproducto lácteo.
- Tejidos de yute o de otras fibras textiles del líber, clasificadas en la partida arancelaria 57,03; sacos y talegas para envasar, hechos con fibras de las clasificadas en el capítulo 57. Ambos códigos arancelarios pertenecen a la NAUCA II.
- Café en todas sus presentaciones.

Si se examinan los rubros incluidos en el esquema, se puede constatar que incluye los principales productos orientados al mercado interno de la estructura productiva agropecuaria del país, y de cuya producción depende un sector importante de los productores, especialmente pequeños y medianos.

Además, debe tomarse en cuenta que el resto de los productos no estaban sujetos a estas regulaciones de importación, por lo que se puede afirmar que la apertura comercial unilateral establecida deja a toda la producción agropecuaria nacional expuesta a la competencia con el producto importado.

Debe señalarse el hecho de que el compromiso de arancelización lo contrae el Gobierno en el momento de su ingreso en el GATT; es decir, en el año 1990, con el establecimiento de un plazo de 4 años para que la obligación se hiciera efectiva, lo cual se realiza con la promulgación de la Ley 7473 del 27 de diciembre de 1994. Durante ese plazo, se suponía que los productores debían prepararse para enfrentar las nuevas condiciones, lo cual, en realidad, no se hizo ya que la mayoría de los productores ni siquiera se enteró de los compromisos adquiridos y de sus implicaciones⁵⁰.

La opción que quedaba para los sectores productivos que, habiendo disfrutado de un régimen de protección y que estuvieran amenazados por posibles importaciones, era la solicitud de fijación de aranceles de protección especiales, de forma que se redujera el impacto. En la realidad solamente los productores avícolas y los de lácteos solicitaron y lograron estos aranceles especiales, que quedaron fijados en un nivel muy superior a los posteriormente solicitados por el país y establecidos como máximos por la OMC (arancel consolidado).

De esta forma, en el país están supuestamente desechados todos los mecanismos de protección no arancelarios, de manera que deben ser los niveles de los impuestos de importación los que deben regular el comercio, y por consiguiente, son los mecanismos de mercado los que van

50. No nos parece conveniente extendernos aquí sobre este asunto, que es tratado con más detalle en los trabajos FERNÁNDEZ, 1996 y CHAVES, 1996, los cuales están siendo sometidos en la actualidad a un proceso de revisión para su publicación. En ellos se aborda con detalle las características de las políticas comerciales del país, y las implicaciones que el proceso de formulación de esa política tiene para los productores.

a determinar la supervivencia o no de los productores nacionales, ahora ya expuestos a la competencia abierta con los productos importados.

Las regulaciones actuales sobre el comercio internacional del país, en general y particularmente en productos agropecuarios están marcadas por las estipulaciones de la Organización Mundial del Comercio, ente que sustituye al GATT como el ente rector de las relaciones comerciales internacionales.

Luego del ingreso en el GATT, lo que pasa a regular las relaciones comerciales del país es la OMC y, dentro de ella, los resultados de la Ronda Uruguay. Debe aclararse que el ingreso en la OMC contiene, por así decirlo, los compromisos de la suscripción del GATT, como acuerdo relacionado con aranceles y comercio⁵¹.

Dentro de las negociaciones relacionadas con la reglamentación del comercio internacional, uno de los puntos más controversiales lo ha sido el de la agricultura, debido principalmente al conflicto entre la Unión Europea y los Estados Unidos, relacionada con la estructura profundamente subsidiada de su producción y exportaciones, y las limitaciones impuestas a la entrada de productos.

No es casual entonces que no es sino en 1986, con el inicio de la denominada Ronda Uruguay con una reunión ministerial en Punta del Este, que las negociaciones incluyen en la agenda al comercio de productos agropecuarios. Debe tomarse en cuenta que las rondas de negociación dentro del GATT, se inician con la reunión de Ginebra de 1947, por lo que no es sino 39 años después que se incluye sistemáticamente el tema agrícola⁵².

Lo anterior indica a las claras lo difíciles que han sido las negociaciones sobre este tema, lo cual se refuerza con el hecho de que no es

51. Si un país ingresa en la OMC, no habiendo anteriormente suscrito el GATT, automáticamente refrenda este acuerdo, conocido como GATT 1994, a fin de diferenciarlo del GATT 1947, que es el acuerdo original. En el caso de Costa Rica, al haber suscrito el GATT desde 1990, estos compromisos se incorporan en el marco de la OMC. Véase al respecto, dentro de la Ley 7475, el "Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, Artículo I.

52. La bibliografía existente al respecto es sumamente amplia, y las personas interesadas pueden consultar la recopilación bibliográfica realizada por el autor (FERNÁNDEZ, 1996c.). Una visión rápida puede obtenerse de la revisión de los trabajos de LÓPEZ, 1994a.; GONZÁLEZ, 1994; CHAVES, 1996; JOSLING, 1993; RAYNER *et al.*, 1993; TRACY, 1989; ZEEUW, 1989a. y 1989b.

sino hasta abril de 1994 que concluyen las negociaciones sobre el tema, con la firma del Acta Final⁵³.

Estas negociaciones incluyen la transformación del GATT en la OMC, organización que se conforma en 1994, con el carácter de ente internacional intergubernamental, con las atribuciones de regular lo concerniente al comercio internacional.

El Gobierno costarricense ratifica los acuerdos de la Ronda Uruguay y se adhiere a la OMC, siendo lo anterior ratificado mediante ley de la república por la Asamblea Legislativa, en diciembre de ese año (Ley 7475).

Se puede afirmar que las leyes publicadas en diciembre de 1994 constituyen un gran paquete de legislación comercial, que hace que las reglas del juego relativas a la materia se modifiquen en forma radical. En ese mes, se publican y entran en vigencia la Ley 7473, que establece la arancelización de las regulaciones a las importaciones en productos agropecuarios, la Ley 7475, mencionada en el párrafo anterior, la Ley 7474, que establece el Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y México, y la Ley 7472 denominada como "Ley de Promoción de la Competencia y Protección Efectiva del Consumidor".

Los alcances de la Ley 7473, que establece la arancelización, ya se han descrito como parte de los compromisos que el país adquiere con su ingreso al GATT, afectando prácticamente a toda la producción agropecuaria.

En lo que se refiere a la Ley 7472, a pesar de que aparentemente no toca aspectos relacionados con el comercio exterior, en realidad tiene una importancia fundamental en la modificación del marco legal de la producción nacional. Como afirma Chaves, esta ley significa la incorporación de principios doctrinarios netamente neoliberales a nuestro ordenamiento jurídico (CHAVES, 1996), al establecer una serie de preceptos legales sobre la producción, la intervención del Estado, la competencia y el comercio.

53. El Acta final que se firma representa de por sí una especie de compromiso de último momento entre Estados Unidos y la UE, en el sentido de excluir modificaciones radicales en la regulación de la agricultura, sobre las cuales no fue posible lograr acuerdo. En este sentido, lo firmado difiere en puntos esenciales del borrador preliminar elaborado, cuyo texto proponía modificaciones más profundas sobre las regulaciones a la agricultura y el cual había llevado la ruptura de las negociaciones en diciembre de 1993, aspecto sobre el cual no consideramos conveniente profundizar en este documento.

Estos preceptos legales se refieren a los siguientes:

- a. La libertad de competencia debe ser uno de los elementos centrales de la economía, de forma que a través de ella se logren niveles más altos de eficiencia en la producción mediante los mecanismos de mercado, que llevan a la desaparición de los sectores ineficientes, lo cual debe redundar en beneficios para el consumidor, traducidos fundamentalmente en precios favorables.
- b. La participación del Estado debe restringirse al mínimo, fundamentalmente en lo que se refiere a la introducción de medidas que regulen o produzcan distorsiones en los precios, de forma que estos sean establecidos por los mecanismos de mercado. Ello supone beneficios, que se asumen que deben ser automáticos, para los consumidores.
- c. En la perspectiva anterior, deben eliminarse las medidas que impidan o dificulten la competencia entre la producción interna y la importada, ya que ellos contribuyen a mantener situaciones de ineficiencia y a perjudicar al consumidor con precios más altos. De esta forma, se establece la necesidad de aranceles reducidos para la producción importada.
- d. Una de las vías principales para establecer la competencia y sus efectos beneficiosos en "sanear" la economía, mediante la eliminación de los sectores ineficientes, es someter al productor nacional a la competencia con el producto importado. De esta forma, la eliminación de sectores productivos considerados como ineficientes es visualizada como uno de los efectos positivos principales de la Ley.
- e. Se pone un acento absoluto en el consumidor, en tanto la competencia debe llevar, en forma automática, al establecimiento de niveles de precios que supuestamente lo benefician, en tanto que el productor es relativamente secundario, quedando reducido a la situación de "lograr altos niveles de eficiencia" o, en su defecto, enfrentarse con su desaparición si es incapaz de competir según las regulaciones del mercado.

Estos elementos básicos, expuestos por los sustentadores de esta Ley (FAJARDO, 1992), dejan claro que en lo que se refiere a la apertura comercial, se manejan una serie de supuestos doctrinarios de corte neoliberal, los cuales pueden examinarse en forma resumida en el Esquema 6.

Esquema 6
**Supuestos teóricos de la doctrina neoliberal
sobre la apertura comercial**

- Baja generalizada de aranceles (impuestos de importación), de forma uniforme para todos los países integrados a la Organización Mundial del Comercio.
- Eliminación de las barreras no arancelarias a las importaciones: no utilización de elementos zoosanitarios y fitosanitarios como barreras, remoción de los esquemas de cuotas de importación, no uso de los requisitos de calidad como barreras de protección, etc.
- Especialización de los diversos países en la concentración de la producción en aquellos rubros en los que son más eficientes, lo cual supone el abandono de productos en los que no se es eficiente.
- Eliminación de los elementos distorsionantes sobre la producción agropecuaria, a nivel interno de cada país (subsidios directos e indirectos).
- Eliminación de los elementos distorsionantes sobre el comercio internacional: subsidios a los precios, suplementos a las exportaciones, etc.

Según la doctrina neoliberal, la apertura comercial es el factor básico para reasignar la inversión productiva, sometiendo a la producción nacional a la competencia con la importada, de manera que se generalicen los mecanismos de mercado en la asignación de los recursos. Esto supone la desaparición de los productores ineficientes, planteada en la denominada teoría de las ventajas comparativas, por la cual los países se especializan en la producción de aquellos rubros en los cuales se tienen mejor dotación de recursos.

Se supone que los diversos países están realizando las transformaciones tendientes a ello, de forma que deben eliminarse las políticas que ocasionan distorsiones a la competencia, de forma que el mercado asigne los recursos según criterios de eficiencia. Esto supone la existencia generalizada, entre los países miembros de la OMC, de políticas orientadas a la eliminación de esas distorsiones a la competencia, mediante medidas de reducción de aranceles, eliminación de los sistemas de ayudas a la producción (subsidios a la producción y los productores, sostenimiento de precios, subsidios a la exportación, generación de conocimiento científico con aporte estatal y transferencia gratuita de los resultados a los productores y eliminación de las barreras no arancelarias al comercio, principalmente).

Diversos estudios demuestran que si bien la suscripción del ARU ha significado un cambio significativo en las reglas del juego del comercio internacional de productos agropecuarios, en lo que se refiere a la desregulación de la producción en los países desarrollados, especialmente en lo relativo a los programas de apoyo a la producción desde el Estado, no significa sino un pequeño paso, manteniéndose en lo sustancial intacto los sistemas imperantes, especialmente en lo que se refiere a las ayudas y subsidios a la producción y a la exportación de productos agropecuarios (BRIGNOL-MENDES, 1995; CORDEU, VALDÉS y SILVA, 1996, FERNÁNDEZ, 1996b; CHAVES, 1996).

Las reducciones de la ayuda establecida, en lo que se refiere a subsidios directos a la producción y a las exportaciones, significan una reducción pequeña en lugar de una eliminación, de manera que se puede afirmar que la agricultura de los países desarrollados sigue siendo, y muy probablemente lo seguirá siendo por muchos años, una actividad productiva altamente subsidiada por el Estado. Y, en lo relativo a subsidios o ayudas indirectas, se mantiene un amplio espectro de ayudas exceptuadas de reducción, en el marco de la denominada "Caja Verde", que revisten la forma de investigación costada por el Estado, transferencia gratuita de resultados mediante sistemas de asistencia técnica, fondos de reconversión productiva y en el marco de programas ambientales, etc.⁵⁴.

54. No es el momento de extendernos en la consideración de estos aspectos, una descripción detallada de los cuales puede verse en la Ley 7475 que recoge el texto del ARU, y en la sistematización de ello en los trabajos de FERNÁNDEZ, 1996b. y CHAVES, 1996. Asimismo, puede consultarse el trabajo de KONANDREAS y GREENFIELD, 1996, en que se analizan los diversos tipos de ayudas a los productores.

Uno de los aspectos más controversiales de los planteamientos neoliberales de las políticas de apertura comercial, es lo que se refiere a su sustento en la teoría de las ventajas comparativas, por la cual el mercado será el encargado de propiciar una especialización productiva fundamentada en criterios de competitividad. Luego de la eliminación de las regulaciones a la producción desde el Estado, los mecanismos de mercado se encargarán de orientar la inversión hacia los rubros en los que se demuestre que se cuentan con ventajas comparativas en lo que se refiere a suelo, clima, dotación de fuerza de trabajo, etc.

Esos rubros serán los eficientes, en los cuales se demuestre que se está en capacidad de competir en el mercado internacional, tanto desde la perspectiva de las exportaciones como de la destinada al mercado interno. El problema teórico es la forma en que debe determinarse esa mencionada eficiencia.

Al igual que una gran parte del conjunto de las teorías económicas, el problema con la denominada teoría de las ventajas comparativas es que su aplicación supone condiciones de competencia perfecta, en la que las distorsiones a la producción y la comercialización no existen. Desde el momento en que se cuestiona la existencia real de una competencia sin los elementos distorsionantes de la acción del Estado, la teoría de las ventajas comparativas no pasa de ser un simple modelo ideal, sin ninguna vigencia en la realidad, y las medidas de política económica basadas en ella se rebajan a la simple categoría de recetas de corte ideológico, destinadas a favorecer los intereses de las grandes potencias internacionales y de las empresas transnacionales.

El tema de la eficiencia y la competitividad, planteados correctamente, tienen que ver con las características del proceso productivo, la tecnología utilizada, el uso de los recursos productivos, la productividad de la fuerza de trabajo, la estructura de los sistemas de producción, comercialización y transporte, las escalas de producción a nivel agrícola y del procesamiento de los productos, etc. Es decir, el problema radical reside en la productividad del trabajo y el costo relativo de los factores de la producción.

En la forma simplista en que se plantea el problema de la eficiencia a partir de la aplicación dogmática de la teoría neoliberal en apertura comercial, la eficiencia se reduce a producir con costos y precios por arriba o por debajo de los precios de los productos en el mercado internacional. A partir de ello, se califica un sector productivo o

de productores de eficiente o ineficiente, y se le condena, de un plumazo, a su permanencia o a su desaparición.

En la realidad, el precio de un producto en el mercado internacional es un pésimo parámetro para determinar la eficiencia, y solamente sería aceptable en las condiciones irreales de la competencia perfecta y con la condición de la no existencia de distorsiones en los costos de producción y en las condiciones de comercialización. Los precios de los productos agropecuarios son altamente distorsionados en los mercados internacionales, debido a los factores que se resumen en el Esquema 7.

Esquema 7

Elementos distorsionadores de los precios de productos agropecuarios en el mercado internacional

- Los precios están afectados por elementos distorsionantes de la competencia, que se refieren a las características del mercado, que está dominado por unos pocos compradores que imponen sus condiciones: caso del café, azúcar, carne vacuna, etc. Oposición entre una gran cantidad de países productores y unas cuantas empresas compradoras en los países desarrollados, que manipulan los precios.
- Los precios no reflejan adecuadamente los costos de producción, y no deben ser tomados como un parámetro para determinar la eficiencia de un sector de productores, por:
 - Los altos subsidios a la producción y a la exportación, que pagan los países desarrollados: debería determinarse el grado de "eficiencia" de esos productores si se suman al precio todos los subsidios directos e indirectos que reciben los productores
 - Los precios de muchos productos experimentan fuertes variaciones en el tiempo, ya que son afectados fuertemente por las oscilaciones de la oferta y la demanda

Ante la realidad de los elementos distorsionantes de los precios en los mercados internacionales, se impone la fijación de una política comercial nacional realista y pragmática, que deseche los elementos dogmáticos derivados de la doctrina neoliberal y que plantee, como uno de sus objetivos principales, la defensa de los espacios de actividad para los productores nacionales, tanto en el mercado internacional como en el de consumo interno.

Lo anterior no significa desconocer los tratados suscritos por el país en esta materia, fundamentalmente en lo que se refiere al ARU como el marco más general de la normativa internacional de la OMC en materia de comercio agropecuario, sino que dentro del marco de esos tratados, definir una política nacional que considere como uno de los elementos prioritarios la defensa del productor nacional, y no como en la política imperante, en la que se le condena a una virtual desaparición en aras del funcionamiento de los mecanismos del mercado.

Desde la perspectiva de las opciones de producción para los productores nacionales, la forma en que se están aplicando las medidas de apertura comercial en el país, llevan a que estas se reduzcan significativamente, en aras de una sobreespecialización en un número reducido de rubros, determinados por los mecanismos de mercado según la teoría de las ventajas comparativas. Lo paradójico de esto es que esta especialización ha sido determinada como una de las culpables de la alta vulnerabilidad de nuestras economías, en el sentido de que nos hace depender de opciones reducidas, y cualquier modificación sustancial de los precios internacionales de esos productos tiene efectos muy fuertes en la economía.

Por otro lado, la especialización es una receta prescrita para nuestras economías, tanto por los organismos internacionales como por las grandes potencias desarrolladas, pero esa misma receta no es aplicada al interior del mundo desarrollado. Es claro que desde esta perspectiva de la especialización como uno de los mecanismos principales del logro de la eficiencia en la producción, debería conducir a que también los países desarrollados se especializaran en su agricultura, de forma que se dejaran de producir en aquellos rubros en que los costos de producción fueran muy superiores a los precios de los mercados internacionales.

La aplicación al mundo desarrollado de esa misma receta debería conducir al abandono de la producción cerealera en la UE, para que esta se concentre en los países que tienen condiciones idóneas para ello

(Estados Unidos, Canadá, Argentina, etc.), de la producción de azúcar de remolacha en todo el mundo desarrollado, ya que se ha comprobado que la producción de azúcar de caña se puede realizar con costos menores, de la reducción sustancial de la producción de carne vacuna en favor de nuestros países, etc.

Sin embargo, la realidad demuestra que los diversos bloques de países desarrollados no se encuentran dispuestos a renunciar a esos rubros, aunque ello signifique la inversión de grandes recursos en la forma de ayudas y subsidios diversos a la producción, a la exportación y a los productores, de forma que la receta impuesta a nuestros países tiende a aplicarse exclusivamente en el sentido de que nos concentremos en la producción de productos tropicales, que no entren en competencia con la producción del mundo desarrollado. Y si esto es llevado al extremo, como parecen indicar ciertas tendencias ya discutidas en el capítulo anterior en lo que se refiere al aumento de las importaciones de origen agropecuario por el mundo subdesarrollado, conducirá a que nuestros mercados nacionales sean tomados por la producción excedentaria del mundo desarrollado, desplazando la producción de nuestros agricultores.

El otro orden de modificaciones a las condiciones del comercio internacional se deriva de la suscripción de tratados comerciales y la incorporación en esquemas de integración comercial en general. Es en este marco que debe analizarse la Ley 7474 "Aprobación del Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos".

Dicho tratado representa una muestra de la forma en que se han venido enfrentando los procesos de apertura en el país que, aparte de la suscripción de los tratados multilaterales generales, como la OMC, se complementa con tratados de libre comercio con países o regiones geográficas específicas. El problema con estos tratados es que en muchos casos no se ha tomado en cuenta en forma real los intereses de los sectores productivos nacionales, los cuales deben enfrentar la competencia con producto importado en condiciones de gran desventaja.

Sin pretender ser exhaustivos, el tratado con México, a nuestro entender, representa la apertura de nuestro mercado a una verdadera avalancha de producción mexicana, en tanto que las opciones de exportar a ese mercado son bastante limitadas. Estos puntos se pueden resumir de la siguiente forma:

1. No fue contemplada en forma integral, en busca de un beneficio nacional real, la asimetría estructural existente entre la economía mexicana y la costarricense, de forma que ante la existencia de una oferta exportable sumamente amplia de parte de México y un marco reducido de posibilidades reales de incursión de parte de Costa Rica, el resultado ha sido un considerable incremento de las importaciones de productos mexicanos, que han tendido a desplazar el producto nacional, con el consiguiente incremento del déficit comercial desfavorable a nuestro país respecto a México.

2. En las negociaciones no fueron considerados los intereses primordiales del sector productivo agropecuario nacional, de forma que los productos principales con los que se podía incursionar en el mercado mexicano (carne vacuna, productos lácteos y azúcar), fueron excluidos del tratado, de forma que no se pudieron beneficiar con condiciones preferenciales de acceso a ese mercado.

3. El resultado hasta el momento, por lo tanto, ha sido de que los beneficios para el sector agropecuario han sido mínimos, centrados casi exclusivamente en la posibilidad de realizar exportaciones de aceite de palma, en tanto que los efectos directos e indirectos han sido considerables en el sentido del desplazamiento de producción nacional por mexicana, especialmente en el campo de los productos terminados de la industria alimentaria y en el de las materias primas para esa industria.

Debe considerarse que uno de los puntos más delicados por considerar en el campo de la suscripción de tratados comerciales, es el de que estos se ratifican mediante la promulgación de leyes en el ámbito de la Asamblea Legislativa, por lo que cualquier modificación a estos pasa por la tramitación de modificaciones a esas leyes. Además, por ser tratados entre partes, las modificaciones deben ser el resultado de la negociación entre los gobiernos de los países industrializados, debiendo haber acuerdo entre estas para que se puedan introducir esas modificaciones. En este sentido, estos acuerdos tienen repercusiones potenciales de gran envergadura y su funcionamiento necesariamente compromete al país en periodos largos, en algunos casos en el rango de décadas.

Los puntos anteriores, especialmente en lo que se refiere a la asimetría estructural de las economías, manifestada en el campo del comercio internacional en estructuras de oferta exportable muy disímiles, adquieren una dimensión trascendental si se considera que los esfuerzos del país se están orientando a la suscripción de tratados con países o bloques de países muy grandes, con economías bastante más desarrolladas que la nuestra.

Lo anterior adquiere su verdadera dimensión si pensamos en la reducida oferta exportable nacional frente a la correspondiente a un país como Chile, o frente a un bloque comercial como el MERCOSUR, que significa la suma de las economías de Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, y eventualmente el mismo Chile, para mencionar solamente dos de los posibles tratados comerciales en que el Gobierno ha manifestado y ha adquirido compromisos tangibles para negociar.

En esta sección hemos expuesto lo que denominamos el nuevo marco legal del comercio exterior del país. Sin embargo, debe tenerse presente que, como todo marco legal, este brinda las reglamentaciones generales, en tanto que queda un margen amplio en el campo de la aplicación específica de las regulaciones. Esto es lo que podemos considerar como un "estilo" específico de implementar la apertura comercial, que han marcado los diversos gobiernos y que el presidente Miguel Ángel Rodríguez pretendió profundizar. Esa forma particular en que se ha implementado la política comercial del país es la que pasamos a exponer en la sección siguiente.

4. **La forma en que se ha realizado la apertura comercial en Costa Rica: ¿Compromisos y obligaciones internacionales o la aplicación de criterios neoliberales en nuestro comercio exterior?**

El peso del marco externo en la determinación de la formulación de las políticas económicas y de las medidas que en el marco de estas se llevan a cabo en un país, es una discusión teórica de amplia trayectoria, cuyos referentes más conocidos son la teoría del imperialismo económico y la denominada teoría de la dependencia.

En esas corrientes teóricas, se ha tendido a dar un peso explicativo sustancial a los determinantes externos del desarrollo, y a poner un acento especial en los elementos de imposición por parte de las grandes potencias económicas y políticas, y de los organismos financieros internacionales, que vienen a ser definidos como los elementos de determinación fundamentales en el diseño e implementación de las políticas económicas.

Si bien este razonamiento contiene una alta dosis de verdad, en el sentido de que el rango de decisión soberana de nuestros países es restringido, y se encuentra a mi entender en un proceso de estrechamiento progresivo, se debe tener cuidado de no absolutizar el peso de la influencia externa, de forma que el análisis realice un equilibrio entre los elementos de imposición externa, y el margen de decisión que queda en manos de los gobiernos nacionales, a fin de contribuir a aclarar el papel desempeñado por los sectores dominantes.

En el campo de la política comercial, existe una tendencia a visualizar las medidas de política que se toman en el país como una mera respuesta a la "imposición de las fuerzas externas", encubiertas y despersonalizadas en procesos denominados como "globalización económica", "desregulación de la economía", "apertura comercial", "libre juego de las leyes del mercado", "eliminación de los factores distorsionantes de la producción y la competencia", etc.

En la realidad, el análisis científico no puede quedarse exclusivamente en ese tipo de razonamiento, en el que todo se hace depender de imposiciones externas (FMI, BM, OMC, etc.), sin realizar el examen de

tres elementos, a nuestro entender vitales para entender la formulación e implementación de las políticas económicas:

1. Los condicionantes externos, que obviamente son uno de los aspectos principales, y que ya hemos analizado en este trabajo cuando hemos hecho referencia al proceso de apertura comercial, de ajuste estructural y de consolidación de un nuevo modelo de desarrollo económico.
2. Los elementos doctrinarios que sirven de fundamento a la delimitación de las políticas, y que hemos discutido en forma parcial en el apartado anterior, en el que hemos hecho referencia para el caso de las políticas de comercio exterior, al enfoque neoliberal.
3. Los intereses específicos de los grupos económicos y sociales, en el sentido de que en el campo de las medidas de política económica, siempre se pueden encontrar sectores que impulsan las medidas y que son los beneficiados por ellos, y sectores afectados negativamente, que en ocasiones ejercen una oposición clara o simplemente se adaptan a las nuevas circunstancias impuestas por los mecanismos de poder.

Creemos haber discutido, para el caso de las políticas de comercio exterior, los condicionantes externos, que llevan a que el país se integre a procesos globales, que tienen su manifestación específica en la suscripción del ARU y la integración en el marco de la OMC.

Sin embargo, si bien es claro que el país se encuentra en la actualidad sometido, por así decirlo, a la disciplina que impone la OMC en materia de comercio exterior, debe quedar claramente establecido que el margen de maniobra es bastante amplio, y que de ninguna forma este tratado multilateral impone un proceso de apertura comercial tan acelerado y unilateral como el que se está realizando. Lo que queda claro del análisis que hemos realizado en otros trabajos y que aquí resumimos, es que los últimos gobiernos del país, tal vez desde el gobierno de Luis Alberto Monge en el que se dan los primeros pasos, y muy claramente en los gobiernos de Rafael A. Calderón, José Ma. Figueres y de Miguel A. Rodríguez, se encuentran

inmersos en un proceso de consolidación de un nuevo modelo económico, en el que el aspecto principal lo constituye la apertura de la economía del país a la competencia externa, con un acento claramente orientado hacia la actividad de exportación, y en el que se pone un peso especial a la atracción de la inversión extranjera.

En este nuevo modelo económico, es muy claro que los sectores beneficiados son los de la producción para la exportación, en los que es cada vez más fuerte la participación de las transnacionales, los sectores de comerciantes importadores y el sector financiero, también cada vez más transnacionalizado.

En el aspecto doctrinario, ya hemos visto como dominan los criterios emanados de la doctrina neoliberal, llevados incluso al plano de la promulgación de leyes claramente orientadas por esa doctrina, con una aplicación fuertemente dogmática de estos, dejando de lado en muchos casos un manejo más pragmático de las relaciones económicas internacionales, en busca de los mejores beneficios o de los menores daños para la economía nacional.

Los sectores que han sido más afectados por los procesos de apertura han sido el sector agropecuario, aspecto que ya hemos analizado y que profundizaremos en el próximo capítulo, los medianos y los pequeños industriales, cuya producción se orienta fundamentalmente al mercado interno.

Como hemos afirmado en otra parte (FERNÁNDEZ, 1996b. y CHAVES, 1996), el proceso de apertura comercial implementado en el país tiene una serie de características que se pueden resumir de la siguiente forma:

1. Es una apertura unilateral, en el sentido de que el país ha abierto su economía sin demandar del resto de los socios comerciales una apertura equivalente.
2. Es una apertura acelerada, donde el ritmo de los cambios no ha brindado el tiempo suficiente para que los diversos sectores productivos y sociales se preparen y se adapten.
3. Es una apertura generalizada, en el que se plantea la aplicación de medidas uniformes para todos los sectores, sin considerar las diferencias sustanciales que puedan existir entre ellos, y en el que las

excepciones se han dado en consideración a sectores influyentes o en consideración a presiones expresas de sectores.

En la forma en que se ha venido implementando la apertura comercial, puede verse la influencia específica de la doctrina, a la par de los intereses específicos de los grupos de poder económico en el país, especialmente las empresas transnacionales, el sector financiero y el sector comercial, antes que una necesidad de regular el comercio para estar a tono con las estipulaciones de la OMC. En este sentido, es claro como el proceso de apertura en marcha en el país es extremadamente más radical que el exigido por ese organismo, lo cual puede verse en diversos rangos de regulaciones.

4.1 La política arancelaria

Uno de los elementos básicos de la política comercial y que determinan el grado de apertura externa de una economía, son los niveles arancelarios que, en la forma de impuestos de importación, se cobran a los productos importados. Obviamente, cuando se procede a regular el comercio internacional en el ARU, se establecen una serie de regulaciones al respecto, que forman parte de la disciplina a que los países integrados a la OMC acceden a someterse en materia de comercio internacional, de especial relevancia en el campo de los productos agropecuarios.

Dentro de este marco, se les da la oportunidad a los diversos países, que presenten la argumentación que sustente el nivel arancelario con el que se va a regir en el comercio exterior. Luego de completar el procedimiento, y de realizarse el correspondiente estudio, cuyos detalles no vamos a exponer aquí, el Gobierno costarricense consigue que se le asigne un "arancel consolidado" del 55%, que entra a funcionar en el año 1994.

El arancel consolidado, para decirlo en términos simples, es el impuesto máximo que el país tiene derecho a cobrar a un producto importado, de forma que cualquier arancel fijado por arriba de este debía establecerse como excepción. Para la determinación de estas excepciones, y en lo que se refiere a productos agropecuarios, se brinda la

oportunidad de que los productos que tenían regímenes especiales de protección o de regulación a las importaciones, que debieron someterse al proceso de arancelización y que son los mencionados en el Esquema 5 de este libro, solicitaran la fijación de aranceles especiales.

Estos aranceles especiales son solicitados únicamente para los productos lácteos, en que se logró la fijación de un arancel de un 127% (en la actualidad del 105%), y las partes de aves, que en la actualidad está fijado en 258%.

Si bien es cierto que solamente los sectores empresariales en esos rubros productivos presionaron para lograr esos aranceles especiales, también lo es el hecho de que el gobierno de entonces no fijó ningún programa orientado a los productores para exponer esta posibilidad, ni mucho menos una propuesta específica para proteger productos que fueran vitales. Como conclusión, se puede deducir que en este aspecto no hubo ningún interés en lograr la protección del productor nacional, en productos donde los sectores de pequeños productores son muy importantes (café, caña de azúcar, granos básicos, hortalizas, etc.).

Es más, se puede afirmar que la política implícita fue la de limitar la protección especial al máximo, mediante el recurso de no informar debidamente a los sectores productivos de la posibilidad de aranceles especiales, de forma que se lograra el resultado esperado, desde la óptica neoliberal, de implementar una apertura comercial bastante generalizada a la mayoría de los productos, con la fijación de aranceles reducidos.

De la misma forma que en el marco del ARU y la OMC se establece un nivel arancelario máximo, se estipula una velocidad de la desgravación arancelaria, que estipula un ritmo sumamente gradual, de apenas 1% del arancel consolidado por año. Este ritmo haría que el arancel consolidado del 55% para 1994, se disminuiría al 45% para el año 2004⁵⁵, lo que brindaría condiciones que si bien no son las óptimas,

55. Debe tenerse presente que la mayoría de los puntos estipulados en el ARU tiene una vigencia determinada, la que en la mayoría de los casos es de 10 años, por lo que rigen hasta el año 2004. Para el periodo posterior a esa fecha, deberán establecerse las nuevas reglamentaciones y compromisos, en la o las rondas de negociación que arrancaron en el año 2000, proceso para el cual tanto los sectores productivos como los representantes gubernamentales han sido irse preparando, en el sentido de que el Gobierno lleve una posición concertada que refleje sus intereses en esa o esas rondas de negociación en el seno de la OMC.

significarían una gradualidad de la desgravación arancelaria que brindaría el tiempo necesario a los diversos sectores para prepararse para enfrentar la apertura.

Sin embargo, la realidad de la política arancelaria ha estipulado una reducción arancelaria radical, a contrapelo de la que el país tenía derecho a aplicar en el marco del ARU y la OMC. De esta forma, se aplican reducciones arancelarias que llevan en un primer lugar a aranceles máximos del 40%, los cuales luego son llevados a 20% para productos terminados (techo arancelario) y a 5% para materias primas (piso arancelario).

En los primeros meses de la Administración del presidente Rodríguez, estuvo en discusión si estos niveles son llevados, como se había planteado en el gobierno anterior, a niveles de 15% como techo y 1% como piso para el año 2000, o se acelera para llegar a niveles de 10 y 0% para ese mismo año.

Debe tenerse presente que en el primer caso, y tomando el techo arancelario, un arancel máximo de 20% para el año 2000 significa que esto estará un 55,56% por debajo del que el país tendría derecho a aplicar en el marco del ARU y la OMC para el año 2004, y un techo arancelario del 10% implica un nivel 77,78% por debajo de ese nivel (véase cuadro 3).

Estos datos, y los demás que hemos incluido en el cuadro, nos brindan una dimensión de la profundidad del proceso de reducción arancelaria implementado. En 1998, se estaba aplicando un arancel más de un 60% inferior al que el país tendría derecho, y se propuso una reducción arancelaria que llevaría ese arancel a un nivel casi 80% inferior para el año 2000.

Estos aranceles reducidos no tendrían tanta importancia si la política se orientara a un tratamiento diferencial por sectores, en los que se aplicaran niveles preferenciales, dentro de los márgenes permitidos por la OMC, a aquellos rubros considerados estratégicos por razones económicas o sociales. Sin embargo, la política comercial impulsada por el gobierno pasado y por el presente, se orienta a una apertura generalizada, en la que las excepciones sean muy reducidas, temporales, y que sean paulatinamente eliminadas.

Cuadro 3

Comparación de las propuestas de reducción arancelaria implementadas y propuestas con el nivel arancelario permitido por el ARU y la OMC (arancel consolidado)

Arancel consolidado en el marco del ARU y la OMC	% reducción respecto al consolidado del techo arancelario actual: 20%	% reducción respecto al consolidado del techo arancelario propuesta gobierno Figueres para el año 2000: 15%	% reducción respecto al consolidado del techo arancelario propuesta gobierno Rodríguez para el año 2000: 10%
1994: 55%	--	--	--
1998: 51%	60.8	--	--
2000: 49%	59,2	69.4	79.6
2004: 45%	55.6	66.7	77.8

Fuente: elaboración del autor, basado en las cifras oficiales provenientes de COMEX y de información periodística diversa.

Los tratamientos diferenciales por sectores, motivados en razones de conveniencia nacional y de desarrollo económico, suponen que deben delimitarse sectores estratégicos, a los cuales se les aplican medidas particulares en materia de comercio exterior, de forma que la entrada de productos importados no tenga efectos catastróficos sobre la producción. Esta determinación de medidas de tratamiento diferencial sectorial, es un elemento que forma parte del conjunto de medidas impulsadas y permitidas en el seno de la OMC⁵⁶. Asimismo, los criterios de tipo social para

56. Esto se aplica no solo a la política arancelaria, sino, y como se verá más adelante, al establecimiento de medidas de protección adicionales, en el marco de salvaguardias corrientes y especiales, que permiten la protección temporal de sectores con la finalidad de que no se produzcan desestructuraciones económicas y sociales de grandes dimensiones en el seno de los países integrados a la OMC.

proteger sectores, o motivados en elementos de seguridad alimentaria, son plenamente admitidos en ese marco, en el sentido de promulgar medidas que en el marco de la disciplina comercial impuesta, permitan ese tratamiento diferencial que evite la ruina de sectores que son la base de subsistencia de amplios segmentos de la población.

Este tratamiento diferencial se aplicó en el gobierno de Figueres, pero de una forma sumamente restringida, la cual se restringió aún más en el gobierno de Rodríguez.

En los primeros meses del gobierno de Rodríguez se produjo una polémica entre los funcionarios encargados del comercio exterior y los representantes de distintos sectores productivos y sociales, respecto a la fijación de los aranceles para las importaciones agropecuarias. La polémica se centró fundamentalmente en dos de los puntos vitales que ya hemos planteado que se encontraban en la agenda de discusión desde 1996 (FERNÁNDEZ, 1996b.), y que forman parte de lo que hemos denominado la forma de realizar la apertura comercial: el ritmo de la desgravación arancelaria y la posibilidad de que la apertura sea diferenciada por sectores.

Durante los gobiernos de Calderón y Figueres, en ambos puntos se siguió una política que condujo a una apertura unilateral, generalizada y acelerada, por la que se planteó la reducción de los aranceles a los niveles consignados en el cuadro 3. En lo que tiene que ver con tratamientos preferenciales por sectores, la alternativa implementada fue darles el espacio a los sectores para que solicitaran aranceles más altos que el consolidado fijado en el marco de la OMC, pero ello restringido al máximo, de forma que los beneficiados por estas políticas se reducen a tres rubros: los productos lácteos, las partes de pollo y la cabuya⁵⁷.

Para el resto de la producción agropecuaria, se le aplicó una política oscilante, poco clara, que implica la ausencia de una voluntad para la formulación de una política comercial sólida y al menos fija en el mediano plazo, en materia agropecuaria. Las medidas tomadas parecen obedecer tanto a las circunstancias del momento como a la presión de sectores.

57. Los aranceles para los dos primeros rubros ya los hemos descrito, y en lo que se refiere a la cabuya, existe una medida de protección que impide las importaciones de este producto al país. En estos tres rubros se nota la influencia de grupos económicos con vinculaciones políticas muy definidas, por lo que se puede decir que constituyen excepciones calificadas en una política de apertura generalizada.

Entre las circunstancias del momento, se destacan en primer lugar la oscilación de los precios internacionales y el volumen de las cosechas nacionales, especialmente en lo que se refiere a los granos básicos. Y, entre las presiones, debe ponerse atención a la acción de los productores afectados por las importaciones provocadas por los aranceles bajos aplicados, como lo ha sido los casos de los productores de cebolla y papa.

Sin embargo, detrás de la ausencia de una política en materia de comercio internacional claramente explicitada y discutida con los sectores productivos, se esconde la voluntad de eliminar los mecanismos de protección arancelaria, para implementar una apertura lo más generalizada posible, uniforme para todos los sectores, en la que el arancel máximo por aplicar es el del 20% como techo, para producto terminado.

Respecto a la gradualidad de la desgravación arancelaria, esta ha estado ausente, de forma que se han decretado reducciones radicales en las cuales se pasa de tasas de 50% o más por ciento a la aplicación del arancel del 20% mencionado. Esto va totalmente a contrapelo de las medidas de gradualidad estipuladas en el marco de la OMC, lo cual atenta contra la posibilidad de que los sectores productivos se preparen adecuadamente para enfrentar el proceso o afrontar lo que ha dado en llamarse la reconversión productiva.

Asimismo, el ritmo de la desgravación arancelaria no es establecido claramente, de forma que no se brinda a los productores un programa claro al menos de mediano plazo, que les permita ir tomando las previsiones necesarias impuestas por la reducción de aranceles planificada. En la práctica lo que se ha venido realizando son variaciones de los aranceles definidos de forma unilateral por las autoridades gubernamentales, sin que ello esté supeditado a un programa claramente establecido, variaciones que en muchos casos son modificadas cuando se produce la presión de los productores.

La política del gobierno de Rodríguez se encaminó, en la misma línea del anterior, a que la apertura debe ser rápida y generalizada, limitando los estatutos de protección especial al máximo. Esto significa la aplicación del arancel del 20% a todos los sectores, incluyendo aquellos en los que el arancel es mayor.

Incluso se ha anunciado que la aplicación actual de los aranceles en el sector agropecuario significa una serie de distorsiones que es necesario eliminar, uniformando al máximo para todo el sector. En este sentido, se ha proclamado la eliminación de la protección, específicamente de

lo que ha dado en llamarse las protecciones especiales. Sin embargo, el uso de este concepto se realiza en forma abusiva, ya que se utiliza para aquellos sectores que tienen aranceles que oscilan entre el 20% definido como techo por el gobierno y el 51%, que es el arancel consolidado autorizado para el país en el marco de la OMC. En realidad, y si se quiere ser riguroso con la utilización de los términos, los únicos productos que gozan de aranceles especiales son aquellos a los que se les aplica un nivel superior al consolidado, y que como ya hemos mencionado son solamente los productos lácteos y las partes de pollo, así como algunos derivados de este.⁵⁸

Nuestra interpretación en este sentido difiere de la que se realiza en el seno de COMEX, por la que se quiere dar a entender la existencia de fuertes márgenes de protección para la producción agropecuaria, originada en una especie de trato preferencial respecto a los otros sectores de la producción. Sin embargo, la realidad es que el grueso de la producción está expuesta a la competencia con el producto importado, con márgenes de protección arancelaria que están a niveles de 20% o menos.

De esta forma, puede verse que el sector completo de granos básicos no disfruta de ninguna protección especial, al igual que la carne bovina y otros tipos de carne con la excepción de la de pollo. Asimismo, prácticamente toda la industria alimentaria no disfruta de protección, lo que supone una competencia para productos diversos, derivados de su sustitución por productos procesados.

58. Puede consultarse al respecto el artículo de Marvin Barquero "Impuestos contra subsidios internacionales. País protege 400 productos", **LA NACIÓN**, lunes 3 de agosto de 1998, pag. 34A. Ahí se menciona que *"Un total de 400 productos, de 12 partidas arancelarias, todos de origen agropecuario, gozan de protecciones especiales en el país contra el ingreso de bienes importados, en especial por la existencia de ofertas en el mercado mundial a precios subsidiados. La protección de esos 12 sectores se concreta con la existencia de aranceles superiores al máximo adoptado por el país para el internamiento de productos desde el exterior. Esto es que Costa Rica tiene un 20 por ciento sobre el valor como arancel máximo para bienes finales, pero para importar esos alrededor de 400 productos se deben pagar impuestos de ingreso superiores a ese 20 por ciento"*. Asimismo, debe llamarse la atención acerca de que el número de 400 productos puede parecer muy elevado, cuando en la realidad el margen de aplicación de estas denominadas equivocadamente "excepciones" sujetas a "aranceles especiales" se reduce a **12 rubros**, dentro de los cuales aparecen una serie de productos que no son otra cosa que diferenciaciones sutiles de los mismos productos, dado el gran desglose que se realiza en la clasificación arancelaria utilizada.

En la realidad, y como ya lo hemos expuesto, los únicos rubros que disfrutaban de protección arancelaria especial son los lácteos y los avícolas, en tanto que algunos rubros tienen aranceles que oscilan entre el 20 y el 51%.⁵⁹

Adicionalmente, para los granos básicos se ha venido utilizando la política de que cuando se comprueba el desabastecimiento nacional, en el sentido de que la cosecha interna no es suficiente para satisfacer las necesidades de consumo de la población y de la industria, se aprueban importaciones con un arancel del 1%, lo que se ha dado para el caso del arroz y de los frijoles, habiéndose producido sobreimportaciones que han venido a competir con el producto nacional, originando desestímulos a la producción.

Finalmente, se ha anunciado la voluntad de uniformar los aranceles por lo menos al 20% como techo, aunque se plantea el objetivo de bajarlos posteriormente al 10%, de forma que desaparezcan las diferencias entre los rubros. Esto supone, según declaraciones de la ex viceministra del COMEX, Anabel González, la necesidad de fijar impuestos específicos para los productos que sean exportados con sistemas de subsidios, como sustituto de los aranceles de importación diferenciales, aspecto que pasamos a discutir en la sección siguiente.

4.2 Medidas de protección a la producción nacional

Dentro de este apartado nos interesa concentrarnos en diversas medidas que son factibles de ser aplicadas, en el marco de la disciplina comercial promovida por la OMC y contempladas en el ARU. Específicamente, nos concentraremos en las medidas de salvaguardia, los derechos compensatorios por *dumping* y subsidios a la producción o la exportación, y la protección de productos definidos como estratégicos.

59. Los lácteos tienen un arancel del 105%, incluyendo la leche en polvo, pero no la condensada y evaporada, con un arancel del 9%, el arroz en granza tiene un arancel del 20%, en tanto que el descascarillado del 51%, la carne porcina oscila entre 45 y 51%, los embutidos de porcino del 35% (aunque para los embutidos de bovino es del 18%), para las papas frescas es del 45%, y para las cebollas frescas y el azúcar del 51%. Véase al respecto información oficial emanada de COMEX, incluida en el artículo de periódico citado en la nota anterior.

Como se menciona anteriormente, en la actualidad se está considerando la sustitución de la fijación de los aranceles especiales y en general los superiores al 20%, por la fijación de derechos compensatorios por *dumping* o subsidios. Lo que debe tenerse presente es que esta medida sería totalmente coherente con la teoría económica en la que se ha basado la política comercial del país, por la que se pretende incentivar la competencia de productor nacional con el extranjero.

En este sentido, un derecho compensatorio protege a la producción nacional de la competencia con productos cuyo precio se encuentra distorsionado por la fijación de subsidios o de prácticas de comercio desleal (*dumping*), pero si el arancel general es reducido para aquellos productos que tienen aranceles superiores al 20%, ello significa que quedan expuestos a la competencia con productores que tienen una estructura de costos inferior, lo que sería uno de los efectos buscados y promovidos por las políticas comerciales y la legislación conexas (Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor), aunque ello signifique el perjuicio para los productores.

Esto sería particularmente grave para sectores que por diversas razones tienen una estructura de costos de producción más elevada que la de los productores de otros países, debido especialmente al costo relativo de factores de la producción y estructuras tributarias y fiscales.

La fijación de derechos compensatorios por prácticas de comercio desleal no ha sido una práctica a la cual se ha recurrido como instrumento de la política de comercio exterior, a pesar de que ello ha sido demandado repetidamente por sectores productivos que se han visto perjudicados por importaciones masivas de mercancías presumiblemente beneficiadas por subsidios en sus países de origen o vendidas en el país a precios de *dumping*, presumiblemente por el interés de empresarios importadores de hacerse dueños del mercado nacional.

Dos ejemplos aclaran este asunto. Tanto en los casos de las importaciones de cebolla y papa, efectuados con aranceles que oscilaban entre 15 y 20%, los productores nacionales demandaron una investigación para que se determinara si existían prácticas de subsidio en los países de origen (Canadá, Estados Unidos y Guatemala, principalmente), o de *dumping* de parte de los importadores o de los exportadores. Ello hubiera significado la realización de una investigación para la fijación de derechos compensatorios que, de haberse determinado su conveniencia, hubieran afectado a las importaciones de estos productos

provenientes específicamente de los países en que se hubiera determinado la utilización de esas prácticas.

Sin embargo, la medida que se tomó fue recurrir al arancel general, de forma que este se elevó dentro de los parámetros permitidos por el arancel consolidado, llevándose el impuesto al 45% para el caso de la papa y al 51% para la cebolla, que los aplicados en la actualidad (1998). Esta medida no es de hecho un derecho compensatorio, sino un arancel que afecta a las exportaciones de todos los países, y no solo de los que supuestamente estarían aplicando las prácticas de comercio desleal.

Lo anterior a nuestro parecer es un ejemplo de que los mecanismos de derechos compensatorios han sido restringidos al máximo en su utilización, y que la modificación anunciada en el sentido de uniformar los aranceles generales para todos los productos a un nivel entre el 15 y el 20%, con la sustitución de los aranceles superiores por derechos compensatorios, implicaría una modificación en las políticas comerciales de una importancia sustancial.

Esta sustitución tiene varias implicaciones que es necesario clarificar:

1. La rebaja general de aranceles que se pretende, aplicada a los rubros que tienen aranceles superiores al 20 ó 15%, para sustituirlos por derechos compensatorios, ya sea sustentada en que los productos por importar disfrutaban de subsidios o se importan con prácticas *dumping*, solamente protege a los productores en el caso de que se logre demostrar prácticas de comercio desleal, pero no los protege de la importación de productos de países que tengan una estructura de costos menor.

2. Lo anterior, que pareciera ser uno de los objetivos de las políticas neoliberales de comercio exterior, puede tener implicaciones graves en los casos en que los costos mayores no se originen en diferencias en la eficiencia de la producción, sino en factores monetarios (costos relativos de las monedas, políticas de devaluación, etc.), políticas sociales que inciden en el valor de la mano de obra (cargas sociales incorporadas en los salarios y pagadas a instituciones estatales, nivel de vida de los trabajadores, etc.), estructuras impositivas, etc. Asimismo, el problema de la escala de producción puede ser un

elemento de importancia en el momento de entrar a competir con países desarrollados, o países subdesarrollados muy grandes.

3. Los derechos compensatorios deben reclamarse contra países determinados y deben estar basados en estudios que demuestren las prácticas de comercio desleal por esos países en los rubros específicos. Esto hace necesario, tanto para el gobierno como los productores, que se disponga de información detallada sobre la estructura de producción y los elementos condicionantes del costo de los factores, y la influencia de las políticas de los gobiernos sobre esos costos, y sobre esa información elaborar los estudios específicos que sustenten la fijación de los derechos compensatorios. Es nuestro parecer que en el momento actual ni el gobierno ni los productores se encuentran debidamente preparados para la elaboración de los estudios, y no es visible el fortalecimiento en estos campos, ni a nivel de los departamentos encargados de las prácticas de comercio desleal en los ministerios, ni a nivel de las organizaciones de los productores.

4. La fijación de los derechos compensatorios debe realizarse, para ser efectiva, considerando toda la estructura de los subsidios a la producción y al productor en el país determinado, y no solo los subsidios a la exportación establecidos por los gobiernos.

5. La determinación de la estructura de subsidios aplicada en un país puede ser bastante compleja, ya que puede incluir subsidios directos a la producción o al ingreso, al igual que subsidios indirectos sobre el costo de los factores de la producción, subsidios al transporte y subsidios a la exportación. Esta estructura, además, puede diferir de un producto a otro, y cambiar con el tiempo. Asimismo, debe tomarse en cuenta que muchas veces estos subsidios se pagan a los productores o exportadores mediante mecanismos que los enmascaran, lo que hace más compleja su determinación, para ser tomada en cuenta en la fijación de derechos compensatorios.

6. La aplicación de derechos compensatorios expone al país a la determinación, por parte de los países afectados, a la fijación de medidas de represalia, que pueden afectar rubros diversos o al total de las exportaciones que se realicen al país o países a los que se les fijen los

derechos compensatorios. Esto puede llevar, dada la discrecionalidad por parte del Poder Ejecutivo en la fijación de la política comercial, a que las medidas no se apliquen o se deroguen, con efectos negativos sobre los productores afectados por las importaciones realizadas bajo esas prácticas de comercio desleal.

7. Considerando lo anterior, resulta dudoso que se les apliquen derechos compensatorios a los países que conforman los mercados principales para los productos de más peso en la estructura de nuestras exportaciones, por el riesgo implícito de que pueda afectar las condiciones de acceso a esos mercados. En este sentido, debe considerarse que los principales mercados para nuestras exportaciones son, al mismo tiempo, los principales exportadores mundiales de productos agropecuarios: Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea.

En el marco de todo lo anterior, las decisiones que se tomen en este campo deben ser muy cuidadosas, graduales y diferenciadas, de forma que los distintos sectores productivos y el aparato del Estado puedan responder a los retos que se desprenden de las implicaciones que acabamos de reseñar.

Un punto último nos falta por discutir, y es el referente a las medidas especiales de protección, contempladas en el marco del ARU y la OMC, que brindan los espacios para establecer protecciones especiales, en su mayor caso temporales, para sectores que por diversas razones sean considerados estratégicos.

En el marco de esos acuerdos, se acepta la protección especial de productos estratégicos delimitados, según tres posibles dimensiones:

1. Productos cuyo peso en la economía, ya sea por el volumen de producción, la generación de ingreso y empleo, y sus encadenamientos productivos con otros sectores (industria de transformación, industria alimentaria, etc.), deben mantenerse ya que un colapso derivado de importaciones masivas tendría un efecto de amplias dimensiones en la economía, reduciendo el ingreso nacional y su crecimiento, incidiendo en los mercados laborales y de valores, etc.

2. Productos de cuya producción dependen masas importantes de población, especialmente de pequeños productores campesinos, y que un impacto masivo de importaciones provocaría un incremento marcado de la pobreza, la intensificación de las migraciones a las ciudades, el incremento de los problemas sociales y políticos, etc. Se puede decir que estos productos serían de importancia estratégica por ser la base de sustento de amplios sectores de la población, por lo que tienen una importancia primordial desde el punto de vista social.

3. Productos que son parte de la dieta básica de la mayoría de la población, y que si son afectados por importaciones masivas, se estaría provocando un aumento de la vulnerabilidad externa en el abastecimiento de alimentos, afectando de esta forma la seguridad alimentaria a largo plazo del país. Ello es aún más grave para países que no están en capacidad de sostener una capacidad de importación de alimentos en el largo plazo, debido a la inestabilidad de los ingresos derivados de las exportaciones.

Para estos productos existen los espacios para restringir las importaciones, con medidas de largo, mediano y corto plazo. Se puede afirmar que los dos últimos gobiernos se han mostrado totalmente reacios a considerar la delimitación de sectores estratégicos, ya que ello supone un tratamiento diferencial por sectores, siendo este un espacio de acción totalmente desaprovechado en favor de los productores nacionales.

Una vez más puede constatarse como el estilo de apertura neoliberal instaurado va más allá de los compromisos establecidos en los tratados, en aras de la implementación de una apertura generalizada, en la que está excluida la delimitación de sectores a los cuales dar un tratamiento diferencial.

Si bien, como ya hemos mencionado, este tratamiento diferencial se ha dado en la práctica, ello ha sido más bien en forma casuística y a contrapelo de los elementos doctrinarios inherentes al estilo de la apertura implementado.

Por ello no es extraño que no se hayan acudido a los recursos como las salvaguardias, a pesar de la presión expresa de sectores para que se aplicaran en los casos de la cebolla y la papa, y que el único producto que disfruta de un estatuto especial que impide las importaciones sea la cabuya, en atención a intereses específicos de los gobernantes de turno,

en tanto que productos como los granos básicos, de gran importancia por ser la base de la alimentación de la mayoría de la población y por agrupar a un gran número de pequeños productores, estén sujetos a las reglas del libre mercado.

4.3 Ayudas a la producción y la exportación

Sobre esto haremos unas breves reflexiones, ya que es un aspecto que hemos tocado en extenso cuando hacíamos referencia a las medidas de los procesos de ajuste estructural aplicadas a la agricultura. A pesar de que las ayudas transferidas por el Estado a los productores, especialmente a los pequeños productores vinculados al mercado interno, siempre fueron reducidas, centradas fundamentalmente en investigación y transferencia de los resultados de esta, créditos preferenciales y asistencia técnica, lo cierto es que esas ayudas fueron reducidas sustancialmente desde antes de entrar en vigencia el nuevo marco del comercio internacional.

Asimismo, ya hemos mencionado como los teóricos neoliberales visualizan esas medidas de los procesos de ajuste como la fase de preparación para la apertura; es decir, como la eliminación de las distorsiones que afectan a la producción agropecuaria.

En este campo una vez más el proceso ha ido bastante más allá de los requisitos contemplados en la disciplina del comercio internacional planteada en el ARU y la OMC, marco en el cual la reducción de las ayudas a los productores por los gobiernos es sumamente modesta, conservándose con pequeñas reducciones prácticamente todos los tipos de subsidios y ayudas brindados a los productores en los países desarrollados (FERNÁNDEZ, 1996b. y CHAVES, 1996).

El resultado es el de que los productores de nuestros países se ven obligados a competir, con ayudas muy reducidas y eliminación total de subsidios a la producción y al crédito, con la producción de los países desarrollados, generada por productores que gozan de una amplia gama de ayudas y subsidios a la producción, al ingreso y a las exportaciones.

Conclusiones

1. Los procesos de apertura comercial implementados en los últimos tres gobiernos, representan el elemento central de la consolidación del nuevo modelo económico, orientado hacia afuera y transnacionalizado, que empezó a instaurarse en el país con los programas de ajuste estructural.
2. La modificación de las políticas de comercio exterior ha sido radical, lo que en el campo de la agricultura ha significado poner a los productores nacionales ante la competencia con el producto importado, competencia que se da en situaciones de suma desventaja para los productores nacionales.
3. El proceso de transformación radical de la normativa respecto al comercio internacional arranca con el ingreso del país al GATT en 1990, que se consolida con el ingreso a la OMC y la suscripción del ARU como ley de la república.
4. Este proceso se profundiza con la promulgación de un marco legal complementario, especialmente la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor y el Tratado de Libre Comercio Costa Rica-México.
5. La orientación doctrinaria del proceso es claramente neoliberal, y conduce a una apertura comercial acelerada, generalizada y unilateral.
6. La orientación neoliberal se plasma también en la inclusión de principios de esa doctrina en nuestro marco jurídico, especialmente con la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor.
7. El estilo de implementación de la apertura comercial lleva a un proceso mucho más radical que el exigido en el marco del ARU y la OMC.
8. Esto tiene como consecuencia que no se aprovechen una serie de espacios contemplados en esos acuerdos, en beneficio del productor nacional, de forma que las perspectivas para estos son de enfrentar una competencia fuerte con la producción importada, sin contar con recursos para su defensa.

Capítulo 4

**Situación y perspectivas para los sectores
productivos frente a los procesos de apertura
comercial e integración económica**

Introducción

En los capítulos anteriores hemos analizado los condicionantes generales que imponen al desarrollo de la agricultura las características del mercado mundial, y se han descrito las políticas de comercio exterior aplicadas a la agricultura en Costa Rica. No falta sino, para concluir el análisis que nos hemos propuesto, examinar los condicionantes específicos en el ámbito de los procesos de integración comercial y económica, y la forma específica en que tanto los procesos de apertura comercial como los de integración afectan a los rubros principales del agro costarricense.

Hemos considerado importante incluir una reflexión general sobre los procesos de integración, con un énfasis particular en la región centroamericana, ya que es este un nivel analítico de gran importancia. Como describimos en el capítulo primero, una de las características principales de los mercados mundiales es la combinación de los procesos de globalización, tendientes a crear un mercado mundial cada vez más amplio y diversificado, junto a la tendencia a la creación de grandes bloques económicos, en los cuales la generación de reglas para facilitar el comercio al interior de los bloques se contraponen con regulaciones específicas que se orientan a instaurar un trato diferencial para las mercancías provenientes del exterior de los bloques.

La conformación de bloques comerciales es uno de los fenómenos más característicos de la época actual, existiendo una amplia diversidad tanto en cuanto al tamaño de estos como a la profundidad de los procesos. A la par de ello, la suscripción de tratados comerciales bilaterales, imprime una complejidad adicional a los procesos de apertura, que vuelven asimismo complejo el análisis de los efectos de la reconfiguración del comercio internacional sobre los diversos sectores.

De una forma muy sucinta, se pueden resumir como los procesos de integración económica y comercial de más influencia en la agricultura costarricense, los siguientes:

1. La reconfiguración de la integración económica centroamericana, de gran importancia y que es analizada en detalle más abajo.

2. Las relaciones económicas con la Unión Europea, signadas por las regulaciones que este bloque establece para la entrada de productos agropecuarios desde nuestros países

3. La formación del bloque conformado luego de la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América de Norte (NAFTA), que establece la integración comercial de Estados Unidos, México y Canadá, y que para nuestro caso tiene repercusiones en tanto que nuestras exportaciones deben competir con las de México en el mercado de Estados Unidos y Canadá.

4. La suscripción de un Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y México, que brindó condiciones especiales para la entrada masiva de producción mexicana a nuestro mercado interno, en tanto que nuestras exportaciones agropecuarias principales quedaron excluidas del acceso al mercado mexicano.

Adicionalmente, se han evaluado o están en proceso de negociación una serie de tratados comerciales adicionales, entre los cuales se destacan los siguientes:

1. Tratado comercial entre América Central y la República Dominicana, actualmente en vigencia.
2. Tratado comercial entre Costa Rica (o América Central), y Chile.
3. Tratado comercial entre Costa Rica (o América Central) y el MERCOSUR.

Adicionalmente a lo anterior, hay que considerar que la suscripción de tratados comerciales ha sido visualizada por las autoridades gubernamentales, como uno de los instrumentos vitales para instaurar la apertura externa de la economía, desde la perspectiva neoliberal que es la predominante en la actualidad en los dos grandes partidos tradicionales que han gobernado el país desde 1948. En este sentido, se plantea que la apertura a la competencia externa debe ser generalizada y que uno de los mecanismos, aparte de los mencionados en el capítulo anterior, es la suscripción y consolidación de acuerdos comerciales.

Esto tiene consecuencias de gran trascendencia para los diversos sectores económicos, ya que restringe las posibilidades de un tratamiento diferencial según rubros de producción, elemento que consideramos que debería ser central en la política comercial del país. En efecto, si bien las excepciones en productos específicos es uno de los puntos vitales que deberían negociarse en los tratados comerciales, ello solo puede aplicarse en forma restringida ya que no es posible incluir todas las excepciones en tal cantidad de tratados, aparte de que explícitamente se ha manifestado que estos tratados son vistos como una vía adicional para lograr una mayor apertura.

Esto es sumamente grave cuando se considera que se están negociando tratados comerciales con países o zonas económicas que presentan una oferta exportable de grandes dimensiones: el MERCOSUR o Chile, por ejemplo. En este sentido, y ante esta manifiesta desigualdad estructural a nivel de las economías, se haría totalmente necesario un tratamiento asimétrico, en el que los intereses específicos de los sectores económicos y sociales queden resguardados.

Sin embargo, y si la experiencia del tratado de libre comercio con México se toma como un parámetro, es claramente dudoso que se tenga la claridad y la voluntad política de defender en estos tratados nuestro mercado interno, último reducto de reproducción de una parte importante de nuestros productores.

En este capítulo, por lo tanto, se intenta un análisis sectorial de los efectos de las políticas de apertura económica y de integración comercial. El objetivo básico no es realizar un estudio detallado sector por sector, lo cual se encuentra fuera de nuestras posibilidades, sino apuntar a los elementos principales de los procesos y a su posible evolución futura. Los tratados de integración comercial se tratan globalmente, y no en detalle en cada caso, con la excepción de la integración centroamericana, que por su importancia es tratada en forma explícita, y que es precisamente por la que empezamos esta discusión.

1. La nueva integración económica centroamericana: metas, objetivos y conflictos principales desde la perspectiva del sector agrícola

1.1. Las metas estratégicas de la integración a largo plazo

Ya en el título de esta sección avanzamos la idea de que se ha producido una reconfiguración de los procesos integracionistas, que nos permite hablar de una *nueva integración centroamericana*. Se puede mencionar que cuatro son los elementos característicos del proceso de la integración centroamericana de la década de los noventa, que lo diferencian sustancialmente del proceso correspondiente a las décadas de 1960 y 1970.

- i. *Es una integración orientada a una redefinición de las condiciones de la inserción de la región en el mercado mundial, que pone como eje la producción para los mercados extrarregionales, y no la dirigida al mercado interno de cada país y regional.*

El meollo de la cuestión reside en la creación de condiciones básicas mediante la integración, que permitan un aumento de la competitividad de los países de la región en el mercado mundial. Estas residen en la implementación de un mercado libre de factores de la producción en la región, a través de medidas tendientes a la instauración de una movilidad de capitales y de mano de obra, y a que la inversión dirigida a la exportación a los mercados extrarregionales pueda echar mano, por así decirlo, a los recursos naturales de la región (tierra, agua, energía, etc.).

Ello supone una modificación fundamental en la estrategia integracionista, ya que el denominado Mercado Común Centroamericano se sustentó en la creación de un mercado regional, que se concebía como capaz de dinamizar el desarrollo económico a través de la industrialización sustitutiva de importaciones. De lo que se trató

fue de la formación de un mercado interno regional, constituido por los cinco países integrados, con altos niveles de protección arancelaria, que sirviera como incentivo para la generación de una industria cuya producción se dirigía al mercado protegido.

En la nueva integración, por el contrario, el mercado interno regional tiene un papel meramente secundario. La integración tiende a concentrarse primordialmente en el libre flujo de los factores de la producción, de forma que se aumente la capacidad competitiva de la región en el mercado mundial, en un marco de apertura comercial, caracterizado supuestamente por la fijación de aranceles reducidos y la reducción de los mecanismos de protección no arancelarios.

ii. *El proceso de integración se da en el marco de la apertura comercial de la región.*

Como ya se ha mencionado en el punto anterior, la integración del MERCOMÚN se fundamentó en un esquema proteccionista, basado en el establecimiento de niveles arancelarios muy altos, que tendían a proteger la industria regional de la competencia de productos importados de origen extrarregional. El nuevo proceso integracionista, por el contrario, se plantea dentro de las políticas aperturistas tan en boga en la actualidad, que suponen una reducción de los mecanismos de protección y la exposición de la producción interna a la competencia de los productos importados, hecha posible por el establecimiento de niveles arancelarios reducidos.

Incluso se visualiza que el establecimiento de niveles arancelarios bajos, es un elemento que contribuye a aumentar la competitividad de la producción regional en los mercados internacionales. Al estar el eje puesto en la exportación a mercados de fuera de la región, los bajos niveles arancelarios serían un elemento que contribuiría a reducir los costos de producción, para la agricultura y la industria, al reducir el precio de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital.

Asimismo, se plantea que la importación de bienes salario con impuestos reducidos, sería un elemento que contribuiría a mantener bajo el costo de la mano de obra, ya que haría posible el acceso a bienes y servicios a menor precio que los producidos a nivel local.

- iii. *El nuevo proceso integracionista está orientado por los principios del libre funcionamiento del mercado, como el agente regulador de la economía, lo que lleva a la búsqueda de competitividad internacional en el marco de las denominadas "ventajas comparativas".*

Debe tenerse presente que la integración de los años noventas se plantea dentro del marco de la existencia de profundos procesos de ajuste estructural, con niveles de avance diversos en cada uno de los países de la región, por los cuales se ha impulsado la preeminencia del mercado como el regulador de la actividad económica, reduciendo sustancialmente el papel del Estado en este campo.

Lo anterior supone que debe tenderse a la eliminación de las denominadas "distorsiones" derivadas de la acción del Estado en la estructura de costos de las empresas (subsidios, tasas preferenciales de interés, etc.), para pasar al comando de los requisitos de eficiencia, calidad, productividad y rentabilidad en un mercado "libre", como los puntos básicos sobre los que debe sustentarse la competitividad de la producción.

La estrategia general de la política económica supone que las empresas deben ser capaces de competir en el marco de una apertura comercial, que las expone a la competencia en el mercado mundial. Ello implica que la actividad productiva debe concentrarse en aquellos sectores o rubros en los que se compruebe que se puede estar en capacidad de competir en ese mercado, en los ámbitos de la eficiencia, la calidad y la estructura de costos, desechándose aquella producción que no logre ese nivel. Las relaciones de mercado son las que, tarde o temprano, definirán cuáles van a ser esos sectores capaces de sobrevivir en el marco de la competencia.

De lo anterior se deduce que se tenderá hacia una explotación preferencial de los rubros en los cuales se demuestre que se tienen ventajas comparativas, que hacen posible esa competitividad en el mercado internacional. Ello implica una mayor especialización de las economías, tanto en lo que se refiere a la producción para el mercado interno como para la exportación.

En general, y como ya se ha mencionado, la estrategia económica supone una especialización aún mayor en la producción para la exportación. Se menciona que en las condiciones actuales la complementariedad de las economías debe buscarse hacia afuera y no hacia

el interior del país o la región, abandonándose aquellas tesis desarrollistas que hablaban de que un verdadero desarrollo solo puede lograrse con una verdadera integración de los diversos sectores económicos (agricultura, industria, servicios, finanzas), para "consagrar" la vinculación externa secular de nuestras economías.

Pero el proceso de especialización debe ser aún más profundo. Como ya se ha mencionado, en la producción para la exportación deben explotarse las ventajas comparativas del país, en términos de dotación de recursos naturales, calidad y costo de la mano de obra, etc., para concentrar la producción en aquellos artículos en los que el aprovechamiento de esas ventajas brinde las condiciones para poder competir en los mercados internacionales. Ello supone, lógicamente, el abandono de aquellos productos en los cuales no se tenga esa capacidad de competencia, lo que tendería a una especialización aún mayor de la producción de exportación.

En la producción para el mercado interno o regional, se produciría un proceso similar. Este tipo de producción debe abrirse a la competencia de los artículos importados, mediante la reducción de los mecanismos de protección, especialmente los aranceles y las licencias de importación. Ello supone que la producción para el mercado interno debe ser capaz de competir, a nivel de estructura de costos y de calidad, con la producción importada, lo cual implica la desaparición de los rubros y empresas que no logren alcanzar esa capacidad competitiva, lo que conduciría lógicamente a una especialización de la producción para el mercado interno, provocada por la evolución de las relaciones del mercado.

Lo anterior puede considerarse además un efecto esperado del proceso, si se toma en cuenta que el mantenimiento de una estructura de costos "distorsionada" por mecanismos de protección, es visualizado como uno de los elementos negativos que erosiona la capacidad competitiva de los productores nacionales en los mercados internacionales.

iv. En el nuevo proceso integracionista se ha planteado la intención de crear un mercado común regional de productos agropecuarios.

Debe recordarse que la integración del MERCOSUR puso un acento unilateral sobre la industrialización, relegando a la agricultura a un papel secundario. Su rol se reducía al mantenimiento de una

producción de productos alimenticios de bajo precio, que tenía la función de reducir los costos de la mano de obra necesaria para el desarrollo industrial. Al mismo tiempo, el papel de la agricultura como el sector que prioritariamente iba a exportar a los países de fuera de la región, se mantuvo y reforzó con base en una reducida diversificación de las exportaciones (al café y el banano se añaden el azúcar y la carne vacuna), ya que de esas exportaciones provenían las divisas necesarias para el desarrollo de la industria.

Nunca estuvo en el orden del día la instauración de un comercio libre de productos agropecuarios en la región y, si bien se establecieron algunas regulaciones para el comercio de granos básicos (Protocolo de Limón) y otros productos, la realidad es que el comercio de productos agropecuarios se dio en un marco relativamente restrictivo, y fue sumamente limitado y casi reducido al comercio informal en las zonas fronterizas entre los países, sin llegar nunca a constituir una meta significativa de la integración.

En la integración de los noventa, se ha planteado que uno de los ejes lo debe constituir la instauración de un mercado libre de productos agropecuarios en la región, como uno de los factores que debe tener una influencia positiva en el incremento de la capacidad competitiva de la producción de exportación de los países. Se supone que el comercio libre al interior de la región y en el marco de una apertura comercial externa, debe ser un elemento que conduzca a la elevación de la eficiencia y productividad de la producción agropecuaria dirigida al mercado interno.

Se ha establecido la necesidad de crear una especie de "canasta básica alimentaria" a nivel de la región, en la cual los países se concentren en la producción de los rubros que sean capaces de afrontar la competencia de los artículos importados de fuera. Así, mediante la explotación de las ventajas comparativas de cada país, la producción debe concentrarse en los artículos en los que demuestren un alto nivel de eficiencia.

Lo anterior supone el establecimiento de una relativa especialización productiva entre los países de la región, en la que se tenderá a producir aquellos artículos que exploten más eficientemente sus ventajas comparativas, a nivel especialmente de dotación de recursos naturales y costo de la fuerza de trabajo.

Como meta general de la integración, puede hablarse de la conformación de una unidad económica de dimensiones tales que contribuya a incrementar la eficiencia de las inversiones dirigidas fundamentalmente a

la producción para los mercados extrarregionales. Se encuentra latente que este proceso supone la implementación de una estrategia de integración comercial y económica hacia el norte, dentro de la óptica de la creación de esquemas cada vez más amplios, comprendidos en un principio en la Iniciativa para las Américas y posteriormente el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y luego en la pretensión de ser tomados en cuenta en una posible expansión del bloque comercial definido en el Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos-México, hacia el sur. Es importante recordar que la Iniciativa para las Américas establece un nivel de tratamiento prioritario para países incorporados en procesos integracionistas.

Con la revitalización de la integración económica en la región, los países centroamericanos pretenden crear un espacio más atractivo para las inversiones extranjeras, en el sentido de conformar un mercado regional de fuerza de trabajo, recursos naturales y facilidades para la instalación de las empresas (sistemas fiscales especiales, repatriación libre de utilidades, construcción de infraestructura, etc.). A ello se uniría la creación de un mercado de libre comercio con México, lo que les permitiría de alguna forma no quedar totalmente relegados en el acceso al bloque del Norte, así como la atracción de la inversión mexicana a la región.

El papel de la agricultura en ese proceso integracionista debe visualizarse a partir de lo anterior. Se puede decir que la integración tiende a convertirse en un proceso subordinado a la búsqueda de una mayor integración en el mercado mundial (DE LA OSSA, 1993), lo que tiene importantes consecuencias para el sector agrícola.

1.2 El papel teórico de la agricultura en el nuevo proceso integracionista

Es importante detenerse un momento en lo que significa la orientación del proceso integracionista, en el sentido de crear las condiciones para una inserción más competitiva en el mercado mundial, para el sector agropecuario.

Un elemento básico de la integración, al menos tal como está concebida teóricamente, lo constituye la movilidad de los factores de la producción en la región. El punto más álgido lo representa la movilidad de la fuerza de trabajo, especialmente si se considera que existen grandes diferencias en su remuneración y costo entre los diversos países de la región⁶⁰. Precisamente la integración comercial de la agricultura de la región tendría un efecto sobre la reducción de ese costo, así como en la disminución de las diferencias entre los diversos países, lo cual es claro si se toma en cuenta que existen grandes disparidades en los precios de los productos alimenticios básicos de un país a otro (IICA/PROGRAMA COMERCIO E INTEGRACIÓN, 1993).

Se parte, lógicamente, del supuesto de que una disminución en el costo de la fuerza de trabajo produciría un efecto positivo en el aumento de la competitividad de la región en el mercado internacional, tanto en productos agrícolas como industriales.

La industrialización que se puede visualizar hacia el futuro, comandada por sectores como la maquila, se basaría fundamentalmente en la explotación de la mano de obra barata de la región. Ante la necesidad de mantener los costos de la fuerza de trabajo a un nivel atractivo para la inversión extranjera⁶¹, la instauración de la libre circulación de productos agrícolas en la región supone una refuncionalización de la producción interna de alimentos, en manos fundamentalmente de

60. Por ejemplo, el costo de una jornada de trabajo agrícola en Costa Rica y en Panamá, es más del doble que en el resto de los países (IICA/PROGRAMA COMERCIO E INTEGRACIÓN, 1993).

61. Como menciona SALAZAR X., "... una canasta básica de altos precios relativos deteriora la competitividad de las exportaciones y, por lo tanto, la inserción internacional. Así, la estrategia de exportaciones requiere de un sector agropecuario capaz de abastecer zonas urbanas a bajo costo" (*Desafíos de la Empresa Privada en el Proceso de Apertura Centroamericana*); en: POMAREDA, TREJOS y VILLASUSO (Compiladores), 1993:43).

los pequeños productores agrícolas, que serían de esta forma los encargados de mantener los salarios bajos, mediante la generación de alimentos baratos.

Esto además parte del supuesto de que las pautas de inversión extranjera, implícitas en el modelo de integración en la región centroamericana, se caracterizarían por estar orientadas a los mercados extrarregionales, sin que exista un interés prioritario en el desarrollo del mercado interno. Ello, aunado al hecho de que lo fundamental consistiría en mantener una oferta de fuerza de trabajo barata, implica que el sector de la producción de alimentos para el consumo interno, no sería atractivo para la inversión extranjera ni para el gran capital nacional, por lo que se tendería a dejarlo en manos de los pequeños productores, que generalmente se pueden mantener produciendo mientras obtengan lo necesario para la reproducción de la familia, sin que necesariamente tengan que obtener una ganancia media.

El sector campesino pasaría, de esta forma, a ser explotado en forma indirecta por la inversión extranjera en la industria y en la agricultura, evitándose así su proletarización masiva, que podría producir una exacerbación de las contradicciones sociales más allá de lo conveniente para el mantenimiento de la estabilidad económica, política y social. Ello supone, no obstante, que las políticas de apertura comercial se apliquen en forma diferenciada, manteniendo ciertos niveles de protección arancelaria y la aplicación de cuotas de importación, para este tipo de productos.

Sin embargo, esto entraría en contradicción con lo que se podría denominar una apertura comercial unilateral, por parte de los países centroamericanos.

Una apertura comercial indiscriminada parte del supuesto de la eliminación de todas las restricciones no arancelarias, lo cual significa que no se podrían establecer limitaciones absolutas (licencias o prohibiciones), a las importaciones basadas en el establecimiento de sectores que se consideren de importancia estratégica, ya sea por razones económicas, políticas o sociales, o que estas serían extremadamente reducidas.

Esto significa, en el caso más extremo, que un sector de la producción dirigido al mercado interno no podría ser protegido en la forma de mantenimiento de precios de sustentación o el establecimiento de cuotas de importación, en razón de que agrupa a un número muy alto de productores, o que se considera vital producirlo en el territorio nacional por motivos estratégicos (seguridad alimentaria, por ejemplo).

Debe recordarse que las teorías más en boga en cuanto al comercio internacional, establecen que necesariamente la complementariedad de la economía debe darse hacia el exterior, ya que es lo único que garantiza la eficiencia de la producción respecto a economías de escala (especialmente en países pequeños), y que ello pasa necesariamente por la especialización en los rubros que se muestren competitivos a nivel de precios en el mercado mundial (GREENAWAY, 1991).

Una apertura de este tipo, como ya puede verse, tiene el efecto de exponer a la producción interna a la competencia del exterior, de forma que los únicos sectores que estarían capacitados para sobrevivir serán los que evolucionen hacia una estructura de costos competitiva a escala internacional. El efecto previsible sería la desaparición paulatina de sectores enteros de la producción agropecuaria, con repercusiones de una enorme dimensión en los campos económico y social. Uno de los sectores más afectados, como lo veremos más adelante, es el de los granos básicos (arroz, frijol y maíz, principalmente), que enfrentan una verdadera crisis, con repercusiones sumamente importantes si se considera que, en la estructura de la producción, un papel primordial lo juega el sector de pequeños productores campesinos.

El fenómeno de crisis de este sector asume una dimensión aún más acentuada si se considera que la apertura comercial neoliberal supone la eliminación de todo tipo de subsidio interno, especialmente en la forma de precios de sustentación, los cuales en la actualidad de todas formas se encuentran totalmente desmantelados, en razón del costo alegado que tienen sobre el gasto estatal y la necesidad de reducir el déficit fiscal.

La apertura comercial irrestricta significa, por lo tanto, la probable desaparición de importantes sectores de pequeños productores de la producción de alimentos, con todas las consecuencias conexas en los ámbitos económico y social (proletarización y aumento de las masas marginales en las ciudades, reconversión productiva, baja del nivel de vida, aumento de la dependencia externa, impacto negativo sobre la balanza de pagos derivado de la necesidad de la importación, etc.).

Debe tenerse claro que el resultado final será el producto de una especie de larga negociación y de pugnas diversas, en las que los aspectos político-sociales adquieren una dimensión de la mayor importancia. En efecto, desde ya es visible como sectores específicos de la producción se están organizando para hacer frente a los efectos de

este tipo de apertura. De esta forma, si bien este razonamiento parte del planteamiento de una apertura comercial irrestricta y unilateral por parte de los países centroamericanos, el estudio de los efectos de la implementación de esas políticas debe enfrentarse a partir de la determinación de lo que podríamos denominar mecanismos de adaptación y de resistencia, por parte de los diversos grupos empresariales y sociales. Ello supone, por lo tanto, que la dimensión de la acción organizada debe ocupar un lugar preponderante en el proceso investigativo en el futuro.⁶²

Por otro lado, debe considerarse que la integración, a nivel de la región, de la producción de alimentos, potenciada por la instauración del libre comercio, tendría un efecto tendiente a que los costos de producción se fijaran a partir de los sectores con una estructura menor, produciéndose de esa forma una baja generalizada de los precios de los artículos de subsistencia alimentaria.

La situación económica y social del campesinado no tendería con esto a mejorar, pero se conformaría una contratendencia que amminoraría la incidencia de los procesos de proletarización, y el desarrollo industrial y agrícola de exportación. Las condiciones del campesinado estarían de alguna forma basadas en esa doble explotación de la fuerza de trabajo: en forma directa, bajo la modalidad del trabajo asalariado asociada al proceso de proletarización, y en forma indirecta, bajo la modalidad del trabajo campesino, como elemento de mantenimiento de un costo reducido de la mano de obra.

No obstante, debe examinarse el hecho de que un comercio libre en este campo en la región puede hacer atractiva la inversión para empresas nacionales y extranjeras, como puede verse desde ahora en algunos rubros: productos lácteos, embutidos, etc. Puede preverse, por lo tanto, un incremento en la producción agroindustrial en algunos productos, muy probablemente vinculada a empresas transnacionales, en el marco de los esquemas de apertura comercial, en tanto que en el campo de los granos básicos no son previsibles cambios fundamentales.

62. Esta línea de trabajo no fue posible abordarla en la investigación con el nivel deseado, ya que en sí reviste una alta complejidad. En este trabajo se realizan algunas reflexiones básicas, pero se considera que debe analizarse en forma específica en el futuro, ya que en la organización revisite, a nuestro parecer, una fuente primordial de la capacidad de resistencia y adaptación de los pequeños productores a los cambios.

Sin embargo, el camino hacia el libre comercio de productos agropecuarios en la región no es fácil, y pasa por la resolución de una gran cantidad de conflictos potenciales, que se originan en la gran diversidad de políticas estatales y en los costos diferenciales de producción entre los países. De alguna forma, se ha planteado la posibilidad de la generación de una especialización productiva entre los países, lo que necesariamente supone el fortalecimiento de algunos sectores y el debilitamiento de otros, con los naturales conflictos que ello supondría.

Punto álgido lo constituye el rubro de los granos básicos, por el gran número de productores, especialmente pequeños, que involucra. Los impactos en este campo pueden tener repercusiones sociales muy fuertes, lo que puede poner en cuestión la viabilidad política de algunas medidas de los procesos de cambio estructural de la economía, apertura comercial e integración.

De la misma forma que en el caso de la industria, en la agricultura el acento principal está puesto en la creación de una estructura de producción agropecuaria aún más especializada hacia la exportación. De lo que se trataría es de determinar, siguiendo con la utilización de la jerga neoliberal, los rubros en los cuales se demuestre que se tienen ventajas comparativas a nivel del mercado internacional, desechando asimismo los que no las presenten.

La estructura de la producción se encaminaría así a una sobrespecialización, aún mayor que la actual, en una pequeña cantidad de rubros dentro de la región, orientados en su mayor parte a los mercados de los países desarrollados. Los rubros que desaparecerían tenderían a ser sustituidos por las importaciones, en los casos en los que las condiciones del mercado internacional permitan obtener un efecto positivo en la reducción del precio de la canasta básica, que determina en gran medida el costo de los salarios.

Esto, a nuestro parecer, conduciría a aumentar aún más la vulnerabilidad de las economías de la región centroamericana, ya que su suerte estaría ligada a la situación de los precios internacionales de un número reducido de artículos, en lo que al sector agrario se refiere.

En este campo, precisamente el proceso integracionista supuestamente tendería a crear las condiciones para aumentar la competitividad externa de esos rubros de exportación. Uno de los efectos buscados es la atracción de capital extranjero. Muy probablemente, la modalidad del incremento de esa inversión se realizaría mediante la instalación de

grandes empresas agroindustriales, que se basarían fundamentalmente en relaciones de trabajo asalariado. Esto, unido a la posible tendencia hacia la crisis de significativos sectores del campesinado, por la imposibilidad de competir con las importaciones de alimentos, provocaría un incremento del proceso de proletarización, que implicaría la transformación de los campesinos en una masa desposeída, que vendría a engrosar los sectores informales en las ciudades o, en el mejor de los casos, en obreros asalariados de las empresas extranjeras.

Partiendo de lo que hemos analizado hasta el momento, se puede concluir, en resumen, que el proceso de integración le asigna dos roles fundamentales a la agricultura regional:

- a) Desarrollo de una eficiente agricultura de exportación, basada en el aprovechamiento de las "ventajas comparativas".
- b) Mantenimiento de un precio reducido de la fuerza de trabajo, lo que implica una producción de alimentos especializada sobre una base regional.

2. La agricultura costarricense en el marco de la integración centroamericana

2.1 Problemas principales en el acceso al mercado internacional en productos agropecuarios para los países centroamericanos

Para la producción agropecuaria costarricense, y en general centroamericana, dos son los mercados fundamentales, tanto en lo que se refiere a productos tradicionales como para los no tradicionales: Estados Unidos y la Unión Europea (UE).

Respecto al acceso al mercado estadounidense, prácticamente la totalidad de los artículos logra entrar bajo las condiciones privilegiadas establecidas en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), que estipulan un tratamiento arancelario especial que contempla la exención de impuestos de importación, o su fijación a niveles muy reducidos. Desde esta perspectiva, se puede decir que el problema, en el campo de las relaciones comerciales con los Estados Unidos, no son los aranceles de importación, sino el establecimiento de cuotas específicas para determinados productos, que se distribuyen entre los diversos países. Este es un aspecto sumamente conocido en la literatura sobre el comercio internacional, por el cual las barreras arancelarias han ido perdiendo importancia respecto a las no arancelarias, y el uso de factores como requisitos de calidad, sanitarios, etc., como verdaderos mecanismos de un proteccionismo enmascarado.

Un aspecto que el sector exportador agropecuario en general considera de la mayor importancia, es la prolongación de las ventajas establecidas en la ICC, las cuales se han venido prorrogando luego de su vencimiento en el año 1995. La preocupación fundamental surge de la circunstancia de que la ICC constituye una especie de concesión unilateral, por parte de Estados Unidos a los países de la región, que no se encuentra amparada a la suscripción de un tratado

de integración comercial o instrumento similar.⁶³ La continuación de esos beneficios respecto al acceso al mercado estadounidense reside, por lo tanto, exclusivamente en la "buena voluntad" del Gobierno estadounidense. Resulta un aspecto vital la habilidad del Gobierno del país, y de los de la región centroamericana en general, en desarrollar el proceso de negociación necesario para el mantenimiento de la vigencia de los beneficios de la mencionada iniciativa.

La suscripción del Tratado de Libre Comercio del de Norteamérica, entre Estados Unidos, México y Canadá (NAFTA), pone ante el sector exportador el espectro de la eliminación o reducción de los beneficios de la ICC, especialmente en lo que se refiere a los productos agropecuarios tropicales.

Por un lado, se supone que puede existir una presión por parte de México para que se le brinden condiciones privilegiadas de acceso con base en el NAFTA, que pueden suponer una reducción de las ventajas establecidas para los países centroamericanos. Un aspecto que debe considerarse es que la posición de México se sustenta en un tratado formal suscrito entre las partes, en tanto que la de los países centroamericanos se basa en una concesión unilateral del Gobierno estadounidense.

Por otro lado, la posición privilegiada de México, sustentada en un tratado comercial entre países que va a tener una vigencia que llega a décadas, y no sujeta a los vaivenes de los cambios de orientación de los gobiernos en el coloso del Norte (como sería el caso de la ICC), puede funcionar como un imán para la atracción de las inversiones, especialmente de las empresas transnacionales, destinadas a la producción de artículos de la agricultura, que entrarían en competencia por el mercado de Estados Unidos con los productos costarricenses y en general centroamericanos. La perspectiva de la incursión de México en una serie de rubros agropecuarios, que signifiquen una competencia para las exportaciones centroamericanas, es una posibilidad que se vislumbra a mediano plazo, con repercusiones negativas para el sector productivo nacional.⁶⁴

63. Incluso se puede mencionar que constituye una concesión de parte del Poder Ejecutivo de Estados Unidos, sujeta a ratificación parlamentaria posterior, lo mismo que cualquier extensión en el tiempo de sus beneficios. Véase: WHITTINGAM, 1989.

64. La literatura sobre las posibilidades que se abren a México en el campo agrícola, en la producción de artículos nuevos derivados de un acceso privilegiado, es muy escasa. Sin embargo, es claro que la única forma en que puede compensarse en parte el impacto de las

A ello se añade la reflexión de que México cuenta con posibilidades de inversión y recursos productivos, derivados de su gran tamaño en cuanto a territorio, población y economía, a la par del hecho de constituirse cada vez más en un campo atractivo para las inversiones transnacionales. Asimismo, su proximidad geográfica con su vecino del Norte, le brinda ventajas competitivas en cuanto a costos de producción y comercialización, que podrían colocar a los productores de los países centroamericanos en una situación desventajosa. Los costos menores en el transporte, derivados de la proximidad geográfica, unidos a las grandes deficiencias portuarias y de terminales aéreas que caracterizan a la región centroamericana, pueden constituir un aspecto de gran peso para incidir en colocar a México en una situación de ventaja.

En lo que se refiere al mercado de la UE, este ha adquirido una importancia creciente como destino de las exportaciones de la región, tanto en productos tradicionales como no tradicionales. Sin embargo, el esquema proteccionista predominante en la comunidad europea⁶⁵, pone severas restricciones al comercio en rubros que puedan entrar en competencia con la producción doméstica, a lo cual debe añadirse el sistema de preferencias establecido para los países del Convenio de Lomé⁶⁶.

El problema del sometimiento de rubros específicos al establecimiento de cuotas, es una limitación para el desarrollo de la producción con destino al mercado comunitario, como ya se ha visto con el caso de las exportaciones de banano, originado en la protección a la producción doméstica de Canarias y otros territorios europeos de ultramar. El tratamiento arancelario preferencial a las ex colonias, exportadoras de productos tropicales, establecido en el Convenio de Lomé, coloca a los países centroamericanos, y en general latinoamericanos, en una situación de desventaja.

importaciones de cereales (maíz, especialmente), sobre el agro mexicano, es con base en un incremento de los rubros que se exportarían a Estados Unidos y Canadá, donde el que se refiere a frutas, vegetales y legumbres parece ser el más importante. Véase al respecto: LEVY y WIJNBERGEN, 1994. Por otro lado, la crisis de la producción de maíz y otros granos en México, luego del NAFTA, es de grandes dimensiones, provocada por la importación desde Estados Unidos (SUÁREZ, 1997).

65. Sobre la regulación del comercio exterior en el seno de la UE, pueden verse los trabajos de GOODMAN, 1992, COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1990; TEULON, 1991; y TRACY, 1989.
66. Respecto a los beneficios establecidos para los países incluidos en el Convenio de Lomé (casi exclusivamente africanos y asiáticos), estos tienen que ver con acceso preferencial al mercado comunitario. Al respecto, puede verse el trabajo de McMAHON, 1988.

El sector productivo plantea que la única solución a lo anterior es la extensión de las preferencias de ese convenio a los países centroamericanos, y que los gobiernos de los países de región deben diseñar una estrategia de negociación con la UE conducente a ese fin. Sin embargo, ello no parece tener muchas perspectivas de éxito, por lo menos en el corto plazo.

2.2 Implicaciones principales del proceso de apertura comercial sobre el sector agropecuario de Costa Rica

Se puede afirmar que el proceso de apertura comercial ya se realizó de una forma unilateral por parte del gobierno costarricense, de forma que se pasó en el campo arancelario de niveles que en algunos casos superaban el 100%, a un arancel general de importación que oscila entre el 20% para productos terminados y el 5% para materias primas.

Una serie de problemas se han venido generando de las políticas de apertura que hemos analizado en el capítulo anterior. En primer lugar, el proceso de "arancelización" de las licencias de importación ha puesto a los distintos sectores productivos ante el panorama de que deben accionar con un arancel consolidado establecido, en la actualidad del 51% (1998), y con una política que establece el 20% como arancel máximo para la mayoría de los rubros, y con un ritmo anunciado de desgravación que llevaría ese arancel al 15 o al 10% para el año 2000, y en el cual las excepciones tienen a limitarse al máximo.

La política actual tiene a fijar el rango de tratamiento especial por rubros en aranceles entre el 20 y el 51%, con las excepciones apuntadas en su momento de las partes de aves y los productos lácteos, estableciéndose incluso fijaciones inferiores en el caso del desabastecimiento nacional. Incluso se ha anunciado la medida de sustituir esas excepciones generales por la aplicación de medidas compensatorias para hacer frente a los productos subsidiados o con prácticas de *dumping*, con las implicaciones que analizamos en el capítulo anterior.

En segundo lugar, el establecimiento de un nivel arancelario que signifique una verdadera protección para el sector productivo interno, no es un asunto de fácil solución. De todos es conocido el alto nivel de distorsión en los precios de los productos agropecuarios en el mercado mundial, ocasionado por los diversos mecanismos de subsidios directos

e indirectos, ya sea a la producción o a la exportación, imperantes fundamentalmente en los países desarrollados. Un nivel arancelario determinado debe ser establecido de modo que le brinde al sector productivo interno capacidad de competir con los productos importados, cuyos precios pueden estar fuertemente distorsionados, por lo que debe considerar, además de las diferencias en la estructura de costos real, el nivel de subsidios mencionado.

El problema básico reside en que no resulta una tarea fácil establecer el nivel real de los subsidios, ya que existe un gran número de mecanismos por el cual estos pueden brindarse, sin que sean claramente detectados como tales⁶⁷.

En tercer lugar, debe tenerse presente que los precios de los productos agropecuarios en el mercado internacional tienen un alto grado de inestabilidad, fundamentalmente originado en grandes fluctuaciones en los volúmenes de producción a lo largo del tiempo. El paso de la escasez a la sobreproducción es algo normal en el mercado mundial, lo que redundará en grandes variaciones de los precios. La política arancelaria y la de comercio exterior, en general, debe tener, por lo tanto, una gran flexibilidad para adecuarse, en plazos cortos, a las oscilaciones de los precios en el mercado internacional.

En cuarto lugar, la justificación del establecimiento de niveles arancelarios de protección debe darse con base en la delimitación de sectores de producción considerados estratégicos, ya sea en términos económicos, sociales o incluso de seguridad nacional. Sin embargo, de sobra es conocido que el peso económico y político del sector es el que puede constituirse en el aspecto vital en el momento de tomar decisiones en este campo. Un aspecto de vital importancia en este aspecto es la existencia de estructuras diferenciales de costos, derivadas no de diferencias en la eficiencia de la producción, sino de políticas estatales que inciden en el costo relativo de los factores de la producción.

67. Resulta interesante que una parte de las discrepancias entre Estados Unidos y la UE se deriva del carácter de los subsidios por establecer, y no propiamente de su eliminación total. Estados Unidos sostiene que se deben eliminar los subsidios a la producción, si es del caso transformándolos en suplementos directos al ingreso de los productores, lo cual está de alguna forma contemplado en la transformación de la Política Agraria Común de la UE. Resulta dudoso, no obstante, que este tipo de subsidios no produzca distorsiones en el precio y en la cantidad final del producto. El resultado final plasmado en el ARU es de alguna forma el compromiso entre estos dos grandes bloques económicos.

Este es el caso del costo de la mano obra en Costa Rica, más elevado que en el resto de la región centroamericana, derivado del conjunto de políticas sociales existentes, o de la influencia de políticas macroeconómicas que inciden en el costo del capital, la energía, etc. Es claro que un proceso de armonización de políticas sociales y macroeconómicas, al estilo del proceso de convergencia de Maastrich en la UE, no se encuentra ni remotamente cerca ni en el plano centroamericano o el hemisférico del ALCA.

Es predecible al respecto un proceso de negociación, presión y pugna entre el Gobierno y los sectores empresariales y gremiales, en aras de delimitar los aranceles para cada uno de los rubros productivos. El resultado final será el resultado de esa pugna y negociación, y en este marco el nivel organizativo alcanzado por los sectores productivos será vital en el futuro.

2.3 La competencia por los mercados extrarregionales

Parece ser relativamente claro que las opciones de exportación de productos agropecuarios, para el caso de los países centroamericanos, no constituyen un gran abanico de opciones, sino que más bien se encuentran reducidas a un número relativamente limitado de rubros⁶⁸. Entre ellos tal vez los más promisorios se puedan ubicar en frutas tropicales (banano, piña, melón, etc.) y algunos procesados de estas (jugos, pulpas, etc.), plantas ornamentales y flores, raíces y tubérculos, y con menos claridad, vegetales frescos.

Se puede afirmar que la producción en estos rubros se concentra en la región centroamericana en Costa Rica, Honduras y Guatemala, siendo sumamente reducida en los restantes. Además, es claro que el país que presenta una mayor trayectoria es Costa Rica, en la que los productos no tradicionales agropecuarios presentan una importancia creciente desde principios de la década de 1980.

Este panorama, caracterizado por una relativa poca diversificación de las opciones de exportación, derivada de las condiciones

68. Esto se ha desarrollado con algún detalle en otro trabajo del autor. Véase FERNÁNDEZ, 1994.

imperantes en los mercados internacionales, hace previsible que cualquier aumento de este tipo de producción signifique, ya sea en el corto o en el mediano plazo, la competencia entre los países de la región por los mismos mercados.

En este tipo de competencia, se vislumbra que la situación del sector productivo costarricense es bastante favorable. Es claro que la mayor trayectoria temporal en este tipo de productos, se traduce en la acumulación de un nivel más alto de conocimiento tecnológico, para la producción agrícola y su procesamiento para la exportación y, al mismo tiempo, en un mejor manejo de los procesos de comercialización en el exterior.

La capacidad productiva instalada para la producción, el procesamiento y la comercialización al exterior, es la ventaja con que el sector productivo costarricense se enfrenta con una posible competencia por los mercados exteriores, con el resto de los países centroamericanos. La desventaja más evidente se deriva de lo que puede denominarse una estructura de costos que puede ser más elevada, ocasionada por un mayor precio de la mano de obra. Sin embargo, es cuestionable que ello constituya una restricción decisiva, ya que por la índole de los productos, en la mayoría de ellos los salarios no representan el rubro más importante en la estructura de costos, respecto a la incorporación de insumos, tecnología y maquinaria.

Asimismo, los precios pagados en los mercados internacionales, permiten hasta el momento sostener la producción con un adecuado nivel de rentabilidad, por lo menos en el caso de los empresarios que realizan la exportación⁶⁹. A ello debe añadirse el efecto de las políticas de incentivos a la exportación, en la forma de exenciones fiscales y el otorgamiento de subsidios directos (los denominados CAT –certificados de abono tributario–), que se encuentran más desarrollados en nuestro país, y que tienen un efecto en el mismo sentido⁷⁰.

69. No podemos adentrarnos en este documento en lo que se refiere a las relaciones entre los productores agrícolas, procesadores y exportadores, por las que la mayor parte de la ganancia se queda en manos de estos últimos. Para ello referimos al lector a los diversos trabajos incluidos en MENDIZÁBAL y WELLER, 1992.

70. Existe todo un campo de discusión en relación con los mecanismos de incentivos a la producción de exportación y su eficacia real, en el cual por la índole general de este documento no es conveniente que incursionemos. Al respecto, entre los documentos más recientes el más claro lo constituye: ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL, 1993.

No nos parece conveniente detenernos en la discusión de la situación referente a los productos tradicionales de exportación (café, azúcar, carne, banano), ya que es claro que la competencia ha existido siempre, de forma más o menos regulada. Pareciera ser que nuestros países están condenados a una competencia secular, por los mismos mercados y en los mismos productos, por lo menos en lo que al agro se refiere, competencia que solamente tiende a beneficiar a los mercados consumidores de los países desarrollados.

Para finalizar, se puede concluir que la competencia parece inevitable en las condiciones actuales, y que las ventajas del sector productivo costarricense parecen residir más en un mayor desarrollo tecnológico para la producción y el procesamiento, y un mejor manejo de los canales de comercialización, antes que en la estructura de costos. A ello debe añadirse las ventajas derivadas de una relativa mayor estabilidad económica, social y política, que se constituye en un atractivo, especialmente en lo que se refiere a la captación de las inversiones extranjeras.

En conclusión, se puede afirmar que las perspectivas para el sector productivo nacional son buenas, en el sentido de que cuenta con condiciones que le permiten competir ventajosamente en el mercado internacional, con la producción que se origina en el resto de la región centroamericana. Incluso, se puede afirmar que la integración económica de la región abre la posibilidad de proyección de ciertas empresas, hacia inversiones en el resto de los países.

La mayor trayectoria empresarial, especialmente en el campo de los productos no tradicionales, ha llevado a algunos empresarios a realizar tímidos intentos de inversión en el resto de los países, especialmente en Honduras, generalmente asociados a capital local. Sin embargo, este es un hecho que apenas empieza a vislumbrarse, y debe esperarse algunos años para evaluar su desarrollo. Nicaragua aparece como uno de los campos más atractivos para los empresarios costarricenses, especialmente debido a su proximidad geográfica y a los reducidos costos de la mano de obra, siendo detenida la expansión de las inversiones fundamentalmente por el riesgo que representa la inversión en un país con una fuerte inestabilidad política, económica y social.

2.4 La competencia por el mercado regional

La situación del sector productivo nacional en el marco del mercado regional, se ve afectada por los mismos elementos que se han considerado en la sección anterior: los costos de producción tienden a ser más elevados.

A pesar de lo anterior, se puede notar una evolución positiva en cuanto a las exportaciones dirigidas a la región en los últimos años, de forma que se puede decir que la importancia de ese mercado tiende a recuperarse, llegando a niveles ya cercanos a los que se encontraban en la mejor época del MERCOSUR⁷¹. Si bien se puede afirmar esta situación respecto al total de las exportaciones, las de origen agropecuario han tenido un desarrollo relativamente reducido, ya que una gran parte de esta producción ha estado fuera de los esquemas de integración, y en los productos principales de exportación, el mercado centroamericano no tiene una importancia significativa (café, banano, carne, productos no tradicionales).

Lógicamente, en esta sección estamos haciendo referencia a los aspectos que se refieren primordialmente al mercado de consumo interno regional, el cual hasta el momento se ha desarrollado muy poco. Debido a lo anterior, se puede afirmar que representa un terreno casi virgen, que es probable que se expanda en gran medida en el futuro próximo.

En lo que se refiere a las perspectivas y situación actual de la producción costarricense en este mercado, debe tenerse cuidado en el momento de analizar las estadísticas, de forma que se parta de una delimitación amplia del sector agropecuario, que incluya de alguna manera la consideración de la importancia de la exportación de productos de origen agropecuario, incorporados en el rubro de la industria alimentaria.

Desde esta perspectiva, se puede afirmar que la importancia de las exportaciones agropecuarias en bruto, sin elaboración, es sumamente reducida, pero si se parte de esta perspectiva más amplia, la situación es un poco más favorable. En ello debe considerarse la importancia creciente de

71. En la actualidad alrededor del 16% por ciento de las exportaciones totales del país se dirigen al mercado centroamericano, luego de llegar a niveles de alrededor del 8% a principios de la década de 1980. En la mejor época al respecto, el mercado centroamericano llegó a absorber alrededor del 25% por ciento de las exportaciones totales de Costa Rica.

los productos lácteos, los relacionados con galletas y confitería (con importancia para el sector fundamentalmente en la incorporación de azúcar), y algunos sectores de las industrias cárnicas (embutidos). Lamentablemente, por las limitaciones que hemos establecido para el presente documento, no podemos realizar un análisis detallado de lo anterior, por lo que dejamos apuntada simplemente la existencia de la tendencia.

Lo que resulta interesante es la circunstancia de que la capacidad de competencia del sector productivo nacional, tiende a ser más favorable en los productos elaborados y semielaborados; es decir, los que reciben algún grado de tratamiento industrial y que por lo tanto incorporan mayor valor agregado, en tanto que en los productos en bruto la situación se vislumbra como contraria.

Así, se puede afirmar que la capacidad de competencia del sector agropecuario costarricense es menor, en tanto y en cuanto el peso del costo de la mano de obra en el precio de producción sea mayor. De esta forma, los productos no elaborados del resto de la región tenderían a presentar una situación favorable, que haría presagiar un desplazamiento de la producción nacional, si se llegan a instaurar mecanismos que lleven a la constitución de un mercado libre de productos agropecuarios en la región. El efecto sería sumamente fuerte en sectores como los granos básicos y otra serie de productos no perecederos, que son los que podrían expandirse en el comercio centroamericano⁷².

Lo que puede extraerse como conclusión es que el efecto sería sumamente diferenciado, con sectores vinculados a esquemas productivos agroindustriales, que pueden verse muy favorecidos por la expansión del comercio centroamericano, y con sectores afectados negativamente por las importaciones de productos no elaborados del resto de la región.

Introducida esta óptica analítica, que trata de poner la economía costarricense en un plano regional, pasamos a discutir los efectos globales, tanto de las políticas generales de la apertura comercial, como de los procesos de integración comercial.

72. La capacidad adquisitiva de la población costarricense y del resto de la región no parecen ser suficientes para dar origen a un mercado regional de perecederos, los que en la mayoría de los casos requieren de inversiones muy fuertes en refrigeración, almacenaje y transporte, como para pensar en un adecuado nivel de rentabilidad en productos como hortalizas, raíces, tubérculos y frutas frescas.

3. Los efectos generales de la apertura sobre la balanza comercial

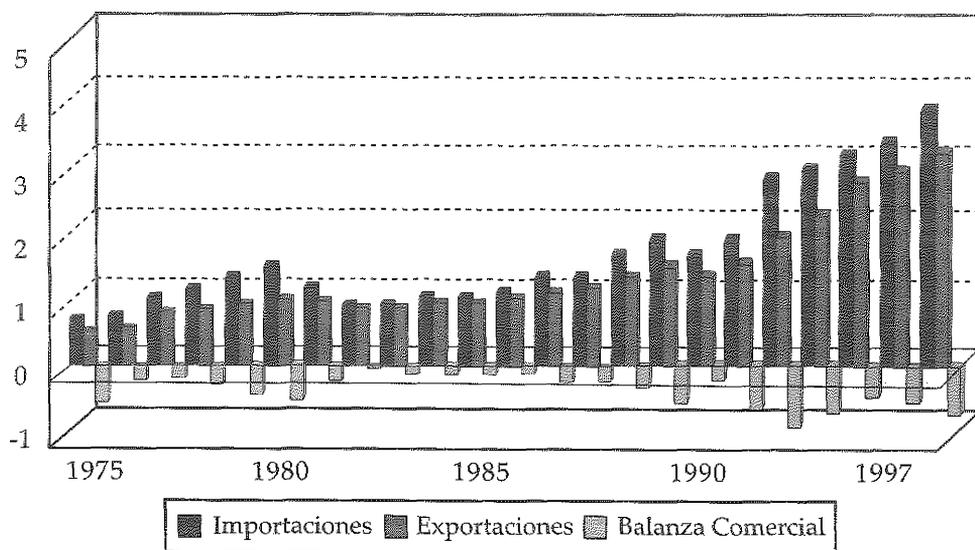
La apertura comercial no viene sino, como ya hemos comentado anteriormente, a consagrar la forma de integración tradicional de nuestro país a la economía mundial, en la que se privilegia la producción dirigida a la exportación, se va reduciendo la importancia de la producción para el mercado interno y aumentan las importaciones.

Debe tenerse presente que desde hace muchos años el país importa mucho más que lo que exporta, lo que redundaría en una balanza comercial negativa, la cual es solamente reducida cuando se producen crisis económicas que deterioran la capacidad de importar. Así, en el Gráfico 12 puede verse cómo la tendencia clara es a un marcado aumento tanto de las exportaciones como de las importaciones, con una balanza comercial negativa cuyo tamaño solamente se reduce como efecto del deterioro de la capacidad de importación en períodos relativamente cortos (crisis de los años ochentas y minicrisis de la primera mitad de los noventas).

Si bien no se puede afirmar la existencia de una tendencia clara y sostenida al aumento del déficit comercial (exportaciones menos importaciones), los datos indican una tendencia de largo plazo en ese sentido a partir de 1990, en que pareciera que lo que funciona como un freno a la tendencia es la disminución del ritmo de crecimiento de la economía. Es necesario mencionar, aunque no podemos profundizar en ello ya que nos alejaría demasiado del tema de este libro, que el crecimiento de las importaciones se debe a la combinación del incremento de la introducción de materias primas, principalmente, tanto para la industria como para la agricultura, y a una mayor entrada de bienes de consumo final. Debe tomarse en cuenta que en los datos en que se basa el gráfico citado, están incorporadas las importaciones y exportaciones realizadas por el régimen de la maquila.

Lo anterior es totalmente coherente con las características de la economía que consideramos como seculares y que son consagradas y reforzadas por las políticas de apertura: la complementariedad de la economía en el mercado externo y la pérdida de importancia del mercado interno con eje articulador de la economía.

Gráfico 12
Importaciones, exportaciones y balanza comercial.
Costa Rica 1975-1997. (1000 millones de dólares)



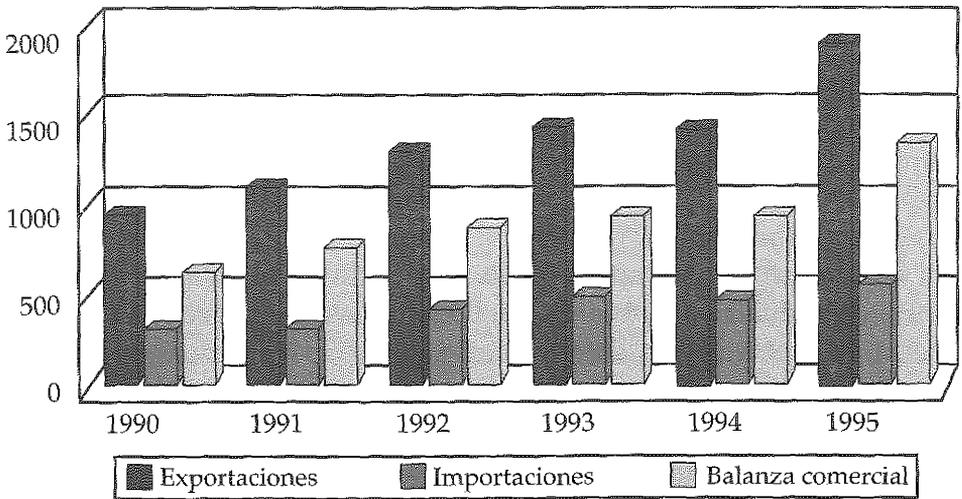
Fuente: MIDEPLAN y Banco Central.

Desde nuestra perspectiva, la tendencia en el futuro es hacia el aumento del déficit comercial, lo cual es motivo de preocupación para una serie de especialistas. Esta tendencia solo podrá ser contrarrestada por un desarrollo sumamente dinámico del sector de los servicios, especialmente en lo que se refiere al turismo, y por la entrada de capitales extranjeros, la cual solo produce un alivio pasajero a la balanza de pagos. En lo que se refiere al desarrollo dinámico de las grandes empresas de la maquila, al estilo INTEL, a nuestro parecer su efecto real no va a ser otro que un aumento de las importaciones y de las exportaciones, con poco efecto en la balanza comercial, debido al relativamente reducido valor agregado producido en el país, y a la poca imbricación con el resto de la economía (prácticamente la totalidad de las materias primas y bienes intermedios serían importados, con un efecto muy reducido en lo que se refiere a dinamizar la estructura productiva nacional).

La contribución del sector agrícola en la balanza comercial es altamente positiva, como puede verse en el Gráfico 13. En efecto, en lo que se refiere a la diferencia entre lo que se exporta y lo que se importa, en cuanto a bienes agropecuarios sin procesamiento, la diferencia es bastante favorable al primero, redundando en una balanza comercial agropecuaria ampliamente positiva.

Sobre ello debemos mencionar que para un análisis más integral del fenómeno, debe introducirse el concepto de bienes de origen agropecuario, introduciendo al análisis de la balanza con la consideración de las importaciones y exportaciones de la industria alimentaria⁷³,

Gráfico 13
Importaciones, exportaciones y balanza comercial agropecuaria.
Costa Rica 1990-1995. (Millones de dólares)



Fuente: Base de datos.

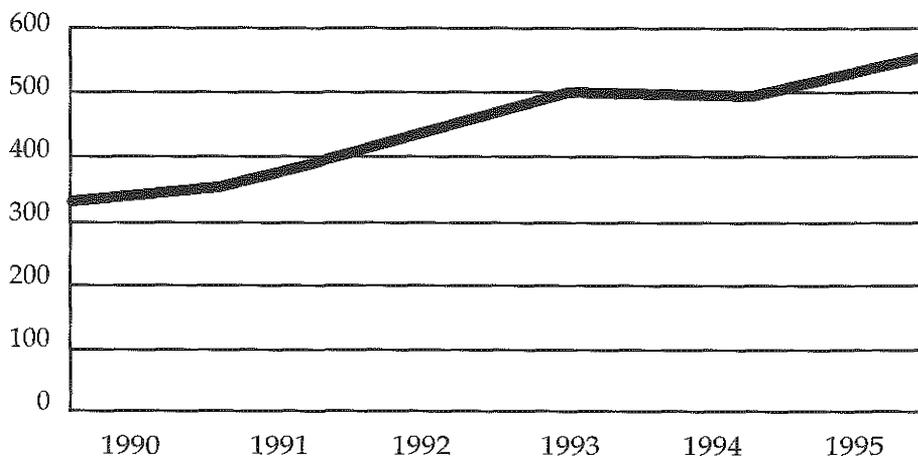
73. Según la clasificación usual de las actividades económicas, que sirven de base para la clasificación de las importaciones y exportaciones, un producto aunque tenga origen en la actividad agropecuaria si es procesado se clasifica como industrial, dentro de la clasificación de industria alimentaria o similar. Además, debe tenerse presente que existe otra serie de bienes de origen agropecuario que entran incorporados en bienes industriales, como las fibras textiles, las maderas, los plásticos (en la industria basada en el alcohol), etc.

principalmente. No hemos realizado este análisis por falta de tiempo, pero nos atrevemos a asegurar que el saldo favorable de la balanza se reduciría si se consideran esos rubros.

Sin embargo, y sin pretender negar el aporte positivo del sector agropecuario a la balanza comercial, es necesario señalar la tendencia hacia un aumento sostenido de las importaciones agropecuarias. Para visualizar lo anterior, procedimos a poner en un gráfico por aparte la evolución de las importaciones agropecuarias para el periodo posterior a 1990, según puede verse en el Gráfico 14.

Los datos muestran un marcado crecimiento, producto, a nuestro parecer, de la liberalización comercial que se acelera a partir de 1990, y particularmente después de 1994.

Gráfico 14
Valor de las importaciones agropecuarias.
Costa Rica 1990-1995. (Millones de dólares)



Fuente: Base de datos SEPSA.

Si bien el ritmo de crecimiento de las exportaciones es marcado, está acompañado por una proporción creciente de las importaciones, lo cual deja claro que la producción para el mercado interno se encuentra en deterioro, junto con una diversificación de las importaciones basada

en las políticas de apertura comercial, que puede provocar en el futuro una reducción de la contribución del sector agropecuario a una evolución favorable de la balanza de pagos.

Desde nuestra perspectiva analítica, la contribución del sector en este sentido debe estar sustentada en dos pilares: por un lado, la generación de un eficiente aparato productivo exportador, y la capacidad de abastecimiento del mercado interno, con la disminución consiguiente de la necesidad de importar, especialmente productos básicos de la alimentación. Lamentablemente, las políticas en boga ponen un énfasis unilateral solamente en el aumento de las exportaciones, el cual puede verse contrarrestado en el futuro en gran medida por la necesidad de importar, debido a la ausencia de políticas en resguardo y beneficio de las condiciones de producción y de comercialización de los productores en el mercado interno.

El detalle de ello lo vamos a pasar a analizar en una serie de rubros productivos seleccionados que, en conjunto, abarcan una parte sustancial del aparato productivo agropecuario nacional, tanto en el abastecimiento del mercado interno como en cuanto a la exportación.

4. Los efectos sectoriales de la apertura comercial y la integración económica y comercial

Esta sección conforma uno de los puntos centrales de la reflexión que hemos emprendido en este trabajo, y es tal vez la que reviste una mayor complejidad, tanto desde la perspectiva analítica que queremos establecer, como desde la complejidad de la información que es necesario manejar.

En lo que se refiere al primer punto, realizar un estudio sectorial de los efectos de esos procesos a nivel de rubros productivos, requiere de establecer particularidades de efectos que van a diferir de un sector a otro. La situación de la producción de cada rubro en el mercado mundial, las particularidades del proceso productivo en el país, y las regulaciones específicas en lo que tienen que ver con las posibilidades de exportación e importación, son elementos que necesariamente tienen que estar en el análisis.

Si este análisis se realizara en todo su detalle, se podría afirmar que la situación de cada rubro requeriría un trabajo de investigación en sí de grandes dimensiones, que se podría haber realizado si se hubiera contado con un equipo de investigadores que profundizaran en las particularidades de cada uno de los rubros. Sin embargo, esto no fue posible desde las posibilidades limitadas de un solo investigador. Se intenta, por lo tanto, un análisis más de corte cualitativo, en que las reflexiones deben tomarse como conclusiones que lleven al debate y a la visión proyectiva, antes que un análisis cuantitativo y detallado de las particularidades de cada rubro.

En lo que se refiere a la información, esta se encuentra dispersa en una gran cantidad de fuentes, lo que implica un trabajo considerable de sistematización: bases de datos sobre producción, importaciones y exportaciones, manifiestos de organizaciones de productores, trabajos específicos de análisis realizados por instituciones diversas y, fundamentalmente, periódicos. Una parte importante del análisis se basa en la información periodística, la cual es una fuente de difícil manejo,

pero que constituye en muchos casos la única fuente que posibilita obtener un panorama actualizado. Debe tomarse en cuenta que en este campo los fenómenos evolucionan con gran rapidez, por lo que "mantenerse al día" es un imperativo en el cual casi la única fuente son los periódicos; sin embargo, la pretensión de conformar una base de datos a este nivel tuvo que desecharse por falta de recursos, y optarse por una análisis artesanal de "recortes", lo que limita la profundidad de los resultados.

En el análisis se incorporan los resultados, en una forma global y cualitativa, de una encuesta a sectores productivos realizada por el autor en 1994, que resultó de gran utilidad para incorporar la perspectiva de estos sectores ante los fenómenos de la apertura y la integración comercial. Si bien la información recolectada es un poco vieja desde la perspectiva de la evolución de los fenómenos en análisis, y no fue posible introducir una nueva encuesta más actualizada por falta de recursos, la información que ya hemos analizado en otra parte en detalle (FERNÁNDEZ, 1996a.), resultó de gran utilidad, y algunos puntos se incorporan con su actualización correspondiente a la luz de la evolución más reciente.

La encuesta se refiere a diversos aspectos de los temas abordados, con un cuestionario que combinó los elementos referidos a los efectos presentes y visualizados hacia futuro, con la discusión acerca de las estrategias que a nivel empresarial y de las organizaciones se están delimitando para enfrentar el reto que establecen esos procesos⁷⁴.

Finalmente, una fuente de importancia fundamental es la información derivada de los programas de capacitación hacia dirigentes de organizaciones de pequeños productores sobre la apertura comercial, en la cual hemos logrado desarrollar una serie de seminarios y charlas

74. Los sectores productivos incluidos en la encuesta fueron:

- a) Productos tradicionales de exportación: azúcar y ganadería de carne
- b) Productos no tradicionales de exportación: plantas ornamentales y frutas (piña y melón)
- c) Productos de consumo interno con proyección al mercado centroamericano: productos lácteos.
- d) Productos de consumo interno: arroz, frijol y maíz

En lo que se refiere a los tipos de entidades incluidas, fueron las siguientes: cámaras de productores, cooperativas, empresas agroindustriales, empresas exportadoras, uniones campesinas o de pequeños productores y entidades semigubernamentales de promoción y regulación de sectores (Liga Agrícola Industrial de la Caña, Oficina del Arroz)

Se realizaron 30 entrevistas, de las cuales 8 corresponden a organizaciones de productores y empresas cooperativas.

con diversos sectores y en diversas regiones del país e incluso en el resto de América Central, durante los cuales hemos tenido el privilegio de profundizar en la forma en que estos sectores visualizan estos fenómenos y sus efectos en los sectores. Gracias a los productores por sus enseñanzas⁷⁵.

No queremos dejar de mencionar las limitaciones que pone a los diversos análisis sobre la sociedad, la población y la economía del país, la ausencia de censos nacionales recientes, ya que los disponibles se remontan a 1984. Para nuestros propósitos, la ausencia de un censo agropecuario reciente, y del mismo censo de población, no permite evaluar las dimensiones de los efectos en términos de número de productores, población desplazada o incorporada a la producción, áreas sembradas, volúmenes de producción comercializados, efectos diferenciados por tipos de productores, etc. Debemos pedir disculpas, por lo tanto, por la ausencia de cuantificaciones precisas, y la abundancia del recurso al análisis cualitativo, y las inferencias y conclusiones provisionales, a las que nos obliga las deficiencias de las fuentes de datos disponibles.

Antes de pasar al análisis detallado para cada uno de los sectores, es importante mencionar ciertos aspectos de coincidencia en lo que se refiere a la percepción de los productores y empresarios, en referencia a lo que pueden considerarse los beneficios básicos del proceso de apertura.

Se supone que este proceso tiene, según los teóricos que defienden estas políticas, efectos beneficiosos para los sectores productivos a través de dos vías diferentes. En primer lugar, se postula que el proceso de liberalización comercial se está produciendo a una escala mundial, de forma que se está marchando hacia esquemas de un comercio más libre, con la consiguiente expansión de los mercados y el aumento de las posibilidades de acceso a los mercados exteriores. Es decir, el proceso de inserción en los procesos de liberalización del comercio, con la reducción de aranceles y requisitos de importación, se supone que posibilita la entrada a esquemas comerciales globales, que aumentan los mercados disponibles para los productos nuestros.

75. Este programa de capacitación se ha desarrollado en tres fases, durante las cuales hemos realizado 12 seminarios hasta el momento (setiembre 1998), ya que la actividad aún está vigente con el apoyo de la Universidad Nacional. El nombre de esta actividad es: PROGRAMA DE CAPACITACIÓN PARA ORGANIZACIONES DE PEQUEÑOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS: "LAS CONSECUENCIAS DE LOS PROCESOS DE APERTURA COMERCIAL E INTEGRACIÓN ECONÓMICA SOBRE LA AGRICULTURA COSTARRICENSE. ELABORACIÓN DE ALTERNATIVAS A PARTIR DEL MARCO GENERAL DE LA ADHESIÓN A LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO".

En segundo lugar, la reducción de aranceles y la reducción de los requisitos de importación, supuestamente debe tener un efecto en el sentido de aumentar la capacidad competitiva del sector productivo nacional, tanto en los mercados internacionales como en el interno. Este efecto se produciría mediante la reducción de los precios de las materias primas y los bienes de capital procedentes del exterior, derivada de la disminución de los impuestos de importación implícita en la política de apertura comercial.

Es interesante constatar que las entrevistas realizadas encuentran una coincidencia casi total entre los empresarios, en el sentido de que aún no es visible una mejoría en las condiciones de acceso a los mercados internacionales y que, por el contrario, más bien se puede constatar en algunos casos un deterioro (las restricciones a las compras de banano por parte de la UE, por ejemplo). Algunos empresarios y representantes de sectores, a pesar de que se manifiestan a favor de la implementación de la apertura comercial, en el sentido de que representa una tendencia a escala mundial a la cual la economía nacional no puede sustraerse, están conscientes de que hasta el momento no se ha dado una mejoría sustancial para el sector exportador, y que más bien la apertura parece haberse efectuado de forma unilateral, por parte de nuestros países, en tanto que los países desarrollados siguen manteniendo considerables restricciones al comercio, especialmente en productos de origen agropecuario.

Sin embargo, es manifiesta la esperanza generalizada de que esa situación cambiará, y que las oportunidades de exportación para el país, se incrementarán en el futuro. Incluso en los casos en que la opinión no es tan favorable, se puede constatar una especie de fatalismo, en el sentido de que la apertura comercial es una tendencia impuesta por las condiciones existentes a escala mundial, y que los países como los nuestros no tienen la capacidad para oponerse a ella, por lo que no queda otra salida para los productores que adaptarse a las nuevas condiciones. Sin embargo, los sectores organizados desarrollan una acción orientada a lograr una gradualidad en la aplicación de las políticas de apertura, de forma que permita la adaptación y supervivencia en las nuevas condiciones.

La comprensión de los fenómenos, en lo que se refiere a lo que significan los esquemas de acuerdos multilaterales como la OMC y las condiciones derivadas de los procesos de integración comercial (integración centroamericana, tratado de libre comercio con México), es muy disímil entre los sectores, aunque es palpable un avance en este sentido. Como es lógico, los sectores organizados son los que tienen un mejor conocimiento, en tanto que la generalidad de los productores no es capaz de diferenciar entre el estilo de apertura neoliberal que han impuesto los gobiernos y las condiciones más suaves exigidas en el ámbito de la OMC.

Esto ha permitido, a nuestro entender, que las políticas de los gobiernos sean visualizadas como inevitables, en el sentido de estar impuestas desde afuera, lo cual es solo parcialmente cierto, como hemos tratado de demostrar en el capítulo anterior.

En lo que respecta al aumento de la competitividad, por la disminución de los niveles de costos, derivada de la reducción de los impuestos sobre materias primas y bienes de capital, la opinión es unánime respecto a que aún no es visible ningún beneficio, ya que los precios de esos factores no han disminuido. Sin embargo, se menciona que se espera que ese beneficio se produzca en el futuro, mediante la reducción real de los precios de los insumos y bienes de capital importados.

Es claro que, especialmente en lo que tiene que ver con el mercado interno, los posibles efectos de la reducción arancelaria para insumos y materias primas en los costos de producción, en muchos casos se ven contrarrestados por la política de devaluación monetaria aplicada, diseñada para favorecer especialmente al sector exportador.

Los anteriores representan elementos comunes para todo el sector, obtenidos especialmente de la encuesta realizada y el trabajo de capacitación con los sectores productivos. La visión particularizada de cada sector se pasa a exponer seguidamente. Como ya hemos mencionado, no debe esperarse en lo que sigue un tratamiento exhaustivo de cada sector **ni de todos los sectores del agro**. Antes bien, el tratamiento es general y principalmente cualitativo, y los rubros fueron seleccionados expresamente en atención a que cualifican situaciones particulares respecto al comercio exterior de utilidad para obtener conclusiones sobre el agro en general.

4.1 Los productos tradicionales de exportación

4.1.1 *La producción azucarera*

En este sector de la producción, las empresas agroindustriales (ingenios) ejercen una fuerte dominación sobre los productores agrícolas y, por lo tanto, sobre el sector en general. Se presenta una tendencia de largo plazo al predominio de la gran empresa agropecuaria-agroindustrial, que redundaría en una fuerte concentración de la tierra, y un papel cada vez más reducido de los pequeños y medianos productores agrícolas.

En cuanto a las condiciones de comercialización, es importante mencionar que, a pesar de que se puede afirmar que es uno de los rubros tradicionales de exportación del país, el papel del mercado interno es muy importante, absorbiendo alrededor de un 50% de la producción, con un mercado protegido en el que tienden a imperar precios superiores a los del mercado internacional.

Se da una práctica ausencia de exportaciones al mercado centroamericano, si no se toma en cuenta la que se incorpora en productos de la industria alimentaria (aspecto no considerado en este estudio debido a su complejidad).

Su comercialización está sumamente regulada. En lo que se refiere a la exportación, esta se realiza a través de la intervención de un organismo semigubernamental: la Liga Agrícola Industrial de la Caña (LAICA). Y, en lo que se refiere a las importaciones, estas se encuentran prohibidas en la práctica, con base en el argumento de que la producción nacional es más que suficiente para suplir las necesidades del mercado, prohibición que se extiende a la industria alimentaria y de bebidas, impidiéndose la importación de productos sustitutivos (salvo en el caso de los productos de tipo dietético).

El análisis del comercio mundial arroja una serie de características preocupantes. Si bien las exportaciones del país hasta el momento han contado con buenos mercados, los precios no siempre han sido los más adecuados. Asimismo, es preocupante la tendencia al crecimiento de las exportaciones en general de edulcorantes del mundo desarrollado, lo cual tiene a nuestro parecer dos efectos.

En primer lugar, y como puede verse en el Gráfico 15, las exportaciones de los países desarrollados han superado a las de los subdesarrollados, lo cual indica una gran capacidad de producción en estos, lo que

está redundando en acumulación de excedentes que deben venderse en el mercado internacional, con efectos depresores sobre los precios.

En segundo lugar, la gran producción de esos países tiende a deprimir la capacidad de los mercados tradicionales de nuestro azúcar (Estados Unidos y Europa), de forma que si la tendencia se mantiene, se pueden deteriorar las posibilidades de venta. En este sentido, es interesante constatar cómo el valor de las importaciones y de las exportaciones en el mercado mundial ha tendido a disminuir en el período posterior a 1990, según puede verse en los gráficos 15 y 16, a nuestro parecer por ese aumento de la capacidad de autoabastecimiento de los países desarrollados.

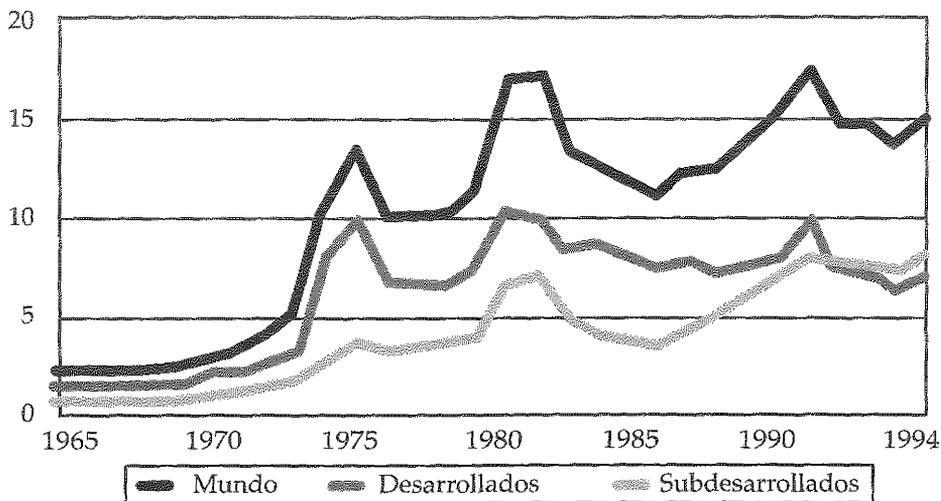
Debe considerarse, dentro de este parámetro, que la producción azucarera en los países desarrollados se encuentra subsidiada en niveles que se pueden estimar entre un 30 y un 40% del costo de producción, lo que ha permitido el crecimiento de un sector basado en una materia prima que en rendimiento es mucho inferior a la caña de azúcar: la remolacha azucarera. Las condiciones de la posible competencia con la producción de los países desarrollados debe tomar en cuenta esos niveles de subsidio, a los cuales se unen subsidios a la exportación aún vigentes en el marco de la OMC.

Además, es importante tomar nota de que, como ya hemos mencionado, los principales importadores son los países desarrollados, pero al mismo tiempo puede verse como la importación de parte de los subdesarrollados es creciente, con una tendencia que pareciera que va a igualar los volúmenes de importación de los desarrollados (Gráfico 16).

En ello debe destacarse el papel que juegan en este momento los productos sustitutivos del azúcar, especialmente en lo que tiene que ver con los denominados jarabes de maíz, de creciente exportación por parte principalmente de Estados Unidos.

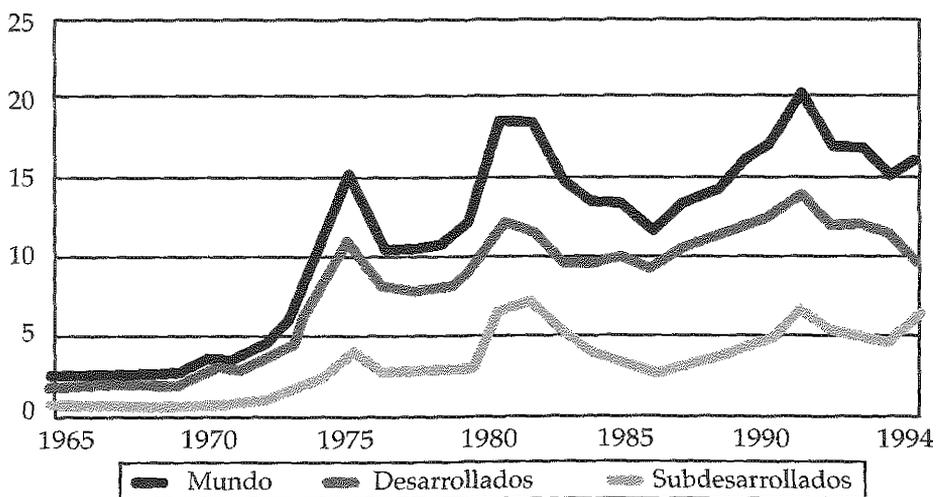
Para el rubro de las exportaciones, los empresarios no vislumbran ninguna modificación, en el sentido de que no se esperan cambios en los canales de comercialización y mercados, en consideración a que prácticamente toda la exportación se realiza a través de la Bolsa de Nueva York. La dependencia del mercado norteamericano se vislumbra sin cambios, así como las condiciones de entrada a este. Sin embargo, son palpables los esfuerzos por abrir otros mercados (México, por ejemplo), aunque aún se es poco exitoso y no se ha roto significativamente la dependencia del mercado de Estados Unidos.

Gráfico 15
Exportaciones de azúcar y mieles en el comercio mundial.
Mundo, países desarrollados y países subdesarrollados 1965-1994
(Millones de millones de dólares)



Fuente: Base de datos FAO.

Gráfico 16
Importaciones de azúcar y mieles en el comercio mundial.
Mundo, países desarrollados y países subdesarrollados 1965-1994
(Millones de millones de dólares)



Fuente: Base de datos FAO.

En el campo del mercado interno, sí se percibe la posibilidad de cambios profundos, dependiendo de la forma en que se realice el proceso de apertura. En términos generales, se considera que no se va a producir una apertura irrestricta, y que el producto seguirá contando en gran medida con ciertas condiciones de protección, para lo cual los sectores organizados realizan una presión sobre los entes gubernamentales encargados de fijar las políticas de comercio exterior.

En este sentido, es claro que se persigue que la fijación de aranceles se realice en consideración al máximo consolidado en el marco de la OMC (51%), y que este no se lleve a los niveles anunciados de 20 ó 15 por ciento. Asimismo, el interés en fortalecer la organización del sector, plasmada en la legislación recientemente aprobada, es un factor por considerar en lo que se refiere a la capacidad de enfrentar los embates de la apertura.

Una apertura irrestricta, en la que se liberalice la entrada de productos sustitutivos del azúcar, se considera catastrófica para el sector, implicando la ruina de amplios sectores de los productores, tanto en el campo agrario como en el agroindustrial. Un aspecto, visualizado como amenaza, lo constituye la posibilidad de que la industria alimentaria quede en libertad para realizar importaciones de productos sustitutivos, especialmente de los jarabes de maíz, y de esta forma reducir el consumo interno del producto.

No hemos podido abordar este punto en este estudio, ya que ello requiere un manejo de información con mucho detalle, pero se considera que el impacto de la importación de este producto va a ser bastante significativo. Existen intereses muy claros en las importaciones masivas, de parte del sector industrial alimentario y de bebidas, donde la presencia de las empresas transnacionales es cada vez más fuerte, lo que con toda seguridad va a reducir el consumo industrial de azúcar nacional, con efectos que pueden ser devastadores en el sector agrícola e industrial. Debe tenerse presente que el mayor productor a escala mundial de estos edulcorantes es Estados Unidos.

Asimismo, debe tomarse en cuenta que la producción de jarabes de maíz se encuentra doblemente subsidiada, tanto en lo que se refiere a ella misma y a sus exportaciones, como a los subsidios que se aplican a la producción de maíz, materia prima para su elaboración.

En este caso, podemos ver la gran complejidad que revisten las condiciones del mercado internacional en el mundo actual. El problema

más grave no reside en la posible importación de azúcar al mercado nacional, sino en la posible autorización para la importación de productos sustitutivos de ella.

Sin embargo, la posibilidad de importaciones de azúcar al mercado nacional no está totalmente fuera del panorama para los próximos años. La liberalización posible del comercio agropecuario en la región centroamericana abre la posibilidad de la importación de azúcar del resto de la región. Ello es percibido por el sector como una gran amenaza potencial, especialmente por los costos más reducidos de producción imperantes, donde los relacionados con la mano de obra son considerados los principales. En este sentido, el efecto más claro se percibe que se derivaría de la posibilidad de la incursión de los productores guatemaltecos, en el mercado costarricense de producto terminado (azúcar blanco y eventualmente refinado). Se plantea que no se estaría en capacidad de competir con esa producción, debido a la estructura de costos más elevados de Costa Rica.

La fijación de un arancel reducido y generalizado a todo el sector agropecuario, del orden el 20 ó 15 por ciento, tendría el efecto de desproteger a los productores en el mercado nacional. En efecto, las medidas compensatorias solo se podrían aplicar en el caso de que se comprueben subsidios o prácticas de *dumping*, pero no tienen ningún efecto cuando se trata de importaciones de producto con un costo de producción inferior.

Ante la formación del bloque económico del NAFTA, se percibe la amenaza de que hacia el futuro se pueda producir el desplazamiento de la producción costarricense del mercado de Estados Unidos, originada en un crecimiento de la producción mexicana. Si bien se puede afirmar que no se producirían efectos inmediatos, se estima que la situación debe analizarse en una perspectiva de mediano plazo, en la que el estímulo que significa el acceso preferencial al mercado estadounidense, puede ser el acicate para un aumento de la capacidad productiva de México, que puede convertirse en una competencia para la producción costarricense.

Asimismo, debe considerarse que el azúcar quedó excluido de un acceso preferencial al mercado mexicano amparado en el tratado de libre comercio suscrito con ese país. Si bien existe la posibilidad de negociar su inclusión hacia futuro, ello todavía no es claro. Además, debe considerarse que en el momento actual México está realizando importaciones masivas de jarabe de maíz, el cual incluso es reexportado al

área centroamericana, con un efecto claramente depresor en cuanto al tamaño potencial de ese mercado para nuestro azúcar.

Finalmente, no es claro que las esperanzas puestas en algún momento en los mercados asiáticos y rusos puedan materializarse con alguna significación. La crisis actual de la Federación Rusa no es muy promisorio y, en general, las posibilidades crecientes de exportación de una serie de países productores desarrollados, pueden ser un obstáculo en el acceso a esos mercados. Asimismo, el crecimiento económico chino, que está generando un mercado consumidor de gran importancia, puede provocar el crecimiento de la producción australiana y ser un incentivo para la rehabilitación de la capacidad productiva de Filipinas, países que tendrían ventajas relativas en cuanto a costo del transporte respecto a nuestra producción que son obvias.

4.1.2 *La producción ganadera de carne bovina*

Existe el predominio de un tipo de producción de características extensivas, en la que predominan unidades de gran tamaño territorial. La estructura de la producción se caracteriza por la presencia de una especialización funcional de tres sectores: engordadores, desarrolladores y criadores, en la que la fase de la producción más rentable es la del engorde. En la realidad, lo que se da es una subordinación del sector de los criadores y desarrolladores, en el que existe una fuerte presencia de pequeños productores, a los engordadores, que en la mayoría de los casos constituyen grandes unidades terratenientes: los primeros proveen a los segundos de los animales para la fase de engorde, que consiste en llevar los animales al peso adecuado para su sacrificio.

Asimismo, existe una fuerte dependencia de los productores agropecuarios de las plantas procesadoras (empacadoras), que son las que controlan totalmente la comercialización hacia el exterior, y la mayor parte del procesamiento de la destinada al mercado interno.

Se puede considerar que la importancia del mercado interno es significativa, con la particularidad de que sus precios han sido inferiores a los de exportación. Sin embargo, con la liberalización de precios implementada en los últimos años, esa diferencia tiende a disminuir.

Por causas en las que no podemos detenernos aquí, los últimos 10 años se han caracterizado por una fuerte y cada vez más aguda crisis del

sector, de la cual se ha salido en los últimos tres años, especialmente en el ámbito de la actividad de la cría, que ha redundado en una gran disminución del hato nacional y la disminución de las áreas de pasturas. Esto provocó una reducción de la cantidad de carne disponible para la exportación, lo que repercutió en una fuerte presión por parte de los grandes empresarios para la modificación de las regulaciones para la comercialización de la carne, en los mercados internacionales y en el mercado interno.

Como ya se ha mencionado, en primer lugar, se ha dado un aumento significativo en los precios al consumidor nacional. En segundo lugar, se ha producido una presión para la modificación de la forma en que se determina la cantidad de reses que los productores quedan autorizados para destinar a la exportación: esta se fija una vez que se estima que se encuentran cubiertas las necesidades del mercado nacional; es decir, se supone que lo que se debe exportar son los excedentes disponibles, una vez cubiertas las necesidades de consumo nacional. Este sistema ha sido variado en lo fundamental, y ha llevado a un cambio de hecho y de derecho, en las regulaciones para el comercio del ganado en pie.

Es de sobra conocido que desde hace más de una década, las plantas empacadoras venían supliendo una parte creciente de las reses procesadas, mediante el contrabando de ganado en pie, proveniente en su mayor parte de Nicaragua. Hacia fines del gobierno del presidente Calderón Fournier, se procedió a modificar las regulaciones para ese comercio, autorizándose en forma legal esa importación. Se puede afirmar que esto constituye el primer caso de liberalización de comercio en el área centroamericana, por lo que resulta sumamente interesante darle seguimiento a sus consecuencias.

La estructura del mercado mundial, que puede verse en los gráficos 17 y 18, nos muestra el claro dominio que sobre este tiene el mundo desarrollado, tanto en lo que se refiere a las exportaciones como a las importaciones. La tendencia que puede verse es hacia un incremento sumamente acelerado del valor de las exportaciones y de las importaciones en los países desarrollados, particularmente rápido en el período posterior a 1985.

Una característica de fundamental importancia en este sector es que el mercado mundial está constituido primordialmente por exportaciones e importaciones del mundo desarrollado; es decir, por el comercio entre esos países, y que el peso en este de los países subdesarrollados es

muy reducido. Aun así, debe destacarse el hecho de que tanto las exportaciones como las importaciones tienden a subir, aunque a un ritmo muy lento.

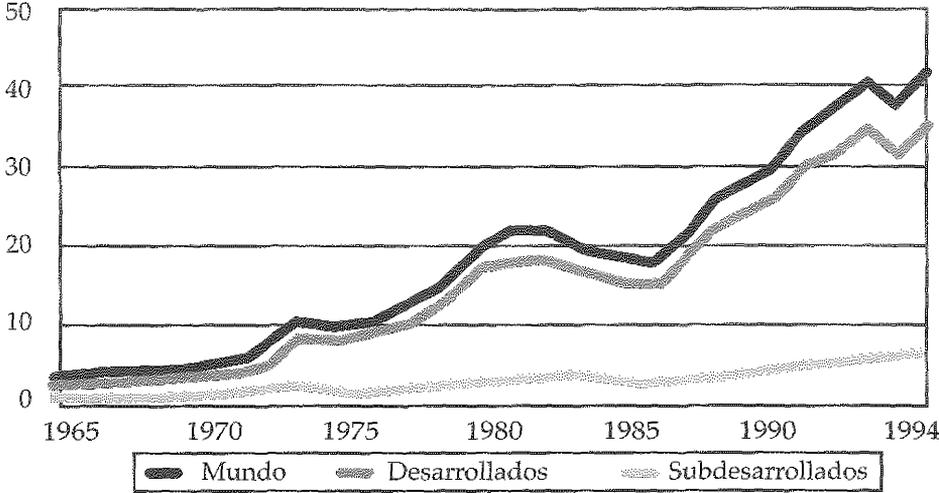
La situación imperante en el pasado, antes del gran desarrollo de la producción interna del mundo desarrollado, especialmente de Europa, en la que los mercados de los países desarrollados eran abastecidos primordialmente mediante importaciones provenientes de países subdesarrollados, está totalmente superada. El surgimiento de grandes productores en la UE y en ciertos países desarrollados recientes, especialmente Australia y Nueva Zelanda, junto con la mantenida importancia de la producción doméstica de Estados Unidos, modificó completamente el panorama en la segunda mitad del siglo XX, haciendo que sea cada vez más difícil exportar desde los países subdesarrollados al mundo desarrollado. De ello se derivan las crisis sucesivas de la ganadería argentina y uruguaya, para poner dos ejemplos cercanos a nuestra región.

El caso de las exportaciones de nuestro país debe visualizarse en este contexto del mercado mundial, por lo que nuestras posibilidades de exportación al denominado primer mundo son sumamente reducidas. En efecto, no creo que deba esperarse la apertura de nuevos mercados en un plazo corto en esos países, y más bien los esfuerzos deben orientarse a la consolidación de los mercados tradicionales: Estados Unidos, casi exclusivamente, y algunos países del Caribe.

En este sentido, debe considerarse que al igual que la mayoría de la producción agropecuaria, la producción de carne que venimos comentando, que incluye no solo la vacuna, sino la de otras especies (ovinos, caprinos y porcinos), es altamente subsidiada y protegida en los países desarrollados. El aumento de la producción fue posible mediante esos recursos de protección del mercado y de subsidio, por lo que es muy difícil competir en esas condiciones.

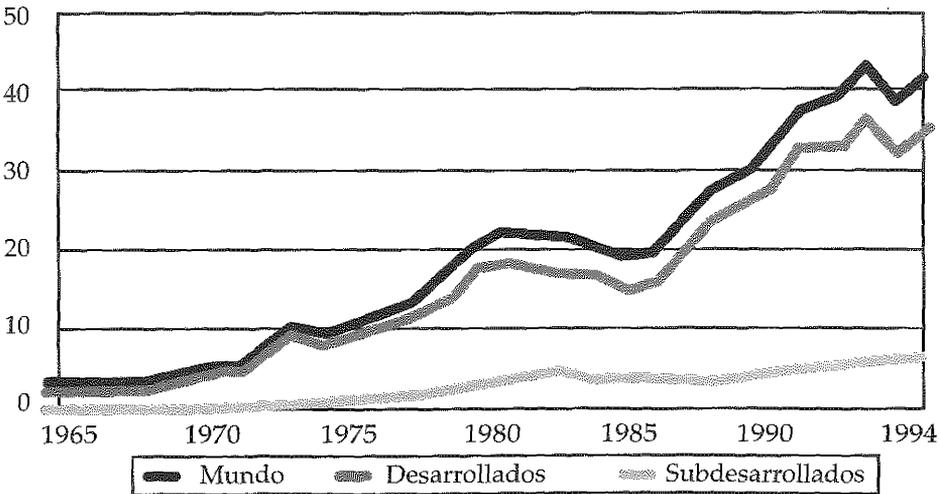
Por otro lado, la acumulación de excedentes en algunos países (Nueva Zelanda, por ejemplo) pone a la orden del día la posibilidad de exportaciones al mercado interno de nuestro país mediante el sistema de subsidios a la exportación, que podría ser posible con una baja generalizada del arancel de importación, en la actualidad fijada en el 18%, arancel que es similar para los preparados y embutidos de esa carne, del 45 al 50% para la carne porcina y del 35% para los embutidos de porcino.

Gráfico 17
Exportaciones de carne y preparados en el comercio mundial.
Mundo, países desarrollados y países subdesarrollados 1965-1994.
(Millones de dólares)



Fuente: Base de datos FAO SOFA96.

Gráfico 18
Importaciones de carne y preparados en el comercio mundial.
Mundo, países desarrollados y países subdesarrollados 1965-1994.
(Millones de dólares)



Fuente: Base de datos FAO SOFA96.

Un aspecto de vital importancia, es que la carne que se exporta desde Costa Rica hacia Estados Unidos entra en un mercado particular, conocido como el de las "carnes magras", que tiene un comportamiento particular. Este tipo de carne, producto de animales criados y engordados fundamentalmente a base de pasto, se diferencia en textura y contenido graso (por ello lo de magras; es decir, bajas en grasa), de la carne proveniente de los hatos de los países desarrollados, en que lo fundamental de la alimentación está compuesta de concentrados elaborados con base en maíz amarillo, sorgo y algunos subproductos del procesamiento de otros cereales.

Las carnes magras son consideradas en esos mercados de inferior calidad, y son utilizadas mayormente para la confección de tortas de carne, para las famosas hamburguesas. Los precios oscilan, por lo tanto, en referencia a los ciclos de producción y reproducción del hato ganadero de Estados Unidos, ya que para este tipo de uso se utilizan ciertos cortes de carne considerados de baja calidad, y cuando la cantidad disponible es alta, la tendencia es a que los precios de la carne magra disminuyan y afecten a nuestras exportaciones.

Los efectos de la apertura deben analizarse y son visualizados en forma diferente por los productores agropecuarios y por las plantas procesadoras. En este campo, las entrevistas detectaron una percepción radicalmente distinta entre el sector agroindustrial-exportador y un sector de los productores agropecuarios. Es manifiesto un claro deslindamiento de los intereses y percepciones de los dos componentes del complejo, de forma que, en términos generales, se puede decir que los procesos de apertura e integración son valorados de una forma predominantemente positiva por los industriales, en tanto que los productores agropecuarios la perciben como predominantemente negativa.

Las empresas agroindustriales consideran que cualquier proceso que eleve la disponibilidad de carne para exportar, resulta beneficioso para sus intereses. De esta forma, la entrada de productos o materias primas (ganado en pie), redundaría en que la cantidad de la producción nacional (se supone que la de mayor calidad), disponible para la exportación sea mayor, lo que redundaría en mayores ganancias que si se tuviera que destinar una proporción más alta para el consumo nacional. Incluso se considera que la importación de carne de Nueva Zelanda o Australia, a precios bajos y con destino al mercado nacional, resultaría beneficiosa para el sector, por el efecto señalado de aumentar la cantidad del producto disponible para la exportación.

Los productores agropecuarios, por el contrario, consideran que cualquier entrada de producto o materias primas es perjudicial, ya que a mayor oferta es previsible una reducción de los precios pagados al productor. A ello se une el monopolio práctico que ejercen las plantas procesadoras (empacadoras) del país, que ejercen un control total sobre esos precios.

En el marco de la integración centroamericana, la liberalización de la entrada de ganado proveniente de los otros países de la región, la posibilidad de la importación libre de ganado en pie resulta un gran beneficio para las plantas procesadoras, por las razones señaladas anteriormente.

Para los productores, por el contrario, ello es percibido como su ruina, especialmente en el caso de los criadores. Se menciona que ya está implementado el libre comercio de ganado en pie desde Nicaragua, mediante la eliminación de impuestos y la reducción de los requisitos sanitarios de importación. Además, se afirma que desde antes de que la importación libre fuera legal, se producía un considerable contrabando con destino a las empacadoras, en detrimento fundamentalmente de los criadores.

Para los criadores, se percibe que sus posibilidades de supervivencia en estas condiciones son precarias, debido a que los otros integrantes del complejo ganadero se pueden suplir de animales para su procesamiento, o crías para desarrollo y engorde, desde Nicaragua, a precios más bajos, con la consiguiente depresión de los precios pagados al productor nacional. Debe tenerse presente que la fase de la cría es la que afronta una estructura de costos mayor y un riesgo de inversión más acentuado.

Es interesante mencionar que esta verdadera confrontación de intereses contrapuestos ha provocado la escisión de la Federación de Cámaras de Ganaderos, fundándose una federación nueva que supuestamente agrupa a los criadores (FEDECRÍA), impulsada principalmente por la Cámara de Ganaderos de Guanacaste.

El país ha venido exportando carne a México, si bien es cierto de una forma relativamente esporádica, con una perspectiva de que ese mercado se pudiera convertir, en el futuro, en una salida relativamente estable para la producción nacional. Sin embargo, la carne fue excluida del acceso preferencial a ese mercado con base en el tratado de libre comercio entre los dos países.

A ello debe añadirse que con la formación del NAFTA, la carne de Estados Unidos entra al mercado mexicano con un arancel cero, lo que coloca a la producción nacional en plena desventaja, siendo predecible el

desplazamiento de Costa Rica del mercado mexicano, por la producción de Estados Unidos. Se estaría cerrando, de esta forma, un mercado que recién se abría, y al cual los empresarios nacionales le atribuían excelentes perspectivas de desarrollo, salvo que se logren condiciones de accesos similares en el marco de una renegociación del tratado comercial con México.

4.1.3 *La producción bananera*

En lo que respecta a la producción bananera, su análisis representa un ejercicio sumamente interesante, en el que se puede discutir hasta que punto la supuesta "disciplina" que el ARU ha impuesto al comercio internacional de productos agropecuarios, se cumple con efectividad. Asimismo, su análisis muestra los peligros, tanto para el país como para los empresarios en particular, de tomar decisiones de inversión sin un estudio cuidadoso de las tendencias de evolución de los mercados internacionales, y de los límites efectivos del cumplimiento de las regulaciones existentes sobre el mercado internacional.

En primer lugar, y en lo que se refiere a las características del mercado internacional, lamentablemente en la base de datos de la FAO, que hemos utilizado en gran parte de este trabajo, no es posible desglosar la producción bananera, y ni siquiera la de frutas, por aparte, sino solamente en forma agregada junto a las legumbres frescas, como ya se ha incluido parte de esa información en el Gráfico 11 de este libro, en el capítulo II.

Las importaciones de frutas en el mundo las realizan fundamentalmente los países desarrollados, siendo la proporción correspondiente a los países subdesarrollados sumamente baja. Esto nos indica que los mercados fundamentales para las frutas están en el mundo desarrollado, y que la apertura de mercados en el subdesarrollado es aún muy incipiente.

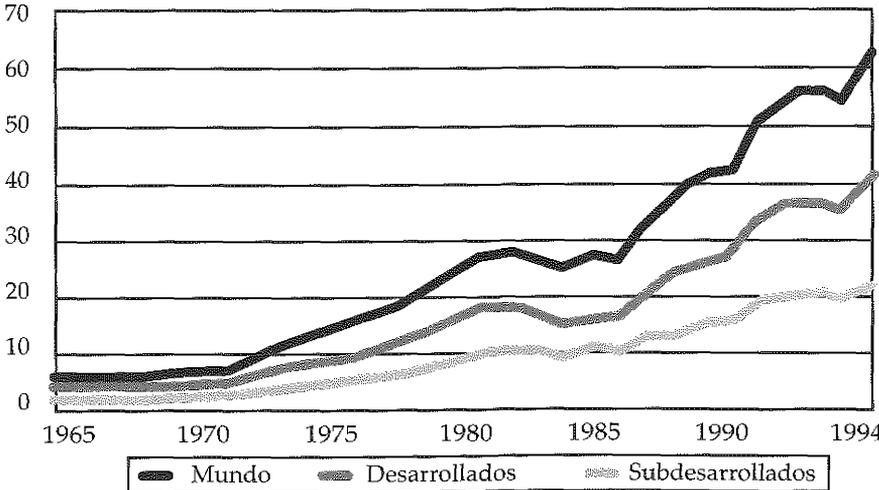
Debe tomarse en cuenta que el consumo de frutas exóticas, o puestas al acceso del consumidor en el momento en que no existen al interior del país por no ser momento de cosecha, representa una pauta de consumo asociada a mercados de alto poder adquisitivo, como ya hemos mencionado en el capítulo II. La apertura de esos mercados en el subdesarrollo implica, de alguna forma, la generación de mercados capaces de adquirir esos productos, muchas veces considerados superfluos ante otros más baratos e integrados en la dieta popular.

Esto va ocurriendo, aunque en forma lenta, como lo indica el moderado crecimiento de la importación de frutas y legumbres frescas en los países subdesarrollados, que puede verse en el Gráfico 11. Sin embargo, es nuestro parecer que esta tendencia puede presentar altos niveles de inestabilidad, provocados por crisis económicas que incidan en los niveles de ingreso de la población, deteriorando de esta forma la capacidad de consumir estos productos, que tienen un consumo de alta elasticidad respecto al ingreso familiar.

Lo que sí es claro es que, en general, el comercio internacional de frutas y legumbres frescas se encuentra en expansión, especialmente por su elevado consumo en el primer mundo. Ello ha permitido un crecimiento de las exportaciones, tanto de los países desarrollados como de los subdesarrollados, según puede verse en el Gráfico 19.

En el caso de la producción bananera, las relaciones comerciales pueden definirse del tipo "sur-norte", en el sentido de que su producción se origina mayoritariamente en los países subdesarrollados, y la práctica totalidad de los mercados de exportación son los países desarrollados.

Gráfico 19
Exportaciones de frutas y legumbres en el comercio mundial
Mundo, países desarrollados y países subdesarrollados 1965-1994
(Millones de dólares)



Fuente: Base de datos FAO SOFA96.

En este sentido, las políticas comerciales de esos países afectan fuertemente la evolución del sector. Hasta los años setentas, el mercado que absorbía casi toda nuestra producción era el norteamericano, pero a partir de fines de esa década, y con más claridad desde mediados de la de los ochentas, el mercado europeo va ganando terreno.

Las exportaciones a Europa, fundamentalmente a los países que conforman la UE, se toma como un incentivo para la expansión de las áreas de cultivo, que contempla la reactivación de la actividad en la zona sur del Pacífico y el Atlántico, y su expansión hacia el norte, tanto en el sector Atlántico como central. Es de esta forma que se expanden las áreas sembradas en el cantón Central de Limón, los cantones de Guácimo, Siquirres y Pococí de esa misma provincia, y en la zona norte de las provincias de Heredia y Alajuela (Sarapiquí).

Asimismo, se diseñó lo que se llamó el Plan de Fomento Bananero, que contemplaba un tratamiento crediticio preferencial asociado a la expansión de los cultivos. Ese plan incluso contemplaba una expansión de área que abarcaba zonas de los cantones de San Carlos, Upala, Los Chiles y Guatuso, en la provincia de Alajuela.

Sin embargo, una modificación radical de las políticas del comercio en este producto en el seno de la UE le puso un freno súbito a la expansión. En efecto, la UE decide regular las importaciones, rigiéndose por un sistema de cuotas y preferencias arancelarias, destinado a proteger la producción comunitaria de Canarias (España) y de algunos territorios de ultramar, especialmente franceses e ingleses en el Caribe. Además, el régimen de preferencias establecido en el Convenio de Lomé se extiende a la actividad bananera, haciendo que los países caribeños, asiáticos y africanos integrados en ese convenio, tengan un acceso preferencial al mercado comunitario.

El sistema utilizado fue el establecimiento de una cuota para los países americanos no integrados en el Convenio de Lomé, que fue adjudicada a los diversos países. El establecimiento de las cuotas provocó la reducción de las posibilidades de exportación a ese mercado, de forma que se produjo una situación por la cual una parte importante de la producción no pudo ser exportada, y que las nuevas plantaciones promovidas mediante los sistemas preferenciales de crédito, quedaran de la noche a la mañana, incluso sin entrar en producción, sin posibilidades de acceso a mercados.

Esta situación provocó en su momento una situación de sobre-
siembra respecto a las posibilidades de absorción del producto en el
mercado internacional, que se estima entre las 3 000 y 4 500 hectáreas,
y obviamente, le puso freno a la expansión bananera que tan alegre-
mente estaba planificada en el Plan de Fomento Bananero. Ello se ma-
nifestó en la quiebra de empresas, el abandono de plantaciones y el
despido de trabajadores, que parecen ser una especie de constante en
este rubro productivo si se recuerdan las grandes crisis del pasado en
la zona atlántica y en la del Pacífico sur. En el plano bancario, generó
fuertes pérdidas ya que no fue posible recuperar grandes préstamos
concedidos a este sector de empresarios, con los consiguientes efectos
sobre las finanzas públicas.

En este sentido, es que anteriormente planteábamos, que una
modificación de las políticas comerciales puede tener efectos conside-
rables sobre la economía y la sociedad de un país, afectando a los pro-
ductores, los trabajadores y demás población vinculada directa o indi-
rectamente a un sector productivo. Resulta sumamente arriesgado, por
lo tanto, realizar fuertes inversiones nacionales y privadas, sin un ade-
cuado estudio que pueda prevenir estas modificaciones en las políticas
comerciales, especialmente si se trata de bloques tan poderosos como la
UE. Asimismo, y esto es parte de la historia secular de nuestros países,
ello se vincula con la dependencia de unos pocos mercados para la co-
locación de nuestros productos, lo que provoca una situación de vulne-
rabilidad extrema ante cambios en la economía o las políticas.

Ante ello lo único que queda es la realización de análisis profun-
dos para reducir los riesgos, responsabilidad que es compartida entre
las instituciones del Estado y las organizaciones de productores, con la
posible colaboración de los académicos y demás investigadores con la
capacidad de realizar los estudios.

Con relación al otro punto que planteábamos arriba, esta situa-
ción demuestra que las disciplinas a las que supuestamente deben so-
meterse los diversos países y bloques económicos en materia de comer-
cio agropecuario, y el poder de las instituciones internacionales para
imponer esa disciplina, en este caso concreto de la OMC, tiene fuertes
limitaciones que deben ser tomadas en cuenta por los diseñadores de
nuestras políticas comerciales. En este caso concreto, nos enfrentamos
con el hecho de que la política comercial establecida para el tratamien-
to de las importaciones latinoamericanas al mercado de la UE, y luego

de una demanda explícita entablada por Estados Unidos y algunos países del área, promovida por las transnacionales norteamericanas, fue declarada como contraria a los principios básicos de la OMC. Sin embargo, esa política aún no ha sido modificada, y no lo será en el plazo de dos años, y la nueva política diseñada aparentemente adolece de las mismas infracciones a esos principios.

Esto deja claramente establecido, a nuestro parecer, que la OMC tiene una capacidad sumamente limitada para imponer las reglas de disciplina en el comercio internacional agropecuario que ha promovido, especialmente cuando se trata de un bloque o país de gran poderío económico y político. No debemos alentar falsas ilusiones, ya que en este campo sigue y a nuestro parecer seguirá imperando la ley del más fuerte.

El hecho de que nuestras exportaciones hayan sido de alguna forma "favorecidas" en la asignación de las cuotas de importación del mercado de la UE, en detrimento de otros países latinoamericanos, no debe alimentar la falsa ilusión de los beneficios aparentes de estas políticas. Antes bien, debemos recordar los grandes impactos negativos que la política integral aplicada al sector bananero tuvo en el pasado reciente, que hemos reseñado anteriormente (abandono de cultivos, pérdidas económicas, desempleo, etc.).

La dependencia extrema de los mercados de los países desarrollados, centrada en Estados Unidos y la UE, es una fuente potencial de vulnerabilidad del sector. En este sentido, los esfuerzos realizados por romper esa excesiva dependencia, con la apertura de mercados alternativos, es una línea de trabajo que debe ser fuertemente impulsada.

Sin embargo, encontramos bastante difícil el desarrollo de mercados alternativos que puedan brindar la estabilidad relativa que se ha encontrado, con las crisis recurrentes que no han estado ausentes, en esos mercados. Un hecho que conspira contra ello es que el banano es un producto de consumo suntuario, un postre, y no es percibido como un artículo de primera necesidad en los mercados. Su consumo, por lo tanto, está asociado a la existencia de un mercado consumidor de alto poder adquisitivo y con propensión a su consumo, la cual no se logra establecer de la noche a la mañana.

Las exportaciones a Japón no han pasado de ser esporádicas, en tanto que las que se realizaron a la antigua Unión Soviética o a la actual Federación Rusa, no parecen ser muy promisorias por lo menos en el futuro inmediato, dada la profunda crisis económica de esa nación.

Recientemente se anunció la suscripción de un contrato, promovido en el ámbito privado, para realizar exportaciones de banano a la República Popular China, a nuestro parecer asociado con la aparición de un mercado de creciente poder adquisitivo en la faja costera industrializada de este país, el cual a simple vista parece muy promisorio dado el enorme tamaño potencial de ese mercado.

Sin embargo, creemos que se debe ser muy cauteloso al respecto, a fin de poder evaluar la potencialidad de ese mercado para sostener exportaciones regulares, de la misma forma que las que se realizan al mundo desarrollado. No debemos olvidar que varios países asiáticos ya producen banano, teniendo condiciones teóricamente más favorables para exportar a ese mercado (Filipinas, Vietnam, Indonesia, Myanmar, etc.), por su cercanía geográfica, y que algunos son países con capacidad demostrada para incursionar con éxito en productos nuevos (Vietnam como productor cafetalero, por ejemplo).

Consideramos, por lo tanto, sin que ello signifique menospreciar los esfuerzos en abrir nuevos mercados, que la dependencia de los mercados norteamericano y de la UE se va a mantener, y que debe darse un cuidadoso seguimiento a su evolución, para planificar adecuadamente la evolución del sector. Cuidado especial, a nuestro parecer, merece los resultados finales de la reestructuración del mercado de la UE, actualmente en marcha, ya que de esta va a depender en buena parte el futuro inmediato del sector.

4.2 Productos no tradicionales de exportación

En ellos incluimos a los rubros de las plantas ornamentales y de las frutas, centrado este último en la piña y el melón, las raíces y tubérculos y el palmito, la estrella rutilante en este momento en cuanto a crecimiento de las exportaciones. Por presentar características muy similares, especialmente en lo relativo al impacto percibido de las políticas de apertura e integración, realizamos un análisis conjunto, especificando los detalles particulares, cuando ello sea necesario.

Se puede decir que estos rubros productivos son las verdaderas criaturas de las políticas del ajuste estructural y la apertura comercial. En efecto, en el plano nacional, se puede afirmar que incluso antes de

que se generalice en el país la utilización del concepto de ajuste estructural, se diseña una política tendiente a producir un incremento en la cantidad de las exportaciones de origen agropecuario, a través de lo que fue conocido en el pasado como la "agricultura de cambio", que implicaba la generación de exportaciones en productos diferentes a los tradicionalmente exportados (banano, azúcar, carne y café).

Lógicamente, el análisis de los efectos de la apertura sobre estos rubros debe partir de lo anterior. Se puede decir que este sector constituye una especie de "niño mimado" del ajuste, lo que se manifiesta en amplia disponibilidad de crédito, asistencia técnica, subsidios directos e indirectos, exenciones fiscales, etc.

Los productos no tradicionales representan uno de los sectores de más dinamismo en el agro nacional, con una participación creciente en las exportaciones (MENDIZÁBAL y WELLER, 1992). La estructura de la producción se caracteriza por una alta concentración en favor de un número relativamente reducido de grandes empresas exportadoras y el papel de los pequeños productores campesinos es muy reducido y en general subordinado a las empresas procesadoras y exportadoras. El peso del capital extranjero es determinante, destacándose en el caso de las frutas, las plantas ornamentales y el palmito, y con menor incidencia en el rubro de las raíces y tubérculos.

Prácticamente toda la producción se dirige al mercado externo (Estados Unidos, la UE y algunos países del Oriente), quedando para el consumo local solamente la producción que no alcanza los requisitos de calidad estipulados para la exportación. En cuanto a los requisitos para la exportación, debe considerarse lo relacionado con la calidad del producto, que se convierte en una verdadera limitación para la incorporación más generalizada de los pequeños productores, y que tiende a subordinar en mayor grado a los productores propiamente agrícolas, a las empresas procesadoras y exportadoras.

Las raíces y tubérculos, en algunos casos, sí presentan alguna importancia en cuanto al mercado interno, especialmente en el caso de la yuca, que forma parte de la dieta tradicional del costarricense.

En cuanto a las características del mercado mundial, una indicación al respecto la tenemos en las tendencias crecientes de las exportaciones e importaciones de frutas y vegetales frescos (gráficos 11 y 19). Lamentablemente no disponemos de datos relacionados con la situación mundial de las plantas ornamentales, pero pareciera ser un rubro

que ha experimentado una expansión que ha implicado la participación paulatina de empresas de fuera de la región que, utilizando la técnica de la reproducción de tejidos, están aprovechando nuestros materiales genéticos para reproducir las plantas en invernaderos y acaparar el mercado de los países desarrollados.

El palmito, por su parte, es un producto de creciente aceptación en los mercados internacionales de alto poder adquisitivo, y presenta una tendencia creciente de las exportaciones, con la participación de nuevos países que se añaden a los tradicionales exportadores (Brasil y Costa Rica), como son Ecuador y Colombia. En este sentido, si bien la situación es de un mercado creciente y en el que todavía no se ha incurrido en grandes regiones (Asia, la antigua Europa Oriental, algunos países de la UE), sí es preocupante la incursión de otros países en el sentido de que se pueda generar en el futuro una sobreoferta con efectos depresores sobre los precios.

Es importante constatar que, a pesar de que constituyen los rubros más favorecidos por el ajuste estructural, los empresarios manifiestan, en general, que los efectos de las políticas de apertura comercial no se han reflejado en la generación de nuevos mercados externos y que, por lo tanto, el beneficio de la apertura comercial ha sido sumamente reducido. Asimismo, no se percibe ningún beneficio a nivel de la reducción de los costos de producción, por la disminución de los aranceles de importación sobre materias primas y bienes de capital.

En general, existe la opinión generalizada de que el proceso de apertura comercial no tiene ningún efecto importante, ni positivo ni negativo, sobre este sector de producción. La opinión anterior se justifica en el hecho de que la apertura de nuevos mercados en el exterior se considera un esfuerzo particular del sector privado, en el que la participación del Estado ha sido sumamente reducida, y realizada en forma independiente de las políticas oficiales de apertura comercial. Asimismo, se considera que, por el hecho de que prácticamente la totalidad de la producción se destina a la exportación, la modificación de los aranceles y requisitos de importación en el país, no tiene ningún efecto sobre ellos.

En referencia a la posible creación de un mercado libre de productos agropecuarios en la región, sucede un poco lo mismo que con la apertura comercial: al estar dirigida la producción a mercados extrarregionales, se percibe que el efecto es muy reducido, ya que no hay ningún tipo de competencia por el mercado centroamericano. La competencia por el

mercado exterior a la región si tiene lugar, pero en forma independiente de los procesos de integración.

Respecto a lo que podría considerarse una producción organizada sobre bases regionales, se percibe como de pocas perspectivas de desarrollo, debido a los altos costos de transporte implicados. La estrategia seguida en estos rubros ubica la producción agropecuaria cerca de las plantas procesadoras, por lo que no se percibe como rentable realizar la producción agrícola en un país para hacer el procesamiento en otro, a no ser en zonas fronterizas muy próximas.

Algunos empresarios manifiestan más bien el posible interés, si se dan condiciones favorables para las inversiones de los foráneos en cada país, en desarrollar los procesos completos en algunos otros países de Centroamérica, mediante la instalación en ellos de plantas procesadoras y empresas exportadoras, dirigidas a mercados extrarregionales. Se piensa que la mayor experiencia del sector empresarial costarricense en este campo, puede ser el elemento que determine el éxito de este tipo de inversiones.

En algunos sectores se vislumbra una posible situación de competencia con productores mexicanos por el mercado de Estados Unidos, especialmente en algunos rubros, derivados de las mejores condiciones de acceso a largo plazo que este país tiene en el marco del NAFTA. Se percibe una considerable preocupación de algunos sectores, en el sentido de que esas mejores condiciones de acceso puedan servir como incentivo para que se incursione en ese país en rubros como las raíces y tubérculos, las frutas tropicales, y en menor grado, en las plantas ornamentales y las flores, de forma que se produciría un desplazamiento de la producción nacional de ese mercado en un mediano plazo.

Asimismo, esos mismos factores pueden funcionar como un imán para atraer a las empresas transnacionales hacia México, disminuyéndose sus actividades en el país. Se mencionó insistentemente el caso de la piña, en la que se afirma que se está expandiendo su producción en México, lo que puede redundar en la disminución del área sembrada en el país, con consecuencias graves especialmente en la zona sur del país. De la misma forma, el resto de los productores de piña y en algún grado de melón, se verían afectados por la entrada preferencial de la producción originada en territorio mexicano, la cual gozaría además de condiciones de costo más favorables, derivadas de gastos menores en el rubro del transporte.

En lo que se refiere a las raíces y tubérculos, debe tomarse en cuenta que la exportación está vinculada a un consumo que se puede considerar étnico, originado en minorías latinoamericanas en Estados Unidos, principalmente, y africanas, en Europa. En este sentido, está sujeta a las limitaciones apuntadas en el Capítulo II, en lo que se refiere al crecimiento de estas minorías y al mantenimiento en el largo plazo de las características culturales de su dieta.

Se puede afirmar, como conclusión, que las modificaciones en las reglas del comercio internacional no han significado condiciones visibles de mejor acceso a los mercados de los países desarrollados y tampoco una mejoría de las condiciones de competitividad de la producción en el mercado internacional, por una reducción de los costos. En este sentido, esta gama de rubros está sujeta a los vaivenes de las políticas comerciales en esos países, a la competencia que se pueda generar entre los diversos países productores por los mercados, con el beneficio de los países consumidores y una relativa inestabilidad de los mercados y de la producción. Todas estas son características que se pueden considerar seculares en nuestra vinculación al mercado internacional y que ya antes han afectado a nuestros rubros tradicionales de exportación (café, banano, azúcar, etc.).

4.3 Productos de consumo interno con proyección al mercado centroamericano: los productos lácteos

Debe aclararse que cuando hacemos referencia al rubro de productos lácteos, se incluye en él una amplia gama de artículos, que abarca tanto la leche fluida, que puede elaborarse en una serie de presentaciones y tipos de envase, como una serie de derivados (quesos, cremas, helados, leche en polvo, etc.), así como actividades agropecuarias e industriales. Desde esta perspectiva, la producción agropecuaria se convierte en una actividad proveedora de materias primas para una amplia gama de empresas agroindustriales. En el presente trabajo se ha tratado de incluir esa doble perspectiva, agropecuaria e industrial.

Tanto en lo que se refiere a la producción agropecuaria como a la industrial, se puede afirmar que este rubro agrupa una variedad

diversificada de productores, que incluye tanto a la pequeña, la mediana y la gran producción.

La actividad agropecuaria se caracteriza, en términos generales, por un alto grado de tecnificación y un uso bastante intensivo del suelo, aspectos que la diferencian radicalmente de la ganadería de carne. Un largo proceso de selección genética y la incorporación de razas de alta producción importadas, han originado un hato ganadero de alta productividad, la cual se encuentra cercana a los niveles europeos.

Asimismo, los sistemas de semipastoreo imperantes, con la incorporación de alimentos suplementarios a los pastos (concentrados elaborados a partir de granos y mieles), junto con la necesidad de mecanización de las fases de ordeño y almacenamiento con enfriamiento en la finca, tienen como consecuencia que esta actividad requiera altos niveles de inversión. Ello provoca que, si bien la mayoría de las unidades de producción se pueden considerar como pequeñas o medianas, desde la perspectiva de la cantidad de terreno poseído, en la realidad no se trata propiamente de pequeños campesinos, sino de unidades muy capitalizadas.

En el campo de la producción industrial, la gama de empresas presentes es muy variada, en un abanico que agrupa desde unidades relativamente artesanales, hasta grandes empresas nacionales o con participación de capital transnacional. Asimismo, la presencia de empresas cooperativas le confieren características particulares a la actividad.

En síntesis, la producción de leche en el país se realiza con un alto nivel de eficiencia, tanto en la parte pecuaria como industrial, involucrando a un gran número de pequeños y medianos productores, y en los últimos años se ha proyectado como un rubro de exportación al área centroamericana y a algunos países del Caribe (la isla colombiana de San Andrés, República Dominicana, Barbados, etc.).

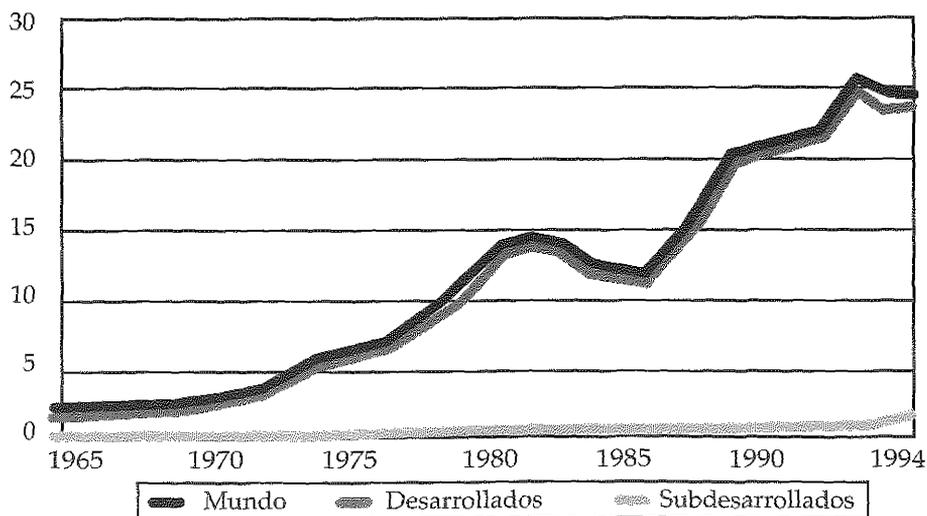
Sin embargo, debe considerarse que el procesamiento y la comercialización se encuentran concentrados en un número muy reducido de grandes empresas, en una estructura en la que dos de ellas dominan lo fundamental del mercado nacional. Ello deja un campo relativamente reducido a las empresas pequeñas y medianas, las cuales se concentran en productos sumamente diferenciados (quesos finos, helados de alta calidad, natillas, quesos de consumo popular producidos de forma artesanal en las fincas, etc.), o en la incursión en mercados regionales muy delimitados, como es el caso de algunas cooperativas de productores en la zona occidental del Valle Central y la zona sur del país.

Las características del mercado mundial son sumamente interesantes. Este está dominado por las exportaciones realizadas por los países desarrollados que, como puede verse en el Gráfico 20, significan la casi totalidad de las exportaciones mundiales. Esas exportaciones se dirigen tanto al mercado de los países desarrollados como al de los subdesarrollados, según puede constatarse en el Gráfico 21.

En este sentido, las relaciones del intercambio son "Norte-norte" y "Norte-sur", prácticamente no existiendo exportaciones originadas en los países subdesarrollados. La producción láctea costarricense, que ha llegado a niveles de autoabastecimiento y de proyección con exportaciones a un mercado regional, es una situación excepcional dentro de ese grupo de países.

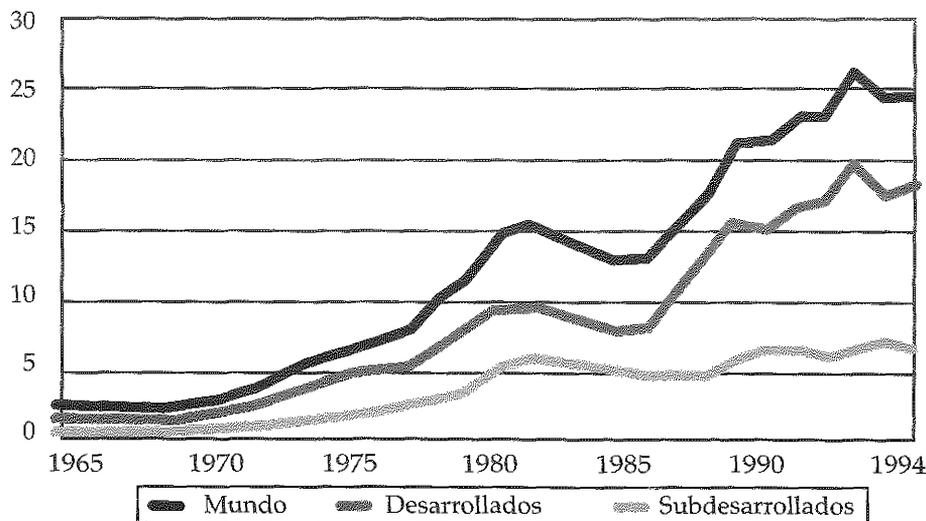
El origen de las exportaciones de los países desarrollados nuevamente debemos ubicarlo en las políticas de promoción de la producción bajo sistemas de subsidios y de protección de mercados. Tanto Estados Unidos como los países de la UE, y más recientemente Nueva Zelanda, son ampliamente excedentarios en productos lácteos, y lo han sido por

Gráfico 20
Exportaciones de productos lácteos en el comercio mundial
Mundo, países desarrollados y países subdesarrollados 1965-1994
(Millones de dólares)



Fuente: Base de datos FAO.

Gráfico 21
Importaciones de productos lácteos en el comercio mundial
Mundo, países desarrollados y países subdesarrollados 1965-1994
(Millones de dólares)



Fuente: Base de datos FAO.

muchos años, de forma que esos excedentes se han acumulado en la forma de grandes existencias de leche en polvo, mantequilla, los denominados sólidos lácteos, quesos, etc.

Una apertura del mercado nacional significaría exponer la producción nacional a la competencia con esa producción subsidiada de los países desarrollados, en la que además el subsidio a la exportación es muy alto. Los gastos en que se tiene que incurrir para el almacenamiento de excedentes son muy elevados, por lo que existe un gran interés en colocar estos, especialmente en el mundo subdesarrollado, que en general es deficitario en la producción láctea. Basados en esa estructura de subsidios a la exportación, se ofrecen grandes cantidades de diversos productos a precios reducidos, obviamente muy por debajo de los precios de producción.

Incluso se han utilizado los programas nacionales e internacionales de asistencia económica y social para la colocación de esos excedentes, bajo la forma de ayuda alimentaria al tercer mundo. Nadie niega que es posible bajo las reglas del mercado imperantes o con la aceptación de productos bajo sistemas de donaciones de alimentos, tener acceso a

productos muy baratos o gratuitos, pero ello significaría el práctico desmantelamiento de la producción nacional.

Con estos elementos, los productores nacionales solicitaron que en el proceso de arancelización se les fijara una tasa de protección especial, que los resguardara de la competencia con ese producto comercializado en un mercado totalmente distorsionado por la intervención de los gobiernos de los países desarrollados, logrando que se fijara un arancel que originalmente quedó en el 127% y que actualmente está en el 105%, y que se aplica a la leche fluida, la leche en polvo, y los derivados básicos (quesos, mantequilla y yogur). Solamente tiene un arancel reducido (9%), la importación de leches evaporadas y condensadas enlatadas, y existe de parte de las empresas procesadoras el interés de importar materia prima en la forma de los denominados sólidos grasos, utilizados principalmente en la fabricación de helados.

Respecto a otras regulaciones no arancelarias, de hecho la importación no es totalmente libre, y hasta el momento se puede afirmar que el mercado nacional representa un mercado protegido. La importación se encuentra regulada, y solamente es libre la introducción de productos enlatados (leches condensadas y evaporadas), en tanto que otros productos no se importan por razones zoosanitarias (quesos frescos europeos, por ejemplo). Hasta el momento, la importación de leche en polvo se encuentra limitada, requiriéndose una licencia para su introducción, incluso en el caso de donaciones gubernamentales bajo la careta de ayuda alimentaria.

Debe destacarse el hecho de que el potencial productivo del sector agropecuario sobrepasa en mucho la demanda efectiva del país⁷⁶, lo que redundaría en que las empresas procesadoras hayan establecido limitaciones al recibo de materia prima. Los productores agropecuarios se ven de esta forma limitados en la expansión de su producción, lo que provoca la eliminación de animales con niveles de productividad que eran aprovechados en el pasado.

Las organizaciones de productores defienden la posición del mantenimiento de aranceles superiores al 100% sobre el producto importado, para que los productores nacionales puedan enfrentar la competencia externa. Tal vez no exista en el mundo un rubro de producción

76. Esto no significa que se presente un consumo adecuado del producto en la población, sino más bien que una parte importante de ella no cuenta con la capacidad adquisitiva para adquirirlo.

con tan altos niveles de subsidios como los lácteos en los países desarrollados, al mismo tiempo que, en la mayoría de los casos, están sometidos a una serie de regulaciones que hacen del sector uno de los más distorsionados a escala mundial.

La acumulación de excedentes en los países de la UE y Nueva Zelanda, especialmente de leche y sus derivados (leche en polvo, mantequilla, quesos, etc.), hace que en ocasiones se ejerzan presiones para la liberalización de su importación, lo que significaría la ruina de los productores agropecuarios, así como de la industria nacional que subsiste en el sector.

Es importante tomar en cuenta que han existido intereses y presiones, por parte de las grandes empresas transnacionales presentes en el sector (Borden, por ejemplo), para procurar esa liberación, que les brindaría la posibilidad de importar materia prima de los países donde se sitúa la casa matriz de la empresa (Dinamarca), con el consiguiente desplazamiento de los productores nacionales. Se hace necesario recordar que hace algunos años esta empresa realizó importaciones significativas de materia prima, especialmente en la forma de sólidos grasos para la fabricación de helados, lo que condujo al cierre del recibo de leche de los productores de las zonas más alejadas del país.

Por el contrario, se detectó que la mayor empresa nacional, la Cooperativa Dos Pinos, se inclina hacia el establecimiento de políticas que brinden algún grado de protección al sector agropecuario. El hecho de que esta empresa esté constituida a partir de una cooperativa de los productores, hace que se incline a dar prioridad a la utilización de la materia prima nacional, y que exista en ello una confluencia de opinión con los organismos que agrupan a los productores agropecuarios (Cámaras de Productores de Leche).

En referencia a esta empresa, es significativo que enfrentara hace aproximadamente un año el intento de la transnacional Nestlé, que ha absorbido una serie de fábricas en otros rubros en el país (galletas, chocolates, etc.), de establecer lo que se denominó una "alianza estratégica", que en la realidad significaba la adquisición de una parte sustancial de la empresa, que eventualmente le iba a permitir el dominio de esta. Es claro que esta empresa, como cooperativa de productores, procesa en forma totalmente prioritaria la producción de leche de sus asociados, y que la salida del control de la empresa por parte de los productores, podría significar un cambio de política en cuanto a la

adquisición de la materia prima, para procurar su adquisición en el mercado mundial, desplazando la producción nacional.

Afortunadamente, esto fue adecuadamente percibido por un sector importante de los productores, y la alianza fue rechazada en la asamblea de la cooperativa, alianza que a nuestro entender hubiera significado el inicio del desmantelamiento de la estructura actual de la empresa, como procesadora de la leche de sus asociados, para convertirla en una especie de maquiladora de materia prima importada, para generar productos que desplazarían la producción nacional y, lo que parecía vital para la transnacional, la conformación de un sistema de entrada al mercado regional de América Central y el Caribe, aprovechando la experiencia de la Dos Pinos en ese campo.

Como hemos mencionado, aparte de las grandes empresas, existen una serie de pequeñas empresas situadas en la fabricación de productos especializados que, por la índole de sus productos, requieren de materia prima fresca para su elaboración (quesos finos, natillas, etc.).

En general, productores y representantes del sector en su globalidad consideran que hasta el momento no han recibido ningún beneficio de las políticas de apertura comercial. Nuevamente, se menciona el criterio de que ha existido una política unilateral de apertura por parte de Costa Rica, la cual no ha ido acompañada de la posibilidad de exportar a nuevos mercados. Más bien, se menciona el hecho de que los mercados de los países desarrollados, especialmente los europeos, son mercados protegidos en los cuales no es posible entrar.

Se considera necesario, por lo tanto, mantener los niveles de protección establecidos en el mercado interno, de forma que se restrinja la entrada, especialmente de leche en polvo y algunos productos elaborados (queso y mantequilla, especialmente), proveniente de los países excedentarios (la UE y Nueva Zelanda, principalmente), que significarían la ruina del sector de los productores agropecuarios. Los precios en el mercado mundial se considera que están muy distorsionados, por el efecto combinado de la situación excedentaria y los altos niveles de subsidios que caracterizan al sector en los países desarrollados.

Sobre ello, no debe olvidarse que se puede ejercer presión hacia el futuro para el establecimiento de medidas que conduzcan a mayores niveles de apertura. Debe recordarse que la petición de fijación de un arancel superior al 100% fue en su momento impugnada en el seno del GATT por Nueva Zelanda, lo que hizo necesaria una negociación para

que ese nivel fuera aceptado, sin que ocasionara el establecimiento de sanciones compensatorias hacia las exportaciones costarricenses.

Como ya se ha mencionado, la producción nacional de lácteos ha incursionado con éxito en el mercado centroamericano y en el de algunos países del Caribe, por intermedio de la Cooperativa Dos Pinos y algunas empresas pequeñas y medianas, dedicadas a la producción de quesos finos. La exportación es visualizada por los productores como una verdadera necesidad, ya que permitiría aprovechar en toda su dimensión la capacidad instalada de producción, tanto en la parte industrial como en la agropecuaria, que supera con creces la capacidad de absorción en el mercado, con capacidad de compra, en el país.

La instauración de un comercio libre de productos agropecuarios en la región centroamericana, es vista como una gran oportunidad para el crecimiento del sector. Se considera que la situación de deficiencia de producción que caracteriza al resto de los países del área, brinda las condiciones para que la integración pueda ser aprovechada por el sector. Además, se opina que ya existe en el país la capacidad de producción como para brindar el producto para la región, permitiendo de esta forma continuar con el proceso de crecimiento, sin las limitaciones que se derivan del tamaño del mercado nacional.

Esa situación deficitaria de la región hace que no se visualice la posibilidad de competencia en el mercado nacional con la eventual producción proveniente del resto de los países de la región. Además, se aduce que la mayor experiencia en el sector y la calidad de la producción nacional, son elementos adicionales para no temer ese tipo de competencia.

Respecto a la capacidad de competencia con el producto importado en el ámbito regional, se considera que se está en plena capacidad de suplir las necesidades de leche fresca, a pesar de que algunos de los países puedan importar leche en polvo de origen extrarregional. Sin embargo, se considera necesario el establecimiento de reglas comerciales, que restrinjan el ingreso de ese tipo de producto a nivel de toda la región, para prevenir posibles mecanismos de triangulación comercial, similares a los que se describen más adelante para el caso del arroz.

La integración centroamericana es vista, por lo tanto, como un mecanismo que permitiría efectuar, de forma menos conflictiva y azarosa que en la actualidad, una proyección comercial que se viene dando desde hace aproximadamente una década.

Sin embargo, la situación deficitaria en la producción láctea del resto de los países de la región es un elemento que si bien es la base de la posibilidad de exportación para nuestra producción, también significa que esos países están implementando medidas de desregulación arancelaria para la entrada de producto de origen extrarregional. De esta forma, si bien la producción nacional está resguardada de la competencia externa en el mercado nacional, esta se está dando en el mercado regional, por lo que resulta vital competir en lo referente a la calidad del producto y a los sistemas de distribución, para enfrentar la entrada de producto proveniente principalmente de Estados Unidos y de Europa. Asimismo, a nuestro parecer debe mantenerse una vigilancia constante respecto a la posible instalación de filiales de las transnacionales en la región, que puedan invadir el mercado regional y nacional con producto generado con materia prima de origen extrarregional. En ello es de vital importancia establecer reglas de origen claras para el tratamiento arancelario, de forma que esa producción pueda ser tratada como producción originada fuera de la región.

En cuanto a los procesos de integración en el norte de América, es interesante que ha existido un gran interés en incursionar en el mercado mexicano, que se caracteriza por ser deficitario respecto a la producción interna. Sin embargo, el sector quedó excluido del convenio comercial Costa Rica-México.

Una posible inclusión de los productos lácteos mediante una modificación del tratado comercial con México, tiene la potencialidad de expandir significativamente nuestras posibilidades de exportación, pero se debe ser extremadamente cuidadoso en su establecimiento, ya que tiene enormes riesgos potenciales. Si bien México es deficitario en lácteos, en este momento esa necesidad se está llenando con las importaciones desde Estados Unidos, en el marco de regulaciones del NAFTA. Asimismo, la suscripción de tratados comerciales de México con los países centroamericanos, puede abrir la puerta para la incursión desde ese país con productos mexicanos fabricados con materia prima norteamericano o incluso extracontinental.

Resulta vital, en este sentido, al igual que en el caso centroamericano, establecer reglas de origen claras, de forma que ese producto no pueda entrar al país con aranceles amparados a un tratado comercial entre los dos países. Asimismo, debe evaluarse la conveniencia de la inclusión de sector lácteo en el tratado con México ante el riesgo potencial de

un incremento de la producción lechera de ese país, eventualmente con inversión de empresas de Estados Unidos y la utilización de los grandes excedentes de grano de ese país, que le permitiría incursionar en el mercado centroamericano y nacional.

Los retos para el sector en resguardo del mercado nacional y regional, en conclusión, son de grandes dimensiones, y el sector productivo organizado es la única garantía, a nuestro entender, para la supervivencia de los productores.

4.4 Productos de consumo interno

4.4.1 *Granos de consumo popular*

Dentro de la dieta del costarricense, los granos ocupan un lugar preponderante, centrados fundamentalmente en el arroz y los frijoles, seguidos del trigo y el maíz. Este último producto, en lo que se refiere al maíz amarillo, junto con el sorgo, forma además una parte sustancial de los concentrados para la alimentación animal, insumo vital en la producción de leche, cerdos, aves de corral y huevos.

Con la excepción de los frijoles, todos estos granos son cereales, por lo que consideramos conveniente realizar un análisis integrado del comercio mundial de cereales, ante la dificultad que significa el análisis separado de una gran cantidad de productos.

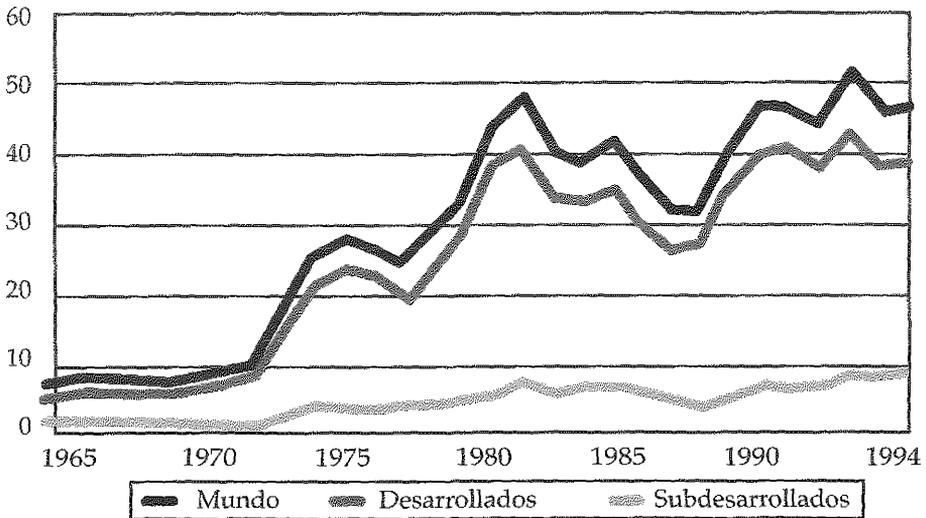
Lo primero que se destaca en la estructura del comercio mundial, según puede verse en los gráficos 22 y 23, es que los exportadores principales de cereales son los países desarrollados, superando con creces a los subdesarrollados, aunque se nota un ligero crecimiento de las exportaciones de estos últimos.

Por otro lado, en lo que se refiere a las importaciones, los niveles son bastante similares para los dos grupos de países. Esto significa que una parte importante de los flujos son de productos de los países desarrollados que se exportan a los subdesarrollados; es decir, lo que hemos denominado flujos "Norte - Sur".

Nuevamente debe mencionarse que esta situación tiene su origen en los programas de protección y subsidio a la producción y las exportaciones de los países desarrollados, que provocan un sobreabastecimiento

Gráfico 22

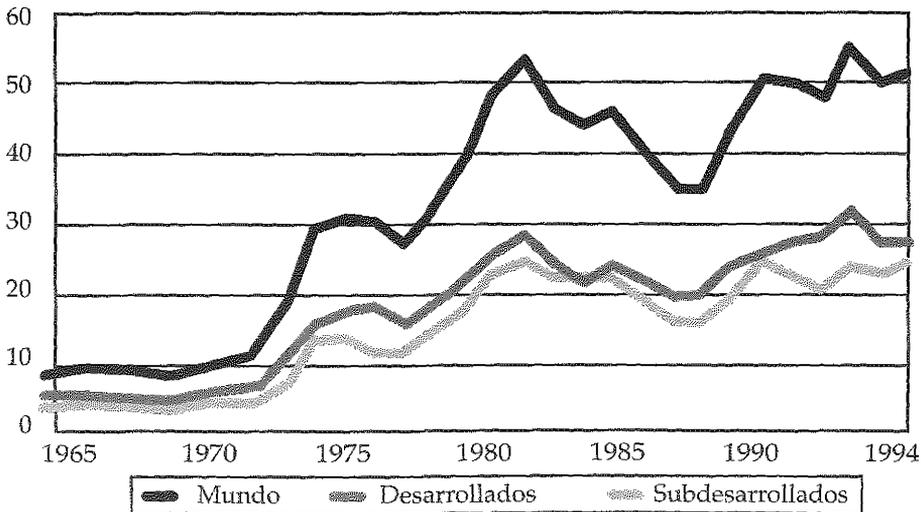
Exportaciones de cereales y preparados en el comercio mundial
Mundo, países desarrollados y países subdesarrollados 1965-1994
(Millones de dólares)



Fuente: Base de datos FAO.

Gráfico 23

Importaciones de cereales y preparados en el comercio mundial
Mundo, países desarrollados y países subdesarrollados 1965-1994
(Millones de dólares)



Fuente: Base de datos FAO.

en el mercado mundial, con un efecto depresor sobre los precios, que incrementa los incentivos para importar en vez de producir internamente.

Sin embargo, es interesante constatar que el volumen de las exportaciones e importaciones a escala mundial en la década de los noventa, alcanza niveles casi similares al punto de más alta expansión de principios de la década de 1980. Es decir, el volumen de las transacciones en el mercado mundial se puede decir que se estancó durante la década de los ochentas, disminuyendo durante la primera mitad de la década para volver a subir a fines de esta y en la primera mitad de la siguiente.

Ello, a nuestro parecer, está originado en dos factores, que es interesante tener presente desde las perspectivas futuras. En primer lugar, durante las crisis económicas se produce un deterioro de la capacidad de importar, especialmente de los países más pobres, lo que deprime el volumen de las transacciones y provoca situaciones de hambrunas cuando la producción doméstica no es suficiente para suplir las necesidades de la población. El caso de varios países africanos es un buen ejemplo.

En segundo lugar, a no dudarlo, las políticas de promoción del autoabastecimiento por países en el pasado grandes importadores de cereales provocan una contracción del comercio mundial. En ello deben destacarse los esfuerzos de la India y la República Popular China en este sentido.

Lo anterior nos parece importante tenerlo como perspectiva, porque el mercado de los cereales es sumamente susceptible a este tipo de fenómenos, lo que redundará en grandes oscilaciones de la oferta y los precios de los granos en el mercado mundial. Renunciar al autoabastecimiento significa, por lo tanto, quedar sujetos a estos vaivenes.

Estas características del mercado mundial de granos es necesario tenerlas como telón de fondo para analizar la situación específica de los productos principales de la dieta del costarricense. De ellos es importante tener presente que desde hace muchos años el trigo no se produce del todo en el país, siendo importado prácticamente en su totalidad desde Estados Unidos, para lo cual el gobierno de ese país ha puesto en funcionamiento un programa para incentivar esas importaciones y las de otros granos (el famoso Programa PL-480, que establece financiamiento para esas compras, no solo en nuestro país, sino prácticamente en todo el mundo).

Asimismo, el sorgo, que fue producido en el país con programas que incentivaban su cultivo en asocio con las siembras de arroz, durante la década de los setentas, se dejó prácticamente de cultivar, para pasar a depender de las importaciones provenientes de ese mismo país. Un panorama similar al ocurrido, como veremos en detalle más adelante, en el caso de maíz amarillo.

Ello tiene consecuencias importantes para nuestra agricultura y la actividad pecuaria. En efecto, la dependencia de producto importado para la fabricación de alimentos para animales, tiene el efecto de aumentar el componente importado en la producción láctea, cerdos, aves y huevos, con efectos nocivos sobre la balanza comercial. Asimismo, la producción pecuaria y avícola, que podría haber sido un incentivo para la producción agrícola, como funcionó en el pasado, no juega ese papel debido a las importaciones, restringiendo de esta forma las opciones de producción disponibles para empresarios y campesinos.

Ello además funciona como un freno a una mayor integración de los diversos sectores del agro, entre los sectores agrícola, pecuario, lechero, avícola y agroindustrial, generando un sector agropecuario crecientemente desarticulado, en el que la expansión de un sector no genera los efectos multiplicadores sobre los otros, disminuyendo de esta forma las opciones de crecimiento económico, generación de ingreso para los productores, empleo y bienestar para la población.

Estos son efectos claros de las políticas económicas implementadas en el país desde la década de los ochentas, por las cuales se ha aumentado nuestra dependencia del producto importado, deteriorando nuestra capacidad de crecimiento disminuyendo las opciones de producción para los agricultores. Estos efectos los pasamos a ver más en detalle en forma particularizada para los granos más importantes en la ingesta alimentaria popular: el arroz, el maíz y los frijoles.

4.4.1.1 Arroz

La estructura de la producción de este grano se caracteriza por una fuerte presencia de productores grandes y medianos, un peso sumamente reducido de los pequeños, y el dominio que ejercen las plantas agroindustriales sobre el procesamiento y la comercialización. Se puede decir que la pequeña producción con fines mercantiles prácticamente ha

desaparecido, tal vez con la excepción de algunos reductos existentes en las áreas en las que se produce bajo riego⁷⁷.

El cultivo se realiza principalmente en unidades territoriales de extensión considerable, bajo sistemas de producción caracterizados por altos niveles de mecanización: utilización de tractores, fumigación aérea, grandes cosechadoras, camiones de transporte, etc.

Las características de la estructura del mercado mundial, según pueden verse en los gráficos 24 y 25, demuestran una oscilación del volumen comercializado similar a la analizada para el total de los cereales. En este caso se destaca en primer lugar, la relativa poca cantidad de este producto que se compra y vende en el mercado internacional, situación que algunos autores han señalado como derivada de las políticas de autoabastecimiento de los grandes países consumidores, especialmente de la República Popular China.

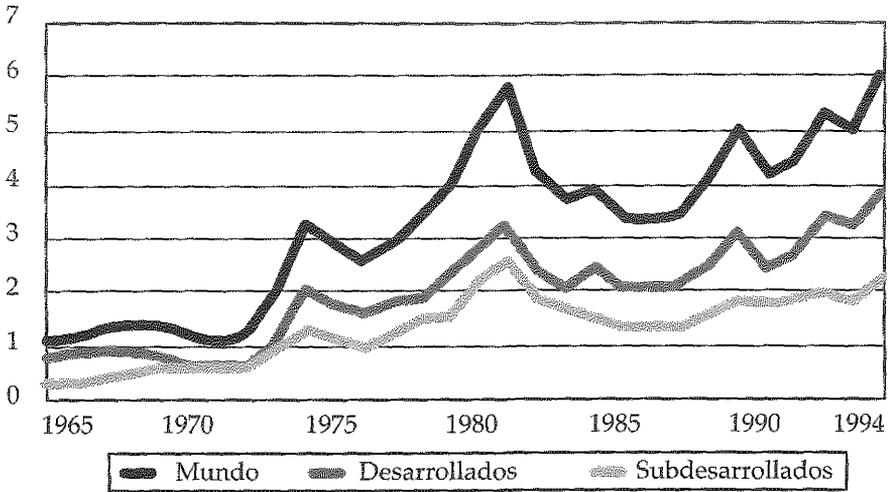
Este hecho es mencionado por algunos autores (VALDÉS, 1996), como un elemento que hace a este mercado muy susceptible a las alzas y bajas de los precios. La mayoría de los grandes países consumidores se apuntan más al autoabastecimiento que a la importación y a la exportación; al contrario que en nuestro país, donde la política explícita ha sido la de sustituir la producción interna por la importada.

Las situaciones coyunturales, en este marco, afectan en gran medida las disponibilidades del producto en el mercado mundial y los precios, como es el caso de los últimos años en que situaciones combinadas de sequías e inundaciones han provocado malas cosechas, con la consiguiente alza de los precios, costo que estamos pagando los consumidores en el incremento del precio de nuestra canasta básica alimentaria.

En cuanto a las exportaciones, provienen en su mayor parte de los países subdesarrollados, especialmente del Asia, que tienen costos de producción relativamente reducidos por la baja remuneración de la fuerza de trabajo, como es el caso de los países del sudeste asiático.

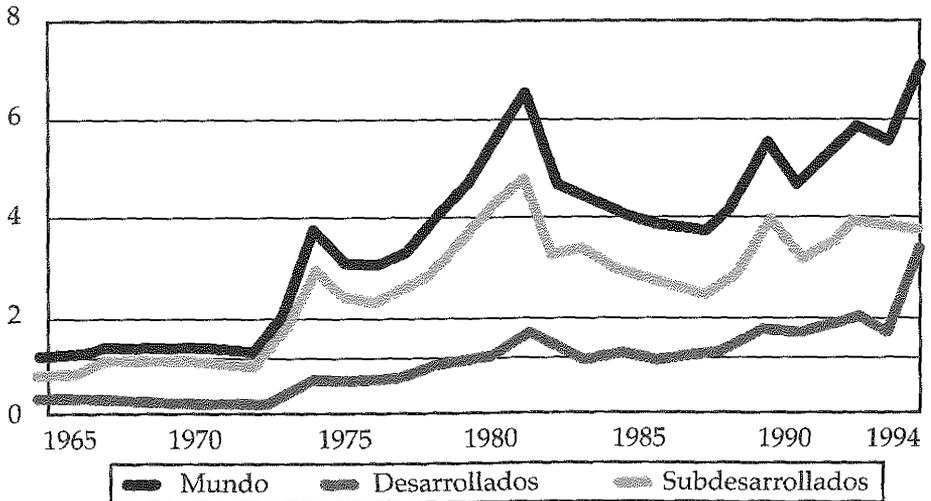
77. Es necesario mencionar que la mayoría de los autores, que se refieren a la producción de arroz, casi nunca hacen referencia a la pequeña producción. Sin embargo, hasta principios de los ochentas, se conservaban importantes reductos de pequeña producción, destinada en lo fundamental al autoconsumo, especialmente en áreas marginales del norte y el sur del país, donde el peso de pequeños campesinos de subsistencia y comunidades indígenas es considerable. Su importancia en la actualidad es difícil de establecer, aunque se puede apreciar un proceso de desaparición como consecuencia de las políticas de ajuste.

Gráfico 24
Exportaciones de arroz en el comercio mundial
Mundo, países desarrollados y países subdesarrollados 1965-1994
(Millones de dólares)



Fuente: Base de datos FAO.

Gráfico 25
Importaciones de arroz en el comercio mundial
Mundo, países desarrollados y países subdesarrollados 1965-1994
(Millones de dólares)



Fuente: Base de datos FAO.

Asimismo, algunos autores mencionan la posibilidad de la futura incursión de la República Popular China como gran exportador en un plazo de 10 a 20 años, luego de que se superen los problemas de inundaciones actuales⁷⁸.

Sin embargo, la capacidad exportadora de los países desarrollados no es despreciable y se ha tendido a mantener en el tiempo. Esto es importante en nuestro caso, ya que las importaciones de este producto la mayoría de las veces se realizan desde Estados Unidos, pues las provenientes de los países asiáticos son cuestionadas tanto por las características del producto (predomina la producción de grano corto, y las preferencias de consumo nuestras se inclinan por el grano largo), como por regulaciones fitosanitarias que las desaconsejan.

En lo que respecta a las importaciones, la mayoría las realizan los países subdesarrollados, aunque la tendencia es hacia un incremento de estas por los países desarrollados, probablemente asociada al crecimiento de las poblaciones inmigrantes.

Desde principios de los ochentas, se ha venido produciendo una disminución del volumen de la cosecha nacional, como consecuencia de la implementación de una serie de políticas, enmarcadas en la estrategia de los programas de ajuste estructural, que tienden a desestimular la siembra, con base en la presunción de que es más barato importar el grano que producirlo en el territorio nacional. De esta forma, en la actualidad se importa alrededor del 40% del consumo nacional, siendo significativo que en los dos últimos años, el precio que se ha tenido que pagar por las importaciones supera al del grano nacional. Es decir, se está pagando más por el grano importado que por el nacional, con la consiguiente pérdida de divisas y de riqueza patria.

En la actualidad existe una relativa liberalización del comercio, ya que las regulaciones solamente ponen requisitos sanitarios y establecen aranceles del 20% para el arroz en granza y del 35% para el descascarillado. Sin embargo, estos aranceles en la realidad no se han aplicado en la mayoría de los casos, ya que ante la comprobación de que la

78. Este país está planificando la construcción de la obra hidráulica de mayor tamaño en el mundo, con la finalidad de regular las grandes oscilaciones de agua del río Amarillo, lo que le permitiría reducir los efectos de los ciclos de inundación y sequía actuales, que afectan en alta medida a la producción agrícola.

cosecha nacional no es suficiente para suplir las necesidades de consumo, se han venido autorizando importaciones con un arancel de solamente el 1%, en aras de no encarecer el producto para el consumidor.

A nuestro parecer, situación que es similar para el caso del frijol, esta política parece ser el preludio de una baja generalizada de aranceles que podría ser la puntilla que acabe con la mayor parte de la producción nacional. En efecto, si esta política no se acompaña con programas eficaces de reactivación del sector, mediante facilidades crediticias y una efectiva protección arancelaria, estas rebajas temporales corren el riesgo de convertirse en permanentes.

En ello tiene un papel primordial la política de precios, la cual está fijado por el gobierno al formar parte el arroz de la canasta básica alimentaria. La aplicación de las variaciones de precio se ha venido implementando de forma que este sube cuando se realizan las importaciones, en tanto que tienden a no aplicarse las alzas cuando se trata de la producción nacional. Esta política, que tiende a favorecer a los productores foráneos en detrimento de los nacionales, que no se benefician de las alzas en los mercados internacionales, y a los industriales y grandes comerciantes del sector, funciona como un elemento que desincentiva el cultivo, incrementando de esta forma las necesidades de importación.

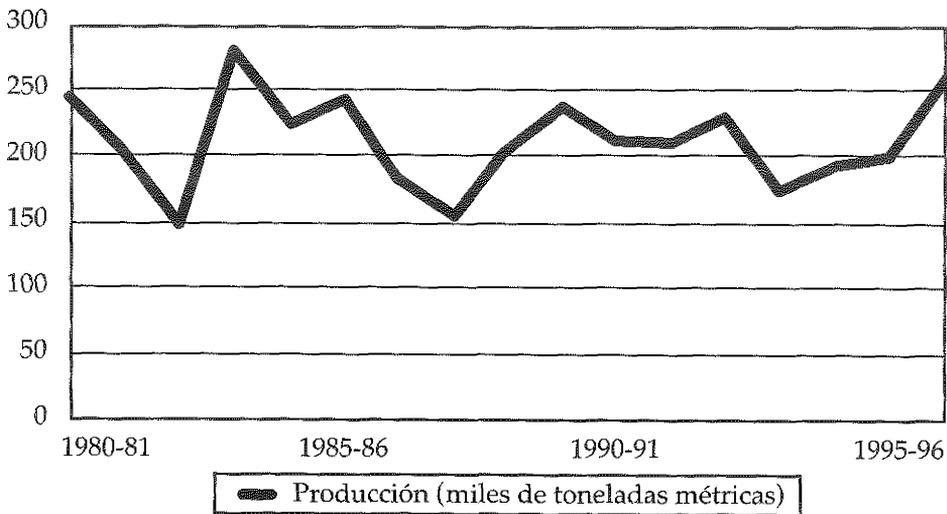
El sector parece, de esta forma, estar metido en una especie de espiral que conduce a la reducción de la producción y al incremento de las importaciones. En los últimos tiempos se ha detectado incluso una sobreimportación por parte de los industriales, utilizando la reducción arancelaria temporal mencionada, de forma que ello tiene un efecto sobre la cosecha nacional, que tiene que competir con la importada.

El estancamiento y aun la reducción de la producción nacional es notoria, según puede verse en el Gráfico 26. Los niveles de producción actuales son inferiores a los correspondientes a principios de la década de los ochentas, lo que lleva, considerando el crecimiento de la población, a un paulatino desabastecimiento del mercado y al incremento de las necesidades de importación.

Al igual que en el caso de la producción de carne vacuna, se detectó una diferencia radical, respecto a la opinión sobre las consecuencias de la apertura comercial, entre el sector de los productores agrícolas y el de los industriales del arroz.

Los productores agrícolas tienden a identificar la apertura comercial con el incremento de las importaciones del grano, la pérdida de

Gráfico 26
Producción de arroz en Costa Rica
Cosechas 1980-81 a 1996-97



Fuente: Consejo Nacional de Producción, CNP.

la importancia de su sector y la continuación de las políticas de desestímulo a la producción nacional. La liberalización de las importaciones significa, desde esta perspectiva, la desaparición tendencial del sector en su parte agrícola.

Es manifiesta la opinión de que las alternativas productivas, para los productores desplazados del sector, no son claras. En primer lugar, muchas de las unidades han realizado inversiones considerables en la adecuación de los terrenos para este cultivo (nivelación, construcción de bancales para riego, etc.), lo que significa que el cambio de actividad implica una nueva adecuación de los terrenos. Además, cierto tipo de terrenos, apropiados para este cultivo, no presentan las características de uso potencial para una gama amplia de productos, por lo que las alternativas de cambio de actividad son sumamente restringidas.

A lo anterior se une la considerable inversión efectuada en la adquisición de maquinaria, que solo es adecuada en el país para la producción de arroz. La desaparición del cultivo, por la eventual liberalización de las importaciones, significa la pérdida de esa inversión. Es necesario mencionar que en el sector se ha generado una serie de empresas que,

además de cultivar el grano, se dedican a la realización de las labores del cultivo en forma mecanizada a otros productores: preparación de suelos, siembra, fumigaciones aéreas, cosecha y transporte del grano a las arroceras.

Los industriales del arroz, por su parte, no visualizan grandes problemas para sus intereses, siempre y cuando se continúe con la práctica de importar el grano en granza (conservando la cáscara), sin elaborar para el consumo final, labor que precisamente es la que ellos realizan. Incluso se manifiesta que la importación libre resulta conveniente, ya que les permitiría negociar directamente los precios de compra en el exterior y controlar en mejor forma los precios de venta directa a los consumidores y, con ello, su ganancia comercial.

El precio de venta del arroz es aún regulado, dentro de los productos de la canasta básica alimentaria, por lo que cada modificación de este debe ser aprobada desde los entes gubernamentales encargados. En ese sentido, aún existen regulaciones del mercado, basadas en el gran peso que el producto tiene dentro de la dieta del costarricense.

Debe tenerse presente que estos denominados industriales del arroz, constituyen una especie de mezcla de industriales y comerciantes, en la cual tal vez la actividad comercial es la más rentable. Sin embargo, su actividad hasta el momento ha estado regulada, por la fijación de los precios al consumidor en el ámbito gubernamental, por lo que la perspectiva de la liberalización de las importaciones y la consiguiente liberalización de los precios al consumidor nacional, resulta sumamente atractiva.

Estos industriales, además, no visualizan repercusiones importantes en cuanto a la posibilidad de que se importe producto terminado, que pueda competir con el de ellos. Se aduce que el producto terminado requiere de grandes inversiones para su almacenamiento, ya que es más susceptible de ataques por insectos u hongos que el producto en granza, o la importación en pequeñas cantidades, lo que incrementaría los gastos de transporte. El grano sin elaboración, por el contrario, es menos susceptible de ser afectado esas plagas, y puede ser importado en grandes cantidades, reduciendo el costo del transporte. Además, las plantas procesadoras ya cuentan con la infraestructura de almacenamiento para este tipo de producto.

Los productores agrícolas se manifiestan recelosos ante la perspectiva de la importación libre de arroz, procedente de otros países centroamericanos. Se considera que ello puede significar la acentuación de

la tendencia a su desaparición, especialmente por el hecho de que en la mayoría de ellos los costos de producción son menores, especialmente por el costo de la mano de obra.

Incluso se menciona el hecho de que una serie de empresarios nacionales, vinculados con las arroceras, se están desplazando a producir a Nicaragua, aprovechando esos costos menores. El proceso llevaría, según los productores, a convertir a ese país en una especie de finca de los grandes arroceros, que estarían aprovechando las facilidades, en cuanto al alquiler de tierras a bajo costo y los salarios reducidos, con el consiguiente desplazamiento de la producción nacional.

Además, se menciona el peligro que significa lo que se conoce como la triangulación del producto, que pudieran realizar algunos países centroamericanos, en detrimento de los productores nacionales. Este fenómeno consiste en que un determinado país procede a importar el producto de terceros países, exportando a su vez su producción nacional a Costa Rica. Es decir, se aumenta la capacidad de exportación de forma ficticia, sirviendo en realidad de puente para que el arroz del mercado internacional ingrese al mercado regional. Ello se percibe como perjudicial para los productores nacionales, de la misma forma que una apertura comercial indiscriminada.

Los industriales del arroz, por el contrario, visualizan la perspectiva de una liberalización del comercio de productos agropecuarios en el istmo, como la oportunidad de conseguir materia prima para su industria y comercio a precios menores que la nacional, con las consiguientes mayores ganancias.

Hacia el futuro, y en ausencia de un cambio en las políticas comerciales y de incentivo a la producción, pareciera que la crisis del sector se profundice, con la consiguiente reducción de la producción y mayores importaciones.

4.4.1.2 Frijol y maíz

La estructura de la producción se caracteriza por una presencia casi absoluta de pequeños productores; salvo raras excepciones, en estos rubros la presencia de medianos o grandes productores es prácticamente nula. Debe considerarse que los productores empresariales capitalistas tienden a ubicarse en los rubros que permiten obtener una

rentabilidad más alta, y los granos básicos, por formar parte de la canasta básica alimentaria y existir un interés en mantener el costo de la mano de obra a niveles reducidos (son bienes salario), tienden a presentar niveles no atractivos de rentabilidad.

Su cultivo se concentra, por lo tanto, en un tipo de productor campesino, capaz de subsistir con niveles de rentabilidad reducidos, y que mantienen su producción ya que no requiere altos niveles de inversión.

Desde la implementación de los programas de ajuste estructural, estos rubros se han visto sumamente afectados, especialmente por el desmantelamiento de los esquemas de comercialización basados en la intervención del Estado que, a través del Consejo Nacional de Producción, garantizaba su compra y determinados precios mínimos (denominados precios de sustentación). Además, la existencia de centros de compra (actualmente desaparecidos), establecidos en gran parte del territorio nacional, hacían posible la venta del producto, con gastos en transporte relativamente reducidos⁷⁹.

Se puede afirmar que, al igual que en el caso del arroz, se ha dado una deliberada política de desestímulo a la producción, que parte del supuesto de que es más conveniente dejar de producir este tipo de alimentos en el territorio nacional, para importarlos supuestamente a precios más reducidos. Se han desmantelado, por lo tanto, los sistemas de créditos dirigidos a los pequeños productores, y en general a los granos básicos, así como los sistemas de asistencia técnica y comercialización, lo que ha provocado la reducción de la producción y del número de productores.

Lamentablemente, no disponemos de datos por separado para estos rubros respecto a la estructura del comercio internacional. Lo que puede decirse es que el mercado mundial de maíz es dominado abrumadoramente por Estados Unidos, que acumula grandes excedentes que necesita colocar, a precios subsidiados, realizando grandes exportaciones tanto al mundo desarrollado como al subdesarrollado. En el área latinoamericana, el maíz de ese país ha invadido gran parte de los países, desplazando parte de la producción doméstica, y se proyecta en forma indirecta a través de las exportaciones mexicanas, especialmente

79. Sobre los impactos del ajuste estructural, véase el Capítulo II del presente trabajo.

en lo que se refiere a las exportaciones masivas que realiza ese país de harina para tortillas en el área de Mesoamérica.

El mercado del frijol es un poco más complicado, ya que se trata de un producto que debe cumplir con ciertas condiciones de calidad para ser aceptado por los consumidores. En ese sentido, las fuentes de abastecimiento es necesario evaluarlas con cuidado, y son sumamente variadas. Al igual que en el caso del arroz, el volumen de frijol de mesa, para calificarlo de algún modo y diferenciarlo de los que tienen una utilización más que todo industrial, como el frijol de soya, que se comercializa en el mercado internacional, es reducido, lo que hace difícil en algunos casos el abastecimiento de las necesidades de consumo cuando la cosecha nacional no es suficiente.

Así, se han realizado importaciones desde Estados Unidos, Chile, Argentina, China, el resto de la región centroamericana, etc.

Las políticas de comercio exterior y en general económicas, aplicadas a la agricultura, han provocado la disminución de la producción, lo que puede verse en los gráficos 27 y 28.

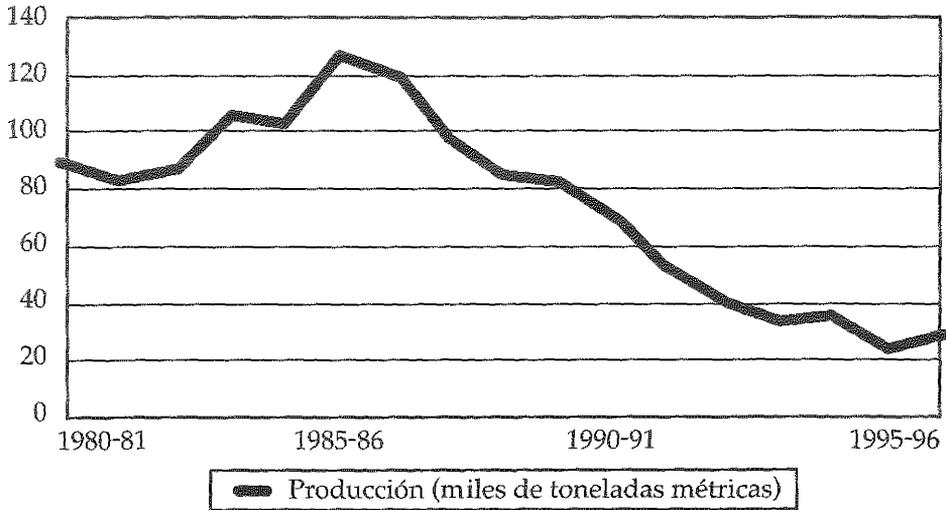
La disminución de la producción de maíz es extremadamente acentuada a partir de mediados de la década de 1980, llegando los niveles de producción en la actualidad a cifras que casi nos permiten afirmar que esta producción ha desaparecido del panorama agropecuario nacional. En lo que se refiere a los frijoles, son visibles fuertes oscilaciones de la producción, con una tendencia acentuada hacia la baja.

En ambos casos, si se toma en cuenta el crecimiento de la población, las tendencias implican un deterioro aún más acentuado de la capacidad de autoabastecerse de estos productos, con el consiguiente incremento de la necesidad de importar.

En el caso del frijol, se ha fijado un arancel del 20% para las importaciones. Sin embargo, al igual que en el arroz, cuando se comprueba un desabastecimiento nacional, se han venido autorizando importaciones con un arancel del 1%, lo que ha dado origen en ocasiones a sobreimportaciones, provocando dificultades para colocar la cosecha nacional. Este es un elemento que debe vigilarse con cuidado, ya que ello puede generar una ruina mayor de productores que la que se ha producido hasta el momento.

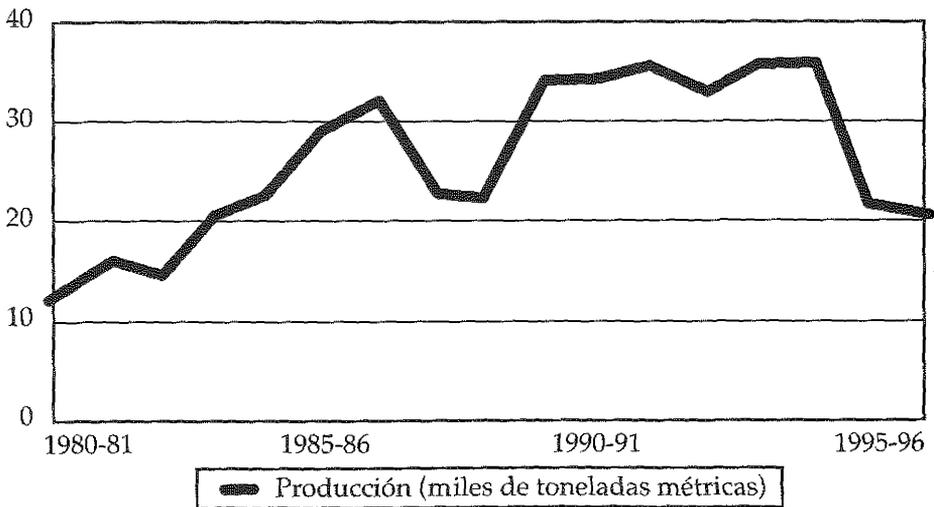
Lamentablemente, no existen datos recientes para estimar el número de productores que ha abandonado la producción de estos artículos, vitales para la dieta básica de la población. Sin embargo, las últimas

Gráfico 27
Producción de maíz en Costa Rica
Cosechas 1980-81 a 1996-97



Fuente: Consejo Nacional de Producción, CNP.

Gráfico 28
Producción de frijol en Costa Rica
Cosechas 1980-81 a 1996-97



Fuente: Consejo Nacional de Producción, CNP.

estimaciones disponibles dan cuenta de una baja en ese número entre 1984 y 1990-91 de 18,5% para los productores de frijol (pasaron de 25.923 a 21.135), de 58,1% para el maíz (pasaron de 29.687 a 12.430), y de 92,4% para los productores de arroz (disminuyeron de 15.202 a 1.152)⁸⁰.

La liberalización del comercio internacional debe conducir, según los neoliberales, a una reconversión productiva basada en el principio de las ventajas comparativas, lo que en este caso implica el traslado de estos productores a otros rubros, capaces de ser vendidos en el mercado internacional.

Sin embargo, este traslado solo se ha dado en una proporción reducida, ya que se requieren una serie de condiciones para que ese cambio de actividad sea posible, que no se han dado: mercados seguros, asistencia técnica, programas crediticios dirigidos al pequeño productor, etc. De esta forma, lo que ha ocurrido es la desaparición de una significativa proporción de los productores, mientras que otra sigue subsistiendo en condiciones cada vez más precarias.

Los productores de maíz tal vez han sido los más afectados, en tanto que los de frijol lo han sido en un grado menor, debido a que se dedican a un tipo de producto menos susceptible de ser sustituido por la producción importada de los grandes países, en razón de las características específicas de un artículo adaptado plenamente a los requisitos de gusto de los consumidores.

La apertura comercial en estos granos es total; sin embargo, en la realidad casi no se realizan importaciones con el arancel fijado del 20%, sino que las que se hace con el arancel del 1% requieren autorizaciones especiales, lo cual significa una relativa protección de la competencia con la producción externa.

La opinión generalizada entre los productores es la de que una apertura comercial irrestricta acabará, en un plazo relativamente corto, con los reductos, ya de por sí sumamente reducidos, de productores de maíz blanco, de la misma forma que ocurrió con el maíz amarillo. Se considera que existe una total incapacidad de competir con los precios imperantes en el mercado internacional, originados en la enorme capacidad de producción de Estados Unidos, y los esquemas de amplios subsidios a la producción, a la comercialización internacional y a los productores.

80. Información de la base de datos del Ministerio de Planificación, MIDEPLAN.

La capacidad de resistencia de los productores de frijol es percibida como superior, derivada de que el tipo de grano abundante en los mercados internacionales, como ya se ha mencionado, no cumple con los requisitos de sabor, necesarios para una amplia aceptación por los consumidores. En virtud de ello, no se vislumbra en el corto plazo una fuerte competencia del grano procedente de otras regiones distintas a Mesoamérica (Estados Unidos, China, etc.), que no se adapta al gusto de nuestro pueblo (las pasadas experiencias de importación de grano chino y peruano lo comprueban). Se puede afirmar que se percibe la existencia de una especie de "nicho de mercado", constituido a partir de gustos de raíces culturales.

Sin embargo, se asume que en las circunstancias derivadas de una amplia apertura comercial, tanto el maíz blanco como el frijol, este último en un plazo más largo, estarían destinados a la desaparición, como ha ocurrido con el maíz amarillo.

Es importante resaltar la reivindicación del derecho a la producción de los alimentos, por parte de las organizaciones campesinas nacionales. La apelación a la conservación de la soberanía en el campo alimentario es percibida como una reivindicación fundamental, frente a las políticas neoliberales de apertura en el marco del ajuste estructural, concebida dentro de estrategias de producción que tenderían a combinar la expansión de los productos de exportación, pero sin poner en entredicho la seguridad alimentaria. Un elemento básico es el mantenimiento de niveles adecuados de diversificación productiva, sustentados en niveles de precios en granos básicos que brinden una rentabilidad adecuada al productor.

En el ámbito de la integración centroamericana, y en referencia al maíz blanco, la amenaza no se ve tanto desde la perspectiva de importaciones desde el resto de los países de la región, sino de la entrada de producto de origen norteamericano.

En cuanto al frijol, la integración es vista como una auténtica amenaza, derivada de la posibilidad de la liberación de su comercio en el área centroamericana. Al contrario del originado en otras latitudes, el grano que se produce en América Central, tiene características similares al nacional, e importaciones realizadas en el pasado, de grano salvadoreño, han comprobado su amplia aceptación en el mercado nacional. La posibilidad de que los productores nacionales tengan que competir con la producción del resto de Centroamérica, es percibida

como un peligro inminente, ya que la estructura de costos en esos países tiende a ser menor.

La integración comercial con México acentúa la tendencia a la desaparición de la producción de maíz amarillo, por la influencia de las importaciones de harina de maíz de ese país. Esto está provocando el desplazamiento de los pequeños reductos de producción nacional.

A nuestro parecer, la situación de la producción del maíz es de alguna forma irreversible. Mientras subsista la apertura del mercado nacional al grano importado, y la producción de Estados Unidos siga siendo subsidiada, y sus exportaciones sean incluso promovidas desde el estado norteamericano bajo la cobertura de ayuda al exterior, al igual que las exportaciones de trigo, dentro de los Programas PL-480, no parece posible la reactivación del sector. Incluso se puede afirmar que los productores no se encuentran dispuestos a reasumir la producción, ni siquiera con programas de promoción que intentaron durante el último año las empresas procesadoras instaladas en el país.

Los precios en el mercado internacional experimentaron en los últimos dos años una alza significativa, debido a bajas de la producción por factores climáticos que afectaron a los cereales en general. Ello provocó que se convirtiera en más favorable producir el grano en forma interna, en vez de importarlo, con todo y los subsidios existentes. Sin embargo, los productores mostraron poco interés en reasumir el cultivo, y demandaron para ello contratos de venta del producto y precios mínimos garantizados por varios años, a lo cual las empresas se negaron, llevando el plan de promoción del cultivo al fracaso.

En el caso del frijol, la situación en los dos últimos años ha sido de grandes pérdidas de la producción por disturbios climáticos, que llevaron a reducciones de la producción en algunas zonas hasta de un 80%. Ello ha llevado al incremento de las importaciones, realizadas bajo el expediente de rebajar el arancel al 1%.

En este rubro, la acción organizada de los productores puede ser decisiva para la subsistencia de la producción. En efecto, luego de una evaluación cuidadosa de las condiciones del sector, una parte significativa de los productores, especialmente de la zona norte y vinculados a diversas organizaciones campesinas, llegaron a la conclusión de que la única forma de mantenerse produciendo es influyendo en forma decisiva sobre la comercialización del grano. Orientaron, en esta perspectiva, sus esfuerzos hacia la constitución del Consorcio Frijolero, organización

de los productores que tiene el objetivo de comercializar la mayor parte de la cosecha nacional, de forma que mediante el manejo del mercado, se puedan crear las condiciones especialmente en lo referente a precios y sistemas de distribución, que permitan reactivar el sector y competir exitosamente con las importaciones.

Incluso las acciones emprendidas llegan hasta el campo de las importaciones, en el sentido de que cuando la cosecha nacional no sea suficiente para cubrir las necesidades de consumo, el mismo consorcio realice las importaciones en forma planificada, de forma que estas, en la medida de lo posible, no entren en competencia con la producción nacional.

La experiencia del Consorcio Frijolero merece un estudio particular, que no podemos realizar aquí, ya que representa un esfuerzo para que, a partir de la organización, los productores puedan tener un mayor manejo de las condiciones del mercado, planificando las importaciones y armonizándolas con la producción interna, de forma que no se produzca el desplazamiento de esta última. Su experiencia, a nuestro entender, muestra la creciente capacidad de comprensión de los fenómenos del comercio internacional de parte de los productores organizados; así, de su desempeño hacia el futuro se podrá sacar muchas enseñanzas para el resto de los productores.

4.4.2 Legumbres y vegetales

En secciones anteriores de este trabajo hemos afirmado que no se encuentra dentro de una perspectiva en un futuro próximo la creación de un mercado regional de legumbres y vegetales frescos, ya que las condiciones de nuestro clima permite, más o menos, tener producción durante todo el año, y que el comercio de producto fresco de un país a otro redundaría en precios que no son asequibles para la mayoría de la población. Esto, que es muy claro para los productos perecederos, se vuelve relativo para artículos que tienen la posibilidad de ser conservados por más tiempo, como es el caso de la cebolla y la papa.

Estos dos productos han sido tradicionalmente cultivados en el Valle Central, especialmente en la parte norte de Cartago y la sección oeste, en que se siembra cebolla (Santa Ana, Belén, San Rafael de Alajuela, etc.). La presencia de pequeños productores es predominante, así como la existencia de productores propietarios en Cartago y de ellos y de arrendatarios en el sector oeste del Valle.

Dentro de las políticas de apertura comercial, y aun antes del ingreso de nuestro país en el GATT y luego en la OMC, los aranceles para estos productos, que en 1986 estaban en el 60%, se fueron bajando de forma que eran de 54% en 1987, 51% en 1988, 40% en 1989, 30% en 1990 el cual se mantiene hasta 1992, en que se reduce al 15%, arancel que se mantiene por tres años, hasta mediados de 1994⁸¹. Esto conduce a importaciones masivas de estos productos, que provocan efectos extremos sobre los precios, y grandes pérdidas para los productores, así como la salida de la producción de una parte de ellos.

Ante la presión de los productores, en 1995 el arancel es subido al 35 y luego al 53% para 1996, en el caso de la cebolla, y al 45% en ese mismo años para la papa, arancel que se mantiene hasta la actualidad para la papa y se ha reducido al 51% para la cebolla (se reduce ya que se está aplicando el arancel consolidado, que debe ir disminuyendo un 1% por año).

El caso de estos productos es interesante, ya que a primera vista no se vislumbraba que fueran sujetos de grandes importaciones, afectando a dos productos en que el país nunca ha tenido problemas para autoabastecerse, salvo situaciones de corta duración de carácter estacional. La situación para los productores se ha vuelto casi catastrófica, ya que a pesar de que los aranceles fueron aumentados, estos productos se siguen importando, en beneficio de unos pocos importadores, entre los que se cuenta una gran distribuidora de productos para los supermercados, y de los productores del extranjero, y en perjuicio de cientos de productores.

Es interesante mencionar que los países de origen de las importaciones son Estados Unidos, Canadá y Guatemala, principalmente. Incluso se ha mencionado mucho, por parte de los productores, que se están utilizando prácticas de *dumping* en esas exportaciones, lo cual no hemos podido profundizar en este trabajo.

Pero estos no son los únicos productos afectados por las políticas de apertura y de integración comercial. La baja de aranceles para los productos de la industria alimentaria, que en la mayoría de los casos no son superiores al 20%, y la suscripción del tratado comercial con

81. Véase al respecto el artículo de LÓPEZ, Tania. "Cebollas, papas y libre comercio". LA NACIÓN, jueves 11 de julio de 1996, pag. 14A.

82. Esta información ha sido extraída del artículo OROZCO, Ángela. "Agroindustrias en quiebra. Cosecha de deudas ahoga a 1 470 campesinos". LA REPÚBLICA, jueves 9 de mayo de 1996, pag. 4A.

México, han provocado una verdadera avalancha de vegetales enlatados, envasados y empacados al vacío, provenientes casi en su totalidad de Estados Unidos y México, pero con una presencia creciente de productos europeos.

Esta situación ha provocado la ruina de una serie de pequeñas empresas procesadoras de vegetales, ya que han visto limitado el mercado interno por las importaciones. Lamentablemente, no disponemos de datos al respecto, siendo urgente la realización de un estudio que profundice en ello para lograr establecer la dimensión del proceso. Sin embargo, lo que es claro es que ello tiene un efecto no solo sobre las industrias, sino sobre los productores que proveían la materia prima para esas empresas.

En este campo, es importante mencionar que las principales empresas agroindustriales en el campo de las legumbres y vegetales han quebrado o se mantiene en una situación de quiebra técnica aún funcionando. Entre las principales se cuentan las siguientes plantas liquidadas⁸²:

1. Planta Agroindustrial La Chinchilla, Oreamuno, Cartago, que procesaba coliflor, brócoli y papa, que trabajaba con 150 trabajadores de planta, y que recibía la producción de 120 agricultores.
2. Planta Agroindustrial de Tierra Blanca, Cartago, que procesaba papa, cebolla, zanahoria, frutas para empresas de alimentos para niños (papaya, sandía, melón y piña), y vegetales, absorbía a 90 trabajadores de planta, y recibía la producción de 830 agricultores.
3. Planta de congelado en Zarcero, Alfaro Ruiz, Alajuela, que procesaba brócoli para exportación, operaba con 80 trabajadores de planta y recibió producción de 520 agricultores.

Interesante resulta el hecho de que la producción de vegetales frescos para la exportación, que aparecía a fines de la década pasada y principios de esta como un sector de desarrollo promisorio, más bien entró en crisis, habiendo cerrado la mayoría de las plantas. Sobre esto debe considerarse el gran desarrollo de este sector ocurrido en México luego de la formación del NAFTA y aprovechando las grandes inversiones en sistemas de irrigación se han efectuado especialmente en el

norte del país. A nuestro parecer, ese gran desarrollo ha ido desplazando nuestra producción y la del resto de América Central, y las condiciones de entrada de esa producción al mercado de Estados Unidos, unidos a las ventajas derivadas de su cercanía geográfica, le brindan a ese país las condiciones de competir con ventaja en esta producción hacia futuro.

De esta forma, la producción de legumbres y vegetales ha pasado, de ser un sector promisorio de exportación, a ver deterioradas sus condiciones incluso en el mercado interno, situación que se vislumbra como difícil que se pueda revertir. Sin embargo, la lucha por el resguardo del mercado interno en todos estos productos, apenas comienza, y la acción organizada de los productores es vital.

Por ello resulta de la mayor importancia la iniciativa para la conformación de la Corporación Hortícola, organización orientada hacia la regulación de la comercialización surgida de los productores, con objetivos similares a los comentados para el Consorcio Frijolero. Es importante dar seguimiento a esta organización, ya que en ella puede residir buena parte de las posibilidades de supervivencia de los productores.

Conclusiones

Hemos intentado realizar un examen, si bien somero por las características de este trabajo y por la limitada cantidad de recursos disponibles, de los efectos que las políticas de apertura comercial están teniendo y pueden tener hacia futuro sobre los diversos sectores de la producción agropecuaria nacional.

Del análisis realizado, a nuestro entender, debe destacarse en primer lugar que cada vez resultan más necesarios los análisis globales, que sitúen las situaciones específicas en el marco de la evolución de los mercados mundiales. En la época de la globalización económica, no podemos seguir amarrados a análisis que se sitúan exclusivamente en nuestra situación particular, ya que cada vez más las condiciones de reproducción de los productores y de los diversos sectores sociales, se encuentran más determinados por la evolución de la economía mundial. En forma modesta y limitada, es lo que hemos intentado aquí, en aras de abrir una línea de trabajo que pueda profundizarse en investigaciones futuras.

En segundo lugar, creemos haber demostrado que las políticas de apertura e integración comercial, de corte neoliberal, que hemos discutido en el capítulo anterior, están teniendo efectos profundos sobre todo el agro nacional. En forma potencial, se puede afirmar que no existe ningún sector que no se haya visto afectado o que no lo pueda ser en el futuro cercano. Lamentablemente, por limitaciones de tiempo y recursos, no fue posible realizar una reflexión exhaustiva sobre todos los sectores del agro, pero esperamos que los análisis sectoriales que hemos realizado sean de utilidad y puedan ser profundizados en esos mismos sectores y en otros.

En tercer lugar, las perspectivas hacia el futuro son muy delicadas. Las políticas en marcha están llevando a una profunda reestructuración del agro nacional, con consecuencias hacia la economía y la sociedad en general. La composición de la sociedad rural, las condiciones de reproducción de nuestra economía, nuestra seguridad alimentaria y nuestras posibilidades de supervivencia como nación soberana, pueden estar en juego en este momento, por lo que la reflexión y la acción organizada de los productores y de la sociedad en general, debe ser un punto vital hacia el futuro.

En cuarto lugar, las posibilidades de supervivencia de los pequeños productores están estrechamente vinculadas a su capacidad de organización. Solo con respuestas organizadas y acciones corporativas pueden los pequeños productores tener posibilidades de mantener sus espacios de producción y las fuentes de reproducción de sus familias.

Capítulo 5

**Acerca del futuro de la agricultura costarricense
ante la globalización después del año 2000:
a manera de conclusión**

En la introducción de este libro hacíamos énfasis en la necesidad de que los científicos sociales encaremos seriamente la necesidad de la investigación con carácter proyectivo, de forma que se pueda tener la capacidad de realizar reflexiones sobre la evolución futura de los procesos, para que estas puedan ser de utilidad para los académicos, los sectores sociales que deben encarar los procesos, los funcionarios públicos y líderes que de alguna forma tienen que planificar las acciones y el pueblo en general, que debe adaptarse a las nuevas condiciones.

Por ello, no hemos querido finalizar este análisis sin encarar esta tarea. Si bien en cada uno de los capítulos individuales del documento hemos realizado un esfuerzo en este sentido, nos parece necesario efectuar una síntesis global de esas reflexiones que tratan de proyectar el análisis hacia el futuro.

Como ya lo hemos mencionado, a nuestro parecer la década de los años noventas del siglo XX, la última del milenio, ha significado la instauración de un gran viraje en la política económica en el campo del comercio internacional, en el marco de la consolidación de un nuevo modelo de desarrollo, que ha modificado radicalmente las condiciones para el desarrollo de la actividad agropecuaria en el país. Sin bien este proceso lo venimos analizando desde el año 1992, fue claro que desde el primer momento en que se produce el viraje en referencia a las políticas de comercio exterior, con el ingreso del país en el GATT en 1990, las consecuencias potenciales hacia futuro eran de enormes repercusiones sobre el aparato productivo y la sociedad. Sin embargo, estas no fueron adecuadamente comprendidas, ni por los políticos que gestaron el viraje ni por los sectores productivos que, en la mayoría de los casos, ni siquiera se enteraron de que el país entraba en una nueva etapa en sus relaciones comerciales internacionales, y solo algunos académicos aislados empezamos a trabajar en esfuerzos modestos de investigación, que no fueron debidamente apoyados en tanto que no fueron comprendidos por los responsables de establecer las políticas de las instituciones de investigación y de financiamiento a esta.

Si queremos llegar a las conclusiones más generales de este trabajo, de forma que podamos visualizar el futuro de nuestra agricultura y de nuestros agricultores, el campo de la reflexión debemos establecerlo en el nivel más amplio de los modelos del desarrollo. Esto nos permitirá diferenciar lo que podríamos denominar los movimientos coyunturales de las políticas de sus objetivos a largo plazo, por un lado, y establecer el sentido de los cambios futuros, por el otro.

Hemos sostenido, a lo largo de este texto, que los cambios en las políticas de comercio internacional de este país son una parte constitutiva de la estrategia de consolidación de un nuevo modelo de desarrollo económico, que sustituye al viejo modelo denominado por unos *cepalino* o de sustitución de importaciones.

Lo que nos interesa enfatizar aquí es que existen una serie de elementos centrales que se transforman a lo largo de las últimas dos décadas, que hacen que la estrategia de desarrollo del país cambie radicalmente y que al hacerlo, impone nuevas condiciones para el desarrollo de la economía y la sociedad.

La estrategia de desarrollo denominada *cepalina* se sustentó sobre un planteamiento teórico que ponía como primer requisito del desarrollo el crecimiento armónico de los distintos sectores de la economía, en una serie de interrelaciones estructurales entre ellos, por lo que algunos han denominado a estos planteamientos como las teorías estructuralistas del desarrollo. La estrategia de desarrollo estructuralista se sustentaba sobre una serie de pilares analíticos fundamentales, que daban pie a la fijación de políticas específicas, los cuales pasamos a exponer a continuación.

1. Los países subdesarrollados debían romper una serie de limitaciones estructurales de la economía para poderse desarrollar, de forma que se superaran los obstáculos hacia un crecimiento armónico de la economía derivados de relaciones comerciales con el exterior basadas en la exportación de productos primarios (bienes agropecuarios y de actividades extractivas, como forestería y minería), y la importación de productos de origen industrial, especialmente en lo que se refiere a industria de bienes de capital e intermedios.
2. Los obstáculos al desarrollo solo podían removerse con un desarrollo de la industria, de forma que esta se convirtiera en el eje de ese desarrollo, generando vinculaciones hacia los otros sectores de la economía que propiciaran el crecimiento en los sectores agropecuario, de

producción de energía y de servicios. La promoción de procesos de industrialización, debía de esta forma, ser el punto medular de la estrategia de desarrollo, que debía tener como fin último el crecimiento armónico e interrelacionado de los diversos sectores de la economía, de forma que se superaran los limitantes que la producción centrada en actividades primarias imponía al desarrollo.

3. Lo anterior suponía la necesidad de generar los mecanismos para el crecimiento del mercado interno para la industria, en los ámbitos nacional y regional, y tanto a nivel del mercado de consumo individual como de consumo productivo.

4. Los procesos de integración económica, por lo tanto, ocupaban un espacio importante en la estrategia desarrollista, como un mecanismo para generar un mercado de consumo más amplio que el de los países individuales, lo que se planteaba como de importancia vital, especialmente para países pequeños como los centroamericanos. La generación de estos mercados regionales era el mecanismo principal para crear las condiciones de escala de producción necesarias para la industrialización, mediante el incentivo de lo que en la actualidad se denomina el comercio sur-sur, de forma que se superara paulatinamente la situación de monopolio en la producción industrial detentada por los países desarrollados.

5. Para la generación de un amplio mercado consumidor, la estrategia también contemplaba la incorporación de mecanismos de redistribución del ingreso, de forma que la situación de alta concentración de este en las altas oligarquías dominantes, que restringía el consumo de las amplias masas del pueblo, desapareciera como una de los frenos fundamentales para el desarrollo. La fijación de niveles salariales mínimos, con una legislación laboral moderna, los programas de redistribución de la tierra tendientes a la creación de una especie de clase media rural (reforma agraria), la modernización del agro para incorporar a esta población al mercado consumidor, etc., conformaban un conjunto de medidas para la ampliación del mercado que era uno de los ejes fundamentales de la estrategia.

6. Lo anterior, lógicamente, suponía el desplazamiento del poder de las oligarquías tradicionales dominantes y la generación de una burguesía modernizante, que junto a los sectores medios debía impulsar el proceso de cambio.

7. El Estado debía jugar un papel de fundamental importancia, mediante una intervención directa en la economía, de forma que se crearan las condiciones necesarias para el desarrollo mediante la puesta en marcha de un sistema financiero orientado hacia la promoción de las inversiones estratégicas, la generación de planes de desarrollo y sistemas de planificación, la construcción de infraestructura, la regulación de las relaciones entre el trabajo y el capital, la modernización en general de aparato estatal, etc.

8. Finalmente, el proceso de industrialización, que necesariamente debía contemplar la sustitución de importaciones, en el sentido de que la producción nacional y regional debía desplazar a la producción importada, generada en los países centrales, tenía que incorporar mecanismos de protección del mercado interno, en la forma especialmente de aranceles de importación elevados para las mercancías provenientes de esos países. La política de comercio exterior, por lo tanto, debía ser proteccionista en su esencia, de forma que se pudiera resguardar el espacio económico necesario para el desarrollo de la industria.

Todo esto se reflejaba, en el campo de las doctrinas del desarrollo y del comercio exterior, en concepciones que planteaban la necesidad de romper con los esquemas de dependencia originados en el tipo de lazos establecidos con el mercado mundial, mediante los cuales los beneficios del desarrollo industrial se concentran en los países desarrollados, reduciendo a los países subdesarrollados al papel de proveedores de artículos tropicales primarios y materias primas, y con actividades complementarias en el campo industrial, en fases de la producción donde se requiere de la incorporación de un alto componente de mano de obra.

El principio de la década de 1980 representa el viraje de las estrategias de desarrollo, a partir de lo que se ha considerado la crisis de los modelos desarrollistas, tomando forma y consolidándose los planteamientos de que es necesario el reajuste de las economías, para superar

una serie de problemas generados por las estrategias desarrollistas, entre las cuales se destaca en primer lugar la deuda externa.

La crítica del modelo desarrollista parte de que la principal limitación de este reside en el plano financiero. La generación del desarrollo a partir de una activa inversión estatal, generó la necesidad de obtener capitales crecientes para sostener los niveles de inversión y el crecimiento del aparato estatal. A partir de la existencia de relaciones con el exterior que limitaban la generación de excedente, y de mecanismos que propiciaban la exportación de este en el caso de las transnacionales, el capital necesario para sostener el creciente nivel de inversión estatal solamente podía provenir de fuentes que incrementaran en alto grado los ingresos del Estado.

Se puede afirmar que la ejecución de una adecuada reforma tributaria, que contribuyera a la generación de los fondos necesarios para la promoción del desarrollo, topó con la oposición de los grupos económicos dominantes nacionales y de las transnacionales, de forma que no fue posible contar con fondos adecuados generados al interior de las economías nacionales. Se tuvo que recurrir, entonces, a fondos externos provenientes de los organismos financieros internacionales y de la banca privada en general.

Aparece entonces como uno de los fenómenos más relevantes de fines de la década de 1970 y principios de la de 1980, el crecimiento de la deuda externa, por la que los países tienen que destinar una cantidad de recursos cada vez mayor para el pago de intereses y amortizaciones, lo que representa un drenaje inmenso de recursos desde el mundo desarrollado al subdesarrollado. Se puede considerar que este crecimiento de la deuda interna se constituye en uno de los frenos principales al desarrollo, al requerir que se destinen fondos que deben distraerse de los objetivos del desarrollo económico y social, con lo que se reduce la capacidad de crecimiento de la economía, al impedirse que se creen las condiciones para este (construcción, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura, inversión en crecimiento del denominado capital humano en educación y salud, crecimiento del mercado interno por el mantenimiento de una escala de salarios que posibilite el consumo a las amplias masas de la población, etc.).

El crecimiento de la deuda externa y la situación cada vez más grave de insolvencia financiera, hacen que surja como uno de los aspectos de un interés fundamental para el sistema financiero internacional,

la generación de medidas tendientes a reducir el tamaño de esa deuda y a generar los ingresos para pagarla. De esta forma, el problema financiero de la insolvencia de una amplia mayoría de los países subdesarrollados genera los denominados Programas de Ajuste Estructural, por los que se establecen una serie de medidas de tipo financiero, en el sentido de "sanear" las finanzas de forma que se puedan destinar los fondos para la atención de la deuda externa.

A un problema monetario, se responde con medidas de tipo monetario, fundamentadas en lo que se ha denominado las teorías neoliberales, de corte monetaristas. Desde esta perspectiva, el problema es planteado en los siguientes términos:

1. Las políticas económicas desarrollistas condujeron al incremento de la deuda interna, ya que el modelo requería de la inversión de grandes masas de dinero para generar las condiciones, desde el Estado, para la industrialización y el desarrollo.

2. La necesidad creciente de realizar inversiones desde el Estado, generó el incremento de los fondos solicitados al exterior en la forma de préstamos. En ellos en un principio predominaron los créditos concedidos a plazos relativamente largos por los organismos financieros internacionales (FMI, BM, BID, etc.), o los concedidos por los gobiernos de países específicos, que se fueron acumulando y generando paulatinamente un problema de incapacidad de pago en muchos países.

3. El mantenimiento de las políticas desarrollistas y, por ende, de la necesidad de inversiones crecientes, junto con la acumulación del servicio de la deuda, llevó a que los países empezaran a recurrir crecientemente a las fuentes de crédito privado, lo que significaba intereses más altos y plazos de amortización más cortos.

4. Esta tendencia al aumento de los niveles de endeudamiento, y a que una parte creciente de este estuviera constituido por deudas de corto plazo contraídas por los países con la banca privada, se vio favorecida por la gran disponibilidad de capitales financieros acumulados en la banca internacional, proveniente de los periodos de relativamente alto crecimiento económico de la década de 1960 y de

la primera mitad de la de 1970, junto con la fuerte acumulación de los denominados petrodólares provenientes de los altos ingresos que los países productores de petróleo habían ido acumulando en la banca internacional privada. Obviamente, si el sistema financiero acumula grandes volúmenes de capital monetario, su inversión se convierte en un imperativo de supervivencia del sistema, por lo que la disponibilidad de fondos para préstamos se incrementó en gran medida.

5. Los incentivos para un incremento acelerado del endeudamiento de los países subdesarrollados estaban dados, ya que se juntaba la preeminencia en las estrategias de desarrollo de políticas que impulsaban a un alto gasto estatal junto a un endeudamiento creciente, lo que se aunaba a una situación de crecimiento económico que no generaba los ingresos suficientes para la atención de esa deuda.

6. Esta situación, definida a nivel financiero como de insolvencia, requería, a juicio de los organismos financieros internacionales, políticas de ajuste de las finanzas nacionales, de forma que se redujera esa falta de capacidad de pago. A un problema definido como financiero se proponen medidas financieras, de forma que la receta que se prescribe es la de la disminución radical del gasto estatal, de manera que se pueda restituir a nivel fiscal la capacidad de destinar fondos crecientes para el pago de la deuda externa.

De esta forma se definió una estrategia para atacar un problema en la apariencia financiero, pero que tenía una base profunda de tipo estructural en las causas del subdesarrollo, derivado de las relaciones profundamente injustas de intercambio desigual a escala mundial entre los países desarrollados y los subdesarrollados, con medidas exclusivamente de tipo monetario. Se decidió, así, "poner orden" en las finanzas públicas, mediante la introducción de mecanismos de "disciplina fiscal" estructurados por el Fondo Monetario Internacional, de manera que se atacara el problema de la insolvencia a partir de la modificación del gasto estatal.

Ello conduce a la generalización de los denominados Programas de Ajuste Estructural, que en su esencia se conforman de una serie de

medidas articuladas, tendientes a reducir el gasto estatal para, liberar así más fondos para hacer frente a las exigencias de la deuda externa.

Es interesante, desde esta perspectiva, que el incremento de la deuda externa, derivado de una estructura de relaciones de intercambio desiguales, y originado en economías distorsionadas de corte primario exportador con un insuficiente desarrollo de la industria y de la tecnología, se ataca por la vía del gasto, antes que por la vía de la generación de más ingreso, mediante verdaderas políticas de desarrollo que propiciarán un crecimiento armónico de la economía.

Desde el punto de vista de la generación de más ingresos para pagar la deuda, se pone mucha atención a la reforma de las estructuras tributarias, de forma que estas se puedan hacer más eficientes aumentando la recolección de impuestos. Sin embargo, la realidad fue que por ser este campo de acción un punto extremadamente sensible en las empresas, y en el cual se podían abrir espacios que eventualmente afectarían a las ganancias de los empresarios y las transnacionales, en general los cambios promovidos fueron poco efectivos, con un impacto insignificante en la mejora de la recaudación fiscal. Además, la tendencia fue a incrementar más la carga tributaria sobre las masas populares, estableciendo incrementos en los impuestos indirectos, como los relacionados con el consumo y el impuesto al valor agregado, y no con el establecimiento de medidas que afectarían las ganancias de las empresas.

Es claro que el servicio de la deuda externa requiere dedicar una parte importante de las divisas provenientes de las exportaciones a ese fin, por lo que la generación de divisas en monedas fuertes se convierte en una prioridad de primer orden. En este sentido, se plantea que debe ponerse un énfasis marcado en la promoción de las actividades económicas dedicadas a la exportación, especialmente a los países desarrollados, que son las que generan las divisas en monedas fuertes. Esto supone que la producción para el mercado interno y para los mercados regionales pasa a un nivel secundario de prioridad, ya que se considera que no tienen una incidencia marcada en la generación de fondos en divisas fuertes, capaces de ser destinados al servicio de la deuda externa.

Esto paulatinamente va generando la decantación de lo que hemos denominado en este trabajo el nuevo modelo de desarrollo, en uno de los aspectos vitales para los propósitos del presente trabajo, que tiene una manifestación específica en las relaciones comerciales con los mercados exteriores, que constituye uno de los núcleos analíticos de este libro.

Los Programas de Ajuste Estructural, orientados por los planteamientos teóricos de corte monetarista al estilo de la denominada escuela de Chicago, vienen a ser complementados con una estrategia de desarrollo de corte neoliberal, que se adapta perfectamente a las necesidades de los capitales hegemónicos en el marco de un mundo cada vez más integrado.

La globalización, como la hemos descrito en el capítulo II, significa la creación de un mercado mundial cada vez más integrado, que responde a las necesidades de las unidades económicas dominantes en el mundo actual, las empresas transnacionales. Esto supone una reestructuración relativa de las relaciones económicas, en la que todos los espacios, por así decirlo, deben ser libres para ese capital globalizado. En este sentido, los espacios para esquemas de desarrollo estructural, basados en un crecimiento armónico de los diversos sectores económicos y asentados en un desarrollo importante de los mercados internos y regionales, son prácticamente inexistentes, ya que no son funcionales, sino, más bien, contradictorios con los intereses de las grandes transnacionales.

Esta contradicción se origina fundamentalmente en que la globalización significa la profundización de un mercado mundial ampliamente integrado, de forma que se reduzcan los obstáculos para la circulación de los capitales y las mercancías. Se puede afirmar que el primer mercado ampliamente integrado y globalizado ha sido el del capital financiero, en el sentido de que los límites para la realización de inversiones en los espacios nacionales y regionales se han reducido, de forma que grandes capitales de muy diverso origen pasan, por así decirlo, en cuestión de minutos, de una parte a otra del globo terráqueo, basados en el gran desarrollo en el campo de las comunicaciones y de los sistemas de transacciones financieras, entre los que se destacan una banca ampliamente internacionalizada y el desarrollo de los mercados de valores.

La unidad económica dominante del mundo actual, la empresa transnacional, necesita imperiosamente ese espacio económico mundial, y se puede afirmar que una línea predominante del desarrollo camina en esa dirección. Ante ello el espacio para los proyectos de desarrollo nacional y regional fuertemente autocentrado e integrado hacia adentro de las economías, en los países subdesarrollados, son cada vez más reducidos, ya que son relativamente contradictorios con esta tendencia dominante en el capitalismo actual hacia la globalización profunda de los mercados.

En este sentido es que se plantea, desde la óptica neoliberal, que nuestros países deben buscar su complementariedad económica hacia fuera y no hacia adentro de las economías nacionales y regionales. A partir de ello, se define que lo básico en la estrategia de desarrollo es la expansión de los sectores productivos de exportación, específicamente en aquellos rubros en que las exportaciones se dirigen a los mercados de los países desarrollados, a través de las cuales se generan las divisas "fuertes", adecuadas para el servicio de la deuda externa⁸³.

Lo anterior se adorna, a nivel teórico, con la denominada teoría de las ventajas comparativas, que no es otra cosa que la resucitación de la teoría clásica, de origen ricardiano, del comercio internacional, por la que a través de la especialización productiva todos los participantes en las relaciones comerciales ganan por el intercambio⁸⁴. Como ya lo hemos expuesto, esto tiene profundas consecuencias para la economía y la sociedad de nuestros países, al análisis de las cuales en el sector agropecuario hemos dedicado lo principal de este libro.

Las políticas de comercio exterior aperturistas forman parte, desde nuestra perspectiva, de ese nuevo modelo de desarrollo, en el que nuestros países deben entrar en los esquemas de la globalización de mercados. Lamentablemente, la receta económica que se prescribe para superar las supuestas limitantes estructurales del modelo desarrollista o estructuralista, es una vuelta a los parámetros del desarrollo capitalista dependiente, en el que las economías en lugar de estar estructuradas sólidamente hacia dentro a través de las interrelaciones entre los sectores y con un sólido mercado interno nacional y regional, deben especializarse

83. En el caso costarricense, se habla de la necesidad de promocionar la producción de artículos "transables"; es decir, susceptibles de exportarse para la generación de divisas, por lo que estas deben dirigirse a "terceros mercados", con lo cual se hace referencia a mercados diferentes al regional centroamericano.

84. El ejemplo más conocido es de la producción de tres artículos en tres países, entre los cuales se establece la existencia de "ventajas comparativas" respecto a la eficiencia en la producción de un artículo respecto a los otros. La consecuencia que se extrae es la de que, a nivel de modelo abstracto, todas las partes ganan si cada uno de los países se especializa en la producción de un único artículo, abandonando la producción de los demás, exportándolo y comprando los otros artículos a los países que tienen mejores ventajas comparativas para producirlos. La salida, por lo tanto, para ganar en el comercio internacional, es la especialización productiva basada en las ventajas comparativas, consecuencia sacada del modelo abstracto manejado, que deja por fuera precisamente la consideración de las estructuras profundamente desiguales existentes en el comercio internacional.

hacia fuera, dentro de los parámetros de una división internacional del trabajo que se adapta a las necesidades del capitalismo globalizado.

Lo que muchos analistas no han percibido, cuando se refieren a la globalización económica, es que en la realidad este proceso no significa algo novedoso desde sus bases, ya que no es sino la profundización de un proceso que, a nuestro entender, viene desde el siglo XIX con más claridad, por el que un puñado de países desarrollados ha ido moldeando una economía mundial, basada en una división internacional del trabajo y un control monopólico del capital y del avance tecnológico, sustentado en el enorme drenaje de los recursos extraídos de los países subdesarrollados.

En este sentido, una orientación de las economías nacionales de los países subdesarrollados⁸⁵ basada en las denominadas ventajas comparativas, es prescribir una especialización productiva en aquellos artículos en que supuestamente se es más eficiente, abandonando o reduciendo sustancialmente la de aquellos productos en que no se cuente con esas ventajas para producir. Esto no significa sino volver a los parámetros tradicionales del subdesarrollo, bajo los cuales nuestros países han especializado sus economías en función del mercado mundial, consagrando en nuestro caso su vocación agroexportadora de productos tropicales, en condiciones totalmente desfavorables en el mercado mundial respecto a condiciones de venta y precios.

La división internacional del trabajo, bajo la égida de la globalización, significa la consagración en el altar del neoliberalismo y la dominación mundial del capitalismo, de nuestra condición de países desarrollados y dependientes, con economías que solo son funcionales en el marco del intercambio desigual. Esta forma de vinculación con la economía global no significa otra cosa que el mantenimiento de la pobreza y el subdesarrollo, y condiciones de vida deficitarias para la mayoría de la población.

En el marco de la nueva división internacional del trabajo en la denominada época de la globalización, los países subdesarrollados están llamados, por así decirlo, a ocupar los siguientes papeles:

85. Es importante destacar lo que ya hemos afirmado en otra parte, en el sentido de que la especialización productiva es una receta impuesta para los países desarrollados, pero que no es aplicada para las economías de los países desarrollados.

1. Productores de materias primas a bajo precio de importancia para los países desarrollados, de forma que se explotan esas fuentes y en muchos casos se mantienen como reservas las existentes en los países desarrollados, como es el caso del petróleo. En estos casos, las políticas que se aplican por parte de los países centrales siguen manteniendo los mismos patrones colonialistas de antaño, con un aumento paulatino de la importancia de las grandes transnacionales y la disminución de las opciones independientes de explotación y comercialización que habían surgido en la década de 1970.

2. Productores de mercancías tropicales agropecuarias, las cuales no se pueden producir en los países desarrollados por las condiciones climáticas necesarias. Productos como café, banano, cacao y otros, siguen siendo la parte fundamental de la generación de ingresos para muchos países, siendo la producción casi totalmente dependiente de los mercados del mundo desarrollado, de forma que la evolución de esos rubros está marcada por la situación de esos mercados en cuando a volúmenes de compra y precios. Es importante tomar en cuenta que la supuesta liberalización del comercio agropecuario mundial ha provocado una crisis profunda de estos precios.

3. Suplidores de servicios para la recreación del mercado de consumo del mundo desarrollado, en la forma de turismo orientado hacia el disfrute de las condiciones climáticas tropicales y de la naturaleza. El sector servicios ha crecido en gran proporción en muchos países, convirtiéndose en una fuente importante de divisas, sobre los sectores agropecuario e industrial.

4. Suplidores de servicios ambientales, como la fijación de carbono para la mantención de las condiciones respirables del mundo. Es claro que el mundo desarrollado, luego de haber explotado hasta el límite sus propios recursos naturales y de haber provocado su degradación en nuestros países, se enfrenta en la actualidad con la disyuntiva de que si esta tendencia continúa, su supervivencia está en entredicho, por lo que propicia el mantenimiento de las condiciones naturales de los países subdesarrollados, mediante programas ambientales que pretenden poner freno a la degradación del aire y de las aguas. Lamentablemente, estos servicios

ambientales que el mundo subdesarrollado presta al desarrollado, no son pagados en su valor real.

5. Suplidores de mano de obra barata, sustentada en el alto crecimiento demográfico existente aún en el mundo subdesarrollado. Esto se realiza mediante la organización del trabajo a escala internacional, por la que se transfieren a nuestros países fases de la producción que requieren de la incorporación de una alta proporción de mano de obra, mediante los sistemas de maquila o de industria liviana, sin que haya una transferencia significativa de elementos tecnológicos⁸⁶. Asimismo, el crecimiento de la pobreza en el mundo subdesarrollado y la reducción de las opciones de producción y de obtención de ingreso para grandes masas de la población, exacerbadas con los procesos de globalización económica, que incrementa las corrientes migratorias hacia el mundo desarrollado, funciona como un mecanismo de transferencia de fuerza de trabajo, por el que se atenúan en alguna medida los problemas generados por una población paulatinamente más envejecida, por lo que se garantiza el abastecimiento de mano de obra de bajo costo⁸⁷.

6. Mercado consumidor de la amplia gama de bienes y servicios generados por las economías centrales, papel que es fortalecido con las políticas comerciales que abren los mercados nacionales a los productos importados.

En el campo de la agricultura, la división internacional del trabajo que tiende a hacer de las economías subdesarrolladas meros apéndices de las grandes potencias económicas mundiales, impulsa

86. Esta maquila puede ser más o menos sofisticada, pero su característica fundamental es la de que lo que hace es aprovechar las condiciones de mano de obra barata para completar procesos productivos que se realizan en nuestros países, y cuya producción está destinada, en su aspecto fundamental, al mercado del mundo desarrollado. En este sentido, INTEL no pasa de ser sino una maquila, aunque sea de alta sofisticación tecnológica.

87. Si bien en los países desarrollados se tiende a enfatizar unilateralmente los efectos negativos de la migración internacional, en el sentido de los problemas sociales, políticos, culturales, religiosos y étnicos que genera, lo claro es que los empresarios del mundo desarrollado se aprovechan en alto grado con la existencia de estos contingentes de fuerza de trabajo, aunque ello no sea generalmente admitido.

hacia una especialización productiva en productos de exportación, que ya hemos descrito con detalle en otras partes de este libro. Lo que queremos enfatizar aquí es que esa orientación tiende a ser fortalecida por los procesos de globalización económica, y que mientras estos se mantengan a escala mundial, es difícil visualizar condiciones diferentes para el desarrollo futuro de la agricultura de nuestro país a las que hemos descrito en el capítulo IV.

Desde esta perspectiva, el desarrollo hacia el futuro de la agricultura no se presenta con amplios márgenes de cambio, ya que estos no existen en las reglas del juego actuales.

En el plano nacional, no pareciera estar a la orden del día una modificación sustancial de las políticas aperturistas, por lo que no parece vislumbrarse una modificación sustancial en la política comercial del país tendiente a la apertura del mercado nacional al producto importado, con una tasa impositiva general que no va a superar posiblemente el 10% para artículos terminados y que oscilará entre 0 y 5% para bienes intermedios, bienes de capital y materias primas.

El panorama de un escenario hacia el próximo siglo con una apertura comercial unilateral, acelerada y generalizada, que planteábamos como una de las hipótesis de partida de la investigación que sirve de base a la redacción de este libro, se puede afirmar que se ha convertido en una realidad, por lo que los efectos que hemos reseñado se profundizarán en el futuro. Es claro que este tipo de apertura comercial es el mecanismo central por el que el nuevo modelo de desarrollo se consolida, por lo que no es factible esperar modificaciones mientras las estrategias predominantes de desarrollo no cambien.

Teníamos sumo interés en destacar lo anterior, ya que es necesario tener claro que las políticas comerciales son un elemento dentro de una política económica más general, que apunta hacia la consolidación de un nuevo modelo de desarrollo, en el que se profundiza la situación de nuestras economías como simples apéndices de las economías centrales, en el marco de un mercado cada vez más globalizado.

Uno de los puntos más controversiales en el futuro en el marco de las nuevas negociaciones multilaterales en el comercio internacional, en lo que ya se denomina la "Ronda del Milenio", es nuevamente lo relacionado con las ayudas internas a la producción existentes en los países desarrollados, y lo que tiene que ver con los subsidios a las exportaciones y el amplio conjunto de subsidios indirectos al productor.

Hasta el momento, es claro que el ARU logró apenas una reducción modesta de estos, que ha mantenido en lo fundamental la estructura de los subsidios⁸⁸.

En este sentido, se esperaría que la nueva ronda de negociaciones realice avances más profundos en este sentido, pero el panorama al respecto no es muy prometedor. Las señales exteriorizadas por la UE se encaminan a que este bloque comercial presionará para dejar por fuera el tema de las ayudas a la agricultura. Si esto ocurriera, estaríamos a las puertas de una exacerbación de los conflictos comerciales entre la UE y Estados Unidos, campo en el que es claro que el denominado libre comercio no existe en la realidad, y colocaría a los países nuestros ante la necesidad imperiosa de reevaluar toda su política comercial agrícola.

Sin embargo, ello requeriría que se impulse en el país una política comercial más pragmática y menos guiada por los dogmas neoliberales, como es la actual.

Asimismo, ante esta perspectiva del mantenimiento de una estructura subsidiada de la producción y el comercio en productos agropecuarios, aparece como una necesidad imperiosa el establecimiento de una política que considere la incorporación del tratamiento diferencial entre los sectores productos. En la actualidad, con la política imperante, se podría afirmar que los espacios existentes para el tratamiento diferencial por sectores en las políticas comerciales son sumamente reducidos, ya que la estrategia en marcha contempla una apertura generalizada a todo el sector agropecuario. Los espacios existentes, desde esta perspectiva, se reducen a los establecidos en el Acta Final del ARU, como posibilidades de espacios por conseguir por los productores y sus organizaciones, mediante su acción organizada ante el Gobierno.

Estos espacios se refieren fundamentalmente a las formas de protección para actuar ante las denominadas prácticas de comercio desleal, como lo son las medidas *antidumping* y de establecimiento de cobro de derechos compensatorios por la existencia de subsidios a la

88. Se menciona que en lugar disminuir el gasto total en la ayuda al sector agropecuario, que en términos generales debía reducirse en un 20% para el año 2002, esta ahora representa una erogación total mayor que en el momento en que empezó a aplicarse el ARU (1995), de forma que la misma asciende en la actualidad a \$48.000 millones anuales en la UE y a \$18.000 millones anuales en Estados Unidos.

producción o a la exportación, y el establecimiento de salvaguardias cuando algún sector se encuentre amenazado de daño grave por efecto de las importaciones.

Sin embargo, es claro que ninguno de estos espacios es automático o gratuito, sino que debe ganarse por la acción organizada de los productores, de forma que se convenza u obligue al Gobierno al establecimiento de la medida. Por lo tanto, y como lo hemos afirmado repetidamente, las nuevas condiciones de manejo de las políticas comerciales exigen el incremento del nivel de organización de los productores, y la capacidad para dar un seguimiento constante a los fenómenos relacionados con el comercio internacional, lo cual significa el aumento de la capacidad de análisis científico, ya sea con el concurso de sus propios recursos o con el establecimiento de convenios con instituciones o la contratación de asesores.

Se puede afirmar, por lo tanto, que la evolución de los efectos de estas políticas reside en buena parte en la capacidad de respuesta de los productores organizados. Si estos son capaces de capacitarse para jugar con las nuevas reglas, y elevan su nivel de organización para tener una influencia significativa en la toma de las decisiones en el ámbito gubernamental, tendremos un escenario de lucha organizada con criterios técnicos y científicos, y una adaptación a las nuevas circunstancias que puede garantizar la supervivencia de los productores. Si ello no es así, el panorama de efectos graves con desaparición y ruina sería el escenario a futuro.

Si se analiza el accionar de las organizaciones, es claro que estas han ido logrando la capacidad de comprensión de los fenómenos y de acción en consecuencia. En este sentido, esto es un elemento que pareciera auspiciar el primer escenario mencionado arriba.

Sin embargo, también el análisis parece dar indicios de que la situación no es homogénea en todo el sector agropecuario, por lo que probablemente los efectos sean diferenciales de acuerdo con los niveles de organización y a la capacidad de acción. Desde esta perspectiva, es claro que los sectores de productores que no eleven su capacidad de organización serán los más vulnerables, lo que es particularmente grave si se piensa en la gran cantidad de pequeños productores dispersos y no organizados.

El proceso de globalización, en su manifestación en el ámbito de la generación de un espacio mundial de reproducción del capital y de la

acumulación basada en las empresas transnacionales, con la instauración de una división internacional de trabajo con las consecuencias que hemos mencionado para los países subdesarrollados, es la tendencia dominante en la actualidad. Sin embargo, esto no significa que el proceso es homogéneo ni exento de conflictos, en el que se camina hacia un mercado libre en el que van desapareciendo los obstáculos al comercio.

Por el contrario, la época de la globalización no ha suprimido, como ya mencionamos, los conflictos comerciales entre los países, y estos tienden a manifestarse en la formación de bloques comerciales y procesos de integración.

En este campo, se puede afirmar que nuestro país se mueve en el medio de grandes procesos y conflictos, que lo afectan y a no dudarlo, lo afectarán en mayor grado en el futuro.

En el capítulo IV hemos realizado un análisis de las repercusiones de la reconfiguración de la integración centroamericana, y también hemos hecho algunas referencias a los impactos de la formación del bloque comercial del norte (Tratado de Libre Comercio del Norte de América, NAFTA).

En lo que se refiere a la integración centroamericana, a nuestro parecer el proceso no parece encaminarse hacia una profundización de los esquemas de libre comercio, más allá de lo avanzado. El interés de la región parece encaminarse a buscar una mayor integración hacia el Norte, con el mercado norteamericano, antes que a una profundización del intercambio comercial regional.

Además, desde nuestra perspectiva, el hecho de que Costa Rica haya logrado la independencia de cada país para negociar acuerdos por aparte con terceros, y que lo haya aplicado al firmar un Tratado de Libre Comercio con México, como ya lo hemos mencionado, le quitó gran parte de la solidez al bloque y frustró, a nuestro parecer, la posibilidad de una profundización mayor de los procesos de integración comercial.

Sin embargo, esto no significa que el intercambio comercial en el ámbito centroamericano no tenga posibilidades de crecer, pero sí significa que se cortó la posibilidad de que la región pueda actuar en bloque para negociar una mejor posición en el contexto internacional y que el proceso pueda llevar a la creación de un firme mercado interno regional, que se convierta en un significativo motor del desarrollo.

Esta posibilidad se reduce si se toma en cuenta, además, que el supuesto bloque no ha podido ponerse de acuerdo en la adopción de

un arancel externo común, la cual podría brindar ventajas relativas significativas para el intercambio intrarregional.

La consolidación y profundización del intercambio comercial al interior del NAFTA, integrado por Estados Unidos, Canadá y México, que es previsible en el futuro, presenta la amenaza potencial, como ya lo analizamos, de que los cambios que el proceso está generando en la agricultura mexicana, lleve a la expansión de productos que puedan competir en alto grado con la producción costarricense y en general centroamericana en los mercados de Estados Unidos y Canadá.

En México se está planteando un conjunto de medidas de reconversión productiva, orientado a buscar opciones de producción para los campesinos desplazados de los granos básicos, especialmente de maíz, por el impacto de las importaciones que se realizan desde Estados Unidos. Lo grave es que estas opciones se están explorando en muchos casos en los rubros de vegetales, frutas, raíces y tubérculos, por lo que esta producción podría entrar en competencia directa con las exportaciones nuestras, más si se toma en cuenta que México cuenta con las condiciones para expandir ese tipo de cultivos.

Si esta tendencia se profundiza, como pareciera ser probable dadas las ventajas relativas de que disfruta México para entrar con sus productos en los mercados estadounidense y canadiense, en el marco del NAFTA, los efectos pueden ser desastrosos para nuestros productores. Se tendría así, como escenario en el futuro, una crisis profunda de los rubros de frutas, legumbres y vegetales, y raíces y tubérculos, con graves consecuencias sobre los productores.

El esquema de entrada de los productos nuestros al mercado norteamericano se realiza en el marco de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), que constituye una concesión unilateral del Gobierno de Estados Unidos, que no se encuentra enmarcada en ningún convenio o tratado comercial. Se puede afirmar, por lo tanto, que su existencia es relativamente frágil, ya que depende casi exclusivamente de los lineamientos políticos de los gobernantes de turno de Washington.

La suerte futura del comercio hacia el mercado de Estados Unidos, y eventualmente hacia el NAFTA, debe visualizarse desde la perspectiva de la evolución futura de los procesos de integración comercial hemisférica, en lo que podría considerarse el futuro específico de la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Es claro que los esfuerzos realizados por Costa Rica y el resto de los países centroamericanos, para ser aceptados dentro de una ampliación del NAFTA, ya sean como región en su conjunto o a nivel individual por país, han sido, hasta la fecha, infructuosos. Pareciera que mientras el NAFTA no se encuentre totalmente consolidado, no estaría a la orden del día su expansión hacia el Sur, ya que la incorporación de nuevos países puede generar conflictos y fisuras que pareciera que se quieren evitar por el momento.

Sin embargo, a lo anterior debe añadirse el hecho de que Estados Unidos se encuentra impelido por la expansión de la UE a consolidar y eventualmente expandir su propio bloque comercial. Ya ha logrado un gran avance con la formación del NAFTA, pero su meta está puesta en la constitución de un bloque continental, que le brinde un espacio económico que pueda estructurar a la medida de sus necesidades. Este es el sentido que tiene el ALCA.

El proceso hacia ese bloque continental no parece ser fácil ni seguro. Por un lado, este tiene que tomar en cuenta que ya existen otros bloques a escala continental, que tienen su propia evolución e intereses, el más amplio de los cuales es el MERCOSUR; de forma que la meta de hacer una integración comercial a la medida de los intereses de Estados Unidos no es sencilla.

En este marco, a nuestro entender se abre un espacio para que el proceso hacia el ALCA transite por el camino de expansiones sucesivas en la de integración del norte, en el que Centroamérica puede tener un lugar. Desde esta perspectiva, el escenario futuro pareciera incluir una expansión paulatina de un bloque comercial liderado por Estados Unidos, pero no pareciera que incluya una integración continental, por lo menos en un plazo corto (5 ó 10 años).

La expansión de un bloque comercial hacia el Sur con la integración gradual de diversos países (Caribe y América Central, área andina), significará que las ventajas relativas que hasta el momento han disfrutado los países integrados en la ICC, deben extenderse a todos los países involucrados. Esta posibilidad debe analizarse con el mayor cuidado, ya que afectaría las condiciones de competencia de nuestros productos en el mercado estadounidense, con efectos complejos que deberían establecerse con cuidado.

Por otro lado, la integración del país en un bloque tal, significa una exposición aún mayor que la actual a la competencia con productos

importados de una procedencia muy variada, lo que podría redundar en condiciones desfavorables para los productores vinculados al mercado interno.

Dentro de la política comercial internacional del país, se ha mencionado la intención de continuar la estrategia de suscripción de acuerdos comerciales bilaterales, como una de las vías para implementar la apertura de la economía. La experiencia pasada demuestra que estos convenios se han firmado sin una adecuada evaluación de sus consecuencias, sin una integración real de los sectores productivos a las negociaciones y sin una visión clara de que en ellos deben establecerse condiciones de tratamiento especial para los denominados sectores sensibles.

El Tratado Comercial suscrito con México es un ejemplo de ello, en el que, a nuestro parecer, se pretendió establecer un esquema de intercambio comercial en un plano de igualdad entre los países, sin una adecuada consideración de las diferencias claras existentes entre las dos economías. Estas diferencias hacen que la oferta exportable mexicana sea extremadamente variada y abundante, en tanto que las posibilidades reales de nuestra economía para tener acceso al mercado mexicano eran extremadamente más reducidas, lo cual ha redundado en una verdadera avalancha de importaciones mexicanas que ha deteriorado extremadamente nuestra balanza comercial con ese país y generado efectos claros de desplazamiento de la producción nacional.

Es paradójico que hayan sido precisamente los mexicanos los que hayan exigido el establecimiento de excepciones, las cuales fueron aceptadas por nuestro gobierno, de forma que se estipuló la exclusión del azúcar y los productos lácteos del tratado, los cuales eran dos de los rubros más promisorios para los productores nacionales, convirtiendo así al tratado en un instrumento que ha beneficiado más al país más poderoso.

Es importante recordar esta experiencia, ya que el panorama hacia el futuro contempla el posible establecimiento de tratados con otros países o bloques comerciales, los cuales tienen las mismas características que México: una oferta exportable de alto volumen y extremadamente variada, contra una oferta exportable nacional relativamente reducida. Así, en la actualidad se encuentran establecidas negociaciones con Chile, y se ha hablado de la posibilidad de establecer un acuerdo con el MERCOSUR.

Ante este panorama, los efectos de la suscripción de tratados similares al establecido con México, pueden ser de amplias proporciones, especialmente sobre los sectores orientados hacia el mercado interno,

con la de que no pareciera estar dentro de la visión estratégica del Gobierno que uno de los puntos por establecer es la protección de sectores sensibles. Pareciera claro que se van a establecer más acuerdos comerciales bilaterales en el futuro próximo, y que ante ello el sector productivo debe impulsar el establecimiento de excepciones y presionar para que estas sean incluidas en los tratados.

Si ello no ocurre, los efectos que se producirían sobre la producción nacional agudizarían más la situación de crisis actual, reduciendo en alto grado los espacios para la producción.

En lo que respecta a las relaciones comerciales con la UE, las perspectivas no son nada claras. Muchas veces se cae en la tentación de olvidar que una parte significativa de nuestras exportaciones se dirigen al mercado comunitario, y que las vinculaciones comerciales con este bloque son vitales para productos como el café y el banano, por citar dos de una importancia primordial en la estructura de nuestras exportaciones.

El posible recrudescimiento de las políticas proteccionistas en la UE, es entonces un fenómeno al que debe concedérsele una importancia vital. Ello, a la par del creciente papel de este bloque en el mercado de las exportaciones agropecuarias a escala mundial, en el marco de la liberalización unilateral de nuestro mercado, puede colocar al país en una situación de amplia desventaja.

Hasta el momento, el país ha sido afectado de muy diversas formas por el proteccionismo europeo. El establecimiento de cuotas para la producción bananera, por ejemplo, limitó en alto grado las exportaciones de ese producto al mercado comunitario, como se analizó en el capítulo IV, y la situación de autoabastecimiento interno y de sobreproducción limita nuestras posibilidades de exportación en rubros como la carne, los lácteos o el azúcar.

Es claro que las tendencias actuales no apuntan a una modificación de la situación anterior, de forma que el mercado europeo comunitario, si bien tiene gran importancia para nuestras exportaciones, no se vislumbra que esa importancia pueda aumentar significativamente en los próximos años.

No obstante, nadie puede negar la importancia que reviste resguardar las condiciones actuales de entrada de nuestros productos a ese mercado. Lo anterior, a nuestro entender, es un aspecto que debe valorarse con cuidado en el marco de los procesos de integración comercial hemisférica en el continente americano.

Es clara la existencia de un gran conflicto comercial entre la UE y Estados Unidos, que tiene una de sus manifestaciones más agudas en los productos agropecuarios. Este conflicto signó, por así decirlo, el ARU, de forma que su Acta Final no es sino el reflejo del compromiso entre estos dos bloques económicos, y a no dudarlo marcará el campo para las nuevas rondas de negociaciones que se vienen dando desde 1999.

La expansión del bloque comercial liderado por Estados Unidos, con Centroamérica como un todo, a no dudarlo tendría un efecto en nuestras relaciones comerciales con la UE. Si nuestro país se matricula, por así decirlo, en forma definitiva en un bloque comercial con Estados Unidos, ello puede llevar a la pérdida de las ventajas relativas que se ha tenido para comerciar con la UE, como es el caso de la actual estructura de las importaciones de banano en ese bloque.

Todo lo que hasta el momento hemos expuesto, conforma un escenario sumamente complejo, en el que se interrelacionan una serie de aspectos diversos: políticas nacionales de apertura comercial unilateral, procesos de integración comercial regional y hemisférica, conflictos entre grandes bloques económicos, estructuras de subsidios que deterioran la capacidad competitiva de nuestros productos en los mercados interno e internacional y la acción organizada de los productores en defensa de sus legítimos intereses.

El complejo escenario, para la agricultura costarricense y para los campesinos, en los albores del próximo milenio, es el de una situación en la cual los espacios de producción se han restringido fuertemente y se pueden restringir aún más en el futuro. Su futuro es incierto, aun en su papel de productores de alimentos baratos en el marco de la globalización, y ponen al sector ante la disyuntiva de organizarse para enfrentar los procesos y las políticas, o desaparecer.

La adecuada comprensión de la situación actual es de vital importancia para los productores organizados. El nuevo milenio no augura nada bueno si no se tiene capacidad para revertir la situación.

Con las reflexiones que concluimos esperamos haber brindado un modesto aporte para explicar la situación actual y las estrategias principales para actuar en su modificación, en aras de mantener a la producción agropecuaria y a los pequeños productores campesinos como una parte de vital importancia de nuestra nacionalidad.

Bibliografía

AHMED, Iftikhar. 1988. "The bio-revolution in agriculture: Key to poverty alleviation in the Third World?". *International Labour Review*. Vol. 127, N.º 1. Geneva.

_____. 1989. "Advanced agricultural biotechnologies. Some empirical findings on their social impact". *International Labour review*. Vol. 128, N.º 5. Geneva.

ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL. 1993. *Exportaciones no tradicionales en Costa Rica. Mitos y realidades*. ACI - Fundación Friedrich Ebert. San José, Costa Rica (mimeógrafo).

ANDERSON, Kym y TYERS, Rod. 1990. "How Developing Countries Could Gain from Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round"; en: GOLDIN y KNUDSEN, 1990.

ARAUJO Jr., José Tavares de. 1990. "Integración económica en América del Norte y el Cono Sur". *Comercio Exterior*. Vol. 40, N.º 8. Banco Nacional de Comercio Exterior. México, agosto.

ASAMBLEA LEGISLATIVA. 1994. *Ley 7475: Aprobación del Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales*. Alcance No. 40 a *La Gaceta* N.º 245 del 26 de diciembre de 1994. Imprenta Nacional. San José, Costa Rica.

ASAMBLEA LEGISLATIVA. 1994. *Ley 7474: Aprobación del Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (Tres Tomos)*. Alcance N.º 39 a *La Gaceta* N.º 244 del 23 de diciembre de 1994. Imprenta Nacional. San José, Costa Rica.

ÁVILA CONNELLY, Claudia. 1991. "El mercado de América del Norte, espacio económico para México". *Comercio Exterior*. Vol. 41, N.º 7. Banco Nacional de Comercio Exterior. México, julio.

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR. 1993. "América Latina y las barreras no arancelarias de los gigantes económicos". *Comercio Exterior*. Vol. 43 (3). México.

BRIGNOL-MENDES, Raul. 1995. *El marco externo y el desarrollo de la agricultura en América Latina y el Caribe*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Oficina Regional para la América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.

BUELENS, Frans. 1992. "The Creation of Regional Blocs in the World Economy". *Intereconomics. Review of International Trade and Development*. Vol. 27, N.º 3, mayo-junio. HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung. Verlag Weltarchiv GMBH. Hamburgo, Alemania.

CÁMARA NACIONAL DE AGRICULTURA Y AGROINDUSTRIA. 1994. *Hacia la agricultura del Siglo XXI*. CNAA. San José, Costa Rica.

CHAVES, Rocío. 1996. *Régimen de Comercio Exterior de Costa Rica y adhesión de nuestro país a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Implicaciones y opciones de protección para el sector agropecuario*. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica-Escuela de Economía, Universidad Nacional-Fundación Friedrich Ebert. San José.

COMEX. 1991. *Glosario de Términos Económicos y Siglas utilizados en el tema de Comercio Exterior*. MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR. Imprenta Nacional, San José, Costa Rica.

_____. 1994a. *Ciclo de Conferencias, Parte I y II, 1994*. MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR. N.ºs 10 y 11. Imprenta Nacional, San José, Costa Rica.

_____. 1994b. *La Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y sus implicaciones para Costa Rica*. MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR. Imprenta Nacional. San José, Costa Rica.

_____. 1995. *El Régimen de Comercio Exterior de Costa Rica. Informe de la Organización Mundial de Comercio sobre la Política Comercial de Costa Rica. Informe del Gobierno sobre la Política Comercial de Costa Rica*. MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR. Imprenta Nacional. San José, Costa Rica.

_____. 1996. Foro: "Preparándonos para el Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA". MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR. San José, Costa Rica.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. 1987. *Objetivo 92. La Europa sin fronteras: hacia un gran mercado interior*. Serie Documentos. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.

_____. 1990. *La política agraria común de Europa a inicio de los años noventa*. Serie Documentos Europeos. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.

CORDEU, José L.; VALDÉS, Alberto y SILVA, Francisca (Editores). 1996. *Taller FAO/BANCO MUNDIAL. Implementación del Acuerdo de la Ronda Uruguay en América Latina: el caso de la Agricultura*. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.

DE LA OSSA, Álvaro (Compilador). 1993. *El sistema de la integración centroamericana: Crítica de la visión oficial*. Friedrich Ebert Stiftung-FLACSO-Fundación Centroamericana por la Integración. San José, Costa Rica.

DE LA VEGA DOMÍNGUEZ, Jorge. 1991. "México y la integración comercial en Norteamérica". *Comercio Exterior*. Vol. 41, N.º 6. Banco Nacional de Comercio Exterior. México, junio.

CASTRO MARTÍNEZ, Pedro Fernando. 1989. "El Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá". *Comercio Exterior*. Vol. 39, N.º 4. Banco Nacional de Comercio Exterior. México, abril.

FALLAS, Helio. 1989. "El Programa de Ajuste Estructural y la agricultura en Costa Rica"; en REUBEN, 1989.

FAJARDO, Gonzalo. 1992. *Promoción de la Libre Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor*. Ministerio de Economía, Industria y Comercio. San José, Costa Rica.

FERNÁNDEZ, Mario E. 1989. *Acceso a la tierra y reproducción del campesinado en Costa Rica*. Trabajo presentado al Séptimo Congreso Mundial de Sociología Rural. Bologna, Italia, 25 de junio a 1.º de julio 1988. Publicado como artículo en: *Revista de Ciencias Sociales*. N.º 43. Universidad de Costa Rica. San José.

_____. 1992. "Agricultura de cambio y proletarización campesina en Costa Rica"; en: MENDIZÁBAL y WELLER, 1992.

_____. 1994. *La integración de la agricultura en la región centroamericana en el marco de los procesos de apertura comercial*. Contribuciones. N.º 17. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica. San José.

_____. 1996a. "La reconformación de la integración económica en América Central y la agricultura costarricense: perspectivas y estrategias para los diferentes subsectores"; en : NUHN y STAMM, 1996.

_____. 1996b. *Las consecuencias generales de la apertura comercial sobre la agricultura costarricense y la acción organizada de los productores*. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica-Escuela de Economía, Universidad Nacional-Fundación Friedrich Ebert. San José.

_____. 1996c. *Bibliografía seleccionada sobre apertura comercial e integración económica en la agricultura centroamericana*. Serie Información Documental N.º 9. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica. San José.

HERNÁNDEZ, Mario E. y ABARCA, Ethel. 1995. "El Protocolo al Tratado General de Integración Centroamericana: ¿Base de desarrollo o tumba del proceso integracionista". *Anuario de Estudios Centroamericanos*. Vol. 21, 1995. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica. San José.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. 1997. *Perspectivas de la Economía Mundial*. Mayo 1997. FMI. Washington D.C., Estados Unidos.

FRIEDLAND, William H. 1992. "La demanda mundial por frutas y vegetales frescos"; en: MENDIZABAL y WELLER, 1992.

GOLDIN, Ian y KNUDSEN, Odin. 1990. *Agricultural Trade Liberalization. Implications for Developing Countries*. OCDE / The World Bank. París.

GONZÁLEZ, Anabel. 1994. "La Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y sus implicaciones para Costa Rica"; en: COMEX, 1994a.

GONZÁLEZ, Anabel. 1995a. "El Régimen de Comercio Exterior de Costa Rica: Elementos para el diseño de una Política hacia el Futuro"; en: COMEX, 1995.

GONZÁLEZ, Anabel. 1995b. "La Organización Mundial del Comercio: Implicaciones para Costa Rica"; en: COMEX, 1995.

GRANADOS, Jaime. 1994. "El Acuerdo sobre Normas de Origen de la Ronda Uruguay y de Negociaciones Comerciales Multilaterales"; en: COMEX, 1994a.

GOODMAN, S. F. 1992. *The European Community*. McMillan. Hampshire and London.

GOYBET, Catherine. 1991. "Qu'apportera l'espace économique européen?". *Revue de Marché Commun et de l'Union Européenne*. N.º 344, febrero. Les Editions Techniques et Economiques. París.

GREENAWAY, David. 1991. "New Trade Theories and Developing Countries"; en: BALASUBRAMANYAN, V. N. y LALL, Sanjaya (Editores). 1991. *Current Issues in Development Economies*. McMillan. Hampshire and London.

GRIFFIN, Keith y KAHN, Azizur Rahman. 1992. *Globalization and the Developing World: An Essay on the International Dimensions of Development in the Post-Cold War Era*. UNRISD. Ginebra.

GRANELL, Francesc. 1986. "Les périodes transitoires des différents élargissements de la Communauté Européenne". *Revue de Marché Commun et de l'Union Européenne*. N.º 294, febrero. Les Editions Techniques et Economiques. Paris.

GRIGG, David. 1992. *The Transformation of Agriculture in the West*. Blackwell. Oxford, UK y Cambridge, USA.

HARROP, Jeffrey. 1989. *The Political Economy of Integration in the European Community*. Edward Elgar Publishing Limited. England.

HERRERA, Carlos. 1992. "La apertura gradual en Costa Rica a partir de 1983". *Pensamiento Iberoamericano*. N.º 21. España.

IICA / MAPA. 1992. *La Agricultura de América Latina y el Caribe. Estrategias para el Fin de Siglo*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (España). Coronado, Costa Rica.

IICA/Programa de Comercio e Integración. 1993. *Centroamérica 1993: Perfiles sectoriales de políticas y comercio agrícolas*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Coronado, Costa Rica.

IRVIN, George y HOLLAND, Stuart (Editores). 1990. *Centroamérica. El futuro de la Integración Económica*. CRIES - DEI. Editorial DEI. San José, Costa Rica.

JACQUEMIN, Alexis y SAPIR, André. "European Integration or World Integration?". *Weltwirtschaftliches Archiv*. Bd. CXXIV.

JOSLING, Tim. 1993 "Agricultural Policy Reform in the USA and the EC"; en: RAYNER y COLMAN, 1993a.

KONANDREAS, Panos y GREENFIELD, Jim. 1996. "Compromisos de la Ronda Uruguay respecto a ayuda interna y subvenciones a las exportaciones: sus consecuencias para los países en desarrollo"; en: CORDEU, VALDÉS Y SILVA.

LE ROY, Pierre. 1991. *L'Avenir des Agricultures Françaises*. Quinta Edición (actualizada). Presses Universitaires de France. París.

LEVY, Santiago y WIJNBERGEN, Sweder van. 1994. "Labor markets, migration and welfare. Agriculture in the North-American Free Trade Agreement". *Journal of Development Economies*. N.º 43. North-Holland. Amsterdam.

LÓPEZ, Tania L. 1994a. "El acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias de la Ronda Uruguay"; en: COMEX, 1994a.

LÓPEZ, Tania L. 1994b. "El Acuerdo Sobre la Agricultura contenido en el Acta Final de la Ronda Uruguay"; en: COMEX, 1994a.

LÓPEZ, Tania L. 1995. "Los acuerdos plurilaterales de la OMC aplicados al comercio agropecuario: El Acuerdo de la carne de bovino y el Acuerdo Internacional de los productos lácteos"; en: COMEX. 1995.

McMAHON, Joseph A. 1988. *European Trade Policy in Agricultural Products*. Martinus Nijhoff Publishers. Dordrecht, Boston, London.

MELMED-SANJAK, Jolyne; SANTIAGO, Carlos E. y MAGID, Alvin. 1994. *Centroamérica en la globalización: Perspectivas comparativas*. University at Albany. Editorial Porvenir. San José, Costa Rica.

MENDIZÁBAL, Ana Beatriz y WELLER, Jürgen. 1992. *Exportaciones agrícolas no tradicionales del istmo centroamericano. ¿Promesa o Espejismo?* PREALC-OIT/CADESCA. Panamá.

MEIC. 1996a. *Salvaguardia*. MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMERCIO, Oficina de Prácticas de Comercio Desleal y Medidas de Salvaguardia. San José, Costa Rica.

MEIC. 1996b. *Prácticas Desleales de Comercio Internacional*. MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMERCIO, Oficina de Prácticas de Comercio Desleal y Medidas de Salvaguardia. San José, Costa Rica.

MONGE, Álvaro. 1995. "Condiciones de acceso para los productos agrícolas costarricenses en los mercados externos después de la Ronda de Uruguay"; en: COMEX, 1995.

MONGE, Reynaldo. 1995 "Reglas de Origen en el Comercio Internacional"; en: COMEX, 1995.

MOULIN, Annie. 1988. *Les Paysans dans la Société Française. De la Revolution a nos jours*. Editions du Seuil. París.

NEVEU, André. 1991. *Agriculture. Economie de l'Agriculture Française en Europe: Forces et Faiblesses*. Dunod. París.

NUHN, Helmut y STAMM, Andreas (Editores). 1996. *Apertura comercial en Centroamérica: nuevos retos para la agricultura*. Friedrich Ebert Stiftung-Departamento Ecuménico de Investigaciones. Editorial DEI. San José.

POMAREDA, Carlos (Editor). 1992. *La agricultura en el desarrollo económico de Centroamérica en los 90*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Coronado, Costa Rica.

POMAREDA, Carlos; TREJOS, Rafael y VILLASUSO, Juan Manuel (Compiladores). 1993. *Libre Comercio, Integración y Agricultura en Centroamérica. 24 Opiniones en busca de un consenso*. IICA / IESCARIBE/ FEDE-PRICAP. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Coronado, Costa Rica.

RAYNER, A. J. y COLMAN, David (Editores). 1993a. *Current Issues in Agricultural Economics*. Macmillan. Londres.

RAYNER, A. J. y COLMAN, David. 1993b. "Current Issues in Agricultural Economics: Introduction and Overview"; en: RAYNER y COLMAN, 1993a.

RAYNER, A. J. *et al.* 1993. "Agricultural Trade and the GATT"; en: RAYNER y COLMAN, 1993a.

REUBEN, William (Compilador). 1989. *Los campesinos frente a la nueva década. Ajuste estructural y pequeña producción agropecuaria en Costa Rica*. CECADE. Editorial Porvenir. San José.

RIVERA, Rolando y ROMÁN, Isabel. 1989. "Ajuste estructural y alternativas productivas para los pequeños productores (Algunas consideraciones para el debate); en REUBEN, 1989.

RODRÍGUEZ, Ennio (Editor). 1991. *El desafío del desarrollo centroamericano*. FEDEPRICAP. Editorial EUNED. San José, Costa Rica.

SALAZAR, José Manuel. 1990. "Presente y futuro de la integración centroamericana". *Revista de la CEPAL*. N.º 42. Comisión Económica para la América Latina, Naciones Unidas. Santiago, diciembre.

SALINAS DE GORTARI, Carlos. 1989. "México-Estados Unidos: una nueva era de cooperación y amistad". Discurso ante la Sesión Conjunta del Congreso de Estados Unidos el 4 de octubre de 1989. *Comercio Exterior*. Vol. 39, N.º 10. México, octubre.

SECRETARÍA DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC). 1995. "Examen de las Políticas Comerciales Costa Rica. Informe de la Secretaría"; en: COMEX, 1995.

SERRA PUCHE, Jaime. 1991. "Principios para negociar el tratado de libre comercio de América del Norte". Intervenciones ante el Senado del 13 de marzo ("Bases de la negociación") y del 20 de junio ("Importancia de las seis áreas de negociación"). *Comercio Exterior*. Vol. 41, N.º 7. Banco Nacional de Comercio Exterior. México, julio.

STAMM, Andreas. 1996. "¿Una nueva dinámica para las zonas rurales? Relaciones intersectoriales y efectos territoriales del cambio en el modelo de desarrollo de Costa Rica"; en NUHN y STAMM, 1996.

SUÁREZ, Víctor. "TLC a tres años: Implicaciones hacia la agricultura campesina y la seguridad alimentaria de México". Ponencia presentada en el Seminario-Taller "Comercio Internacional Agrícola", Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA), Programa PAR-CIDA, ASOCODE. Tegucigalpa, Honduras, diciembre 1997.

TEULON, Frédéric. 1991. *La Politique Agricole Commune*. Presses Universitaires de France. París.

TRACY, Michael. 1989. *Government and Agriculture in Western Europe. 1880-1988*. Tercera Edición. Harvester Wheatsheaf. New York, London, Toronto, Sydney, Tokio.

VALDÉS, Alberto. 1996. "Breve descripción general del impacto global del Acuerdo de la Ronda Uruguay y lecciones de los primeros reformadores"; en: CORDEU; VALDÉS y SILVA, 1996.

VANDENDRIESSCHE, Henri. 1976. *L'Industrie de Transformation de Fruits Tropicaux. Études de cas de cette industrie dans les pays en voie de développement*. Centre de Développement de l'OCDE. Organization de Cooperation et de Développement Économiques. París.

VERMEER, Riné. 1989. "La Política Agraria de la Administración Arias en el marco del ajuste estructural"; en: REUBEN, 1989.

WALGATE, Robert. 1990. *Miracle or Menace? Biotechnology and the Third World*. The Panos Institute. Londres.

WELLER, Jürgen. 1996. "Efectos del ajuste estructural en el empleo y los ingresos agropecuarios, con énfasis en las exportaciones no tradicionales. Los casos de Costa Rica y Honduras"; en NUHN y STAMM, 1996.

WHITTINGHAM, Wilfred. 1989. "La Iniciativa de los Estados Unidos para la Cuenca del Caribe". *Revista de la CEPAL*. N.º 39. Comisión Económica para la América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. Santiago, diciembre.

WINTERS, L. Alan. 1993. "The Political Economy of Industrial Countries' Agricultural Policies". En: RAYNER y COLMAN, 1993a.

ZANDEN, J. L. van. 1988. *The First Green Revolution. The Growth of Production and Productivity in European Agriculture 1870-1914*. Vrije Universiteit Amsterdam. Research Seminars, Rural Development Studies. Institute of Social Studies. La Haya, 1990.

ZEEUW, Aart. 1989a. "GATT and Agriculture". *Compromise*. *European Affairs*. Vol. 3, N.º 1. Elsevier. Amsterdam, Holanda.

ZEEUW, Aart. 1989b. "Blueprint for a GATT Compromise". *European Affairs*. Vol. 5, N.º 2. Elsevier. Amsterdam, Holanda.

Anexo estadístico

Cuadro A-1
**Producción de fertilizantes a escala mundial
y en los países desarrollados y subdesarrollados
(miles de toneladas)
1965-1994**

Años	Mundo	Países desarrollados	Países en desarrollo
1965	50,914	46,885	4,029
1966	55,932	50,982	4,950
1967	60,247	55,499	4,748
1968	63,381	58,526	4,855
1969	67,243	61,117	6,126
1970	72,935	65,524	7,411
1971	78,110	69,121	8,989
1972	84,606	73,917	10,689
1973	89,561	77,760	11,801
1974	93,022	80,660	12,362
1975	94,172	80,043	14,128
1976	99,634	84,542	15,092
1977	106,343	88,100	18,243
1978	113,486	92,500	20,986
1979	118,740	94,776	23,964
1980	124,752	97,329	27,422
1981	119,636	91,513	28,123
1982	119,954	89,926	30,027
1983	130,812	98,356	32,456
1984	139,680	103,548	36,132
1985	136,027	99,635	36,392
1986	143,556	103,361	40,196
1987	152,240	108,028	44,212
1988	158,255	110,294	47,961
1989	152,922	104,321	48,601
1990	147,589	97,866	49,724
1991	144,162	92,946	51,216
1992	138,738	86,476	52,263
1993	131,635	80,035	51,599
1994	136,431	80,789	55,642

Fuente: Base de Datos FAO SOFA96.

Cuadro A-2
**Volumen de la población económicamente activa
en actividades agrícolas (miles de personas)**
Mundo, países desarrollados y países subdesarrollados
1980-1995

Años	Mundo	Países desarrollados	Países subdesarrollados
1980	1,068,764	74,380	994,384
1981	1,084,909	72,838	1,012,071
1982	1,099,691	71,277	1,028,414
1983	1,113,734	69,737	1,043,997
1984	1,128,083	68,302	1,059,781
1985	1,143,404	66,985	1,076,419
1986	1,160,075	65,860	1,094,215
1987	1,177,794	64,893	1,112,901
1988	1,195,942	63,989	1,131,953
1989	1,213,587	63,067	1,150,520
1990	1,230,146	62,094	1,168,052
1991	1,245,343	61,047	1,184,296
1992	1,259,465	59,919	1,199,546
1993	1,272,965	58,794	1,214,171
1994	1,286,453	57,648	1,228,805
1995	1,300,505	56,612	1,243,893

Fuente: Base de Datos FAO SOFA96.

Cuadro A-3
Volumen de la población económicamente activa
en actividades agrícolas (miles de personas)
Comunidad Económica Europea (CEE-12), Estados Unidos,
América Latina y Costa Rica.
1980-1995

Años	Comunidad Económica Europea	Estados Unidos	América Latina	Costa Rica
1980	14,815	3,801	44,507	277
1981	14,390	3,788	44,825	281
1982	13,931	3,745	45,014	284
1983	13,464	3,682	45,101	286
1984	13,012	3,620	45,138	289
1985	12,591	3,573	45,149	291
1986	12,205	3,546	45,161	293
1987	11,854	3,533	45,144	295
1988	11,521	3,532	45,098	297
1989	11,193	3,536	45,010	299
1990	10,845	3,540	44,876	300
1991	10,476	3,541	44,698	301
1992	10,090	3,541	44,504	301
1993	9,703	3,539	44,309	300
1994	9,318	3,535	44,135	299
1995	8,963	3,534	43,996	297

Fuente: Base de Datos FAO SOFA96.

Cuadro A-4
Comercio Internacional Agropecuario y
Balanza Comercial Agropecuaria (millones de dólares)
Países desarrollados y en desarrollo
1965-1994

Años	Países desarrollados			Países en desarrollo		
	Importaciones	Exportaciones	Export. menos Importaciones	Importaciones	Exportaciones	Export. menos Importaciones
1965	35,766	24,772	-10994	8,695	16,255	7,560
1966	38,037	26,551	-11486	9,318	16,536	7,218
1967	37,134	27,161	-9973	9,495	16,079	6,584
1968	37,752	27,442	-10310	9,500	16,616	7,116
1969	40,916	28,968	-11948	9,653	17,828	8,175
1970	45,952	32,808	-13144	10,679	19,263	8,584
1971	49,154	36,761	-12393	11,734	19,293	7,559
1972	58,300	44,318	-13982	13,060	22,234	9,174
1973	82,204	65,714	-16490	19,650	30,736	11,086
1974	97,769	79,379	-18390	30,376	39,849	9,473
1975	104,913	84,088	-20825	32,614	40,134	7,520
1976	113,552	87,913	-25639	31,756	45,553	13,697
1977	129,439	98,033	-31406	37,751	55,277	17,526
1978	144,440	115,394	-29046	44,622	57,720	13,098
1979	170,561	138,879	-31682	53,732	65,812	12,080
1980	186,402	161,441	-24961	68,939	72,811	3,872
1981	179,064	162,427	-16637	75,328	71,086	-4,242
1982	167,214	148,737	-18477	67,727	64,686	-3,041
1983	164,548	142,748	-21800	65,138	66,357	1,219
1984	173,339	146,596	-26743	68,702	74,618	5,916
1985	171,385	138,571	-32814	62,197	70,404	8,207
1986	192,606	154,152	-38454	59,506	75,208	15,702
1987	214,764	178,143	-36621	64,138	74,853	10,715
1988	237,763	202,717	-35046	76,119	85,317	9,198
1989	243,213	214,957	-28256	85,442	87,645	2,203
1990	266,817	236,610	-30207	86,606	90,248	3,642
1991	268,046	238,969	-29077	86,849	90,615	3,766
1992	287,028	261,243	-25785	96,207	93,249	-2958
1993	257,696	243,044	-14652	95,294	92,986	-2308
1994	287,602	270,613	-16989	108,000	110,023	2023

Fuente: Base de Datos FAO SOFA96.

Cuadro A-5
Importaciones y exportaciones de frutas y legumbres
en el comercio mundial (millones de dólares)
Mundo, países desarrollados y países subdesarrollados
1965-1994

Años	Importaciones			Exportaciones		
	Mundo	Desarrollados	Subdesarrollados	Mundo	Desarrollados	Subdesarrollados
1965	5,686	5,016	670	4,849	3,154	1,695
1966	6,016	5,286	730	5,177	3,336	1,841
1967	6,177	5,404	773	5,394	3,437	1,956
1968	6,368	5,554	813	5,558	3,426	2,132
1969	7,091	6,229	862	6,154	3,879	2,275
1970	7,658	6,717	942	6,526	4,185	2,341
1971	8,265	7,284	981	7,057	4,550	2,507
1972	9,882	8,694	1,188	8,546	5,636	2,910
1973	12,591	11,130	1,460	10,805	7,187	3,618
1974	14,158	12,152	2,005	12,146	8,039	4,106
1975	16,120	13,865	2,255	13,748	9,345	4,403
1976	17,971	15,389	2,582	15,383	10,178	5,205
1977	21,087	18,039	3,048	17,672	11,559	6,113
1978	24,006	20,318	3,688	20,116	12,868	7,248
1979	28,065	23,510	4,555	23,954	15,803	8,150
1980	31,465	25,912	5,553	27,010	17,528	9,482
1981	32,059	25,977	6,082	27,768	17,515	10,253
1982	31,013	25,264	5,749	26,665	16,726	9,939
1983	29,971	24,445	5,527	24,905	15,639	9,266
1984	31,814	26,340	5,474	27,024	16,115	10,909
1985	32,178	27,013	5,165	26,515	16,203	10,313
1986	38,381	32,819	5,563	32,466	20,012	12,454
1987	45,286	39,670	5,615	37,704	24,168	13,536
1988	49,610	43,054	6,556	40,904	25,654	15,250
1989	50,088	43,009	7,079	42,115	26,733	15,381
1990	60,416	52,465	7,951	50,945	32,675	18,271
1991	63,637	55,318	8,319	54,465	35,305	19,160
1992	66,493	57,267	9,226	55,927	35,901	20,026
1993	59,588	50,195	9,393	54,552	34,966	19,587
1994	68,268	57,643	10,625	62,114	40,677	21,436

Fuente: Base de Datos FAO SOFA96.

Cuadro A-6
Valor de las importaciones y las exportaciones
y balanza comercial Costa Rica
1950-1997

Años	Importaciones CIF (millones de US\$)	Exportaciones FOB (millones de US\$)	Balanza Comercial
1950	45,9	55,7	9,8
1951	55,7	63,6	7,9
1952	68,0	73,3	5,3
1953	73,6	80,2	6,6
1954	80,8	84,6	3,8
1955	87,5	81,1	-6,4
1956	91,4	67,5	-23,9
1957	96,8	83,2	-13,6
1958	99,3	92,0	-7,3
1959	102,7	76,7	-26,0
1960	110,4	84,3	-26,1
1961	107,2	84,2	-23,0
1962	113,3	92,9	-20,4
1963	123,8	95,0	-28,8
1964	138,6	113,4	-25,2
1965	178,2	111,8	-66,4
1966	178,4	135,5	-42,9
1967	190,7	143,8	-46,9
1968	213,9	170,8	-43,1
1969	245,1	189,7	-55,4
1970	316,7	231,2	-85,5
1971	349,7	225,4	-124,3
1972	372,8	280,9	-91,9
1973	455,3	344,5	-110,8
1974	719,7	440,3	-279,4
1975	694,0	493,3	-200,7
1976	770,4	592,9	-177,5
1977	1021,4	828,2	-193,2
1978	1165,7	864,9	-300,8
1979	1396,8	934,4	-462,4
1980	1523,8	1001,7	-522,1
1981	1208,5	1008,1	-200,4
1982	893,2	870,4	-22,8
1983	987,8	872,5	-115,3
1984	1093,7	1006,4	-87,3
1985	1098,2	975,9	-122,3
1986	1147,5	1120,5	-27,0
1987	1380,2	1158,3	-221,9
1988	1404,7	1245,7	-159,0
1989	1714,6	1414,6	-300,0
1990	1989,7	1448,2	-541,5
1991	1876,6	1597,7	-278,9
1992	2441,5	1828,8	-612,7

Años	Importaciones CIF (millones de US\$)	Exportaciones FOB (millones de US\$)	Balanza Comercial
1993	2885,6	2007,8	-877,8
1994	3024,8	2335,7	-689,1
1995	3252,7	2843,6	-409,1
1996	3479,4	3013,8	-465,6
1997	3919,1	3280,5	-638,6

Fuente: Base de datos MIDEPLAN.

Cuadro A-7
Exportaciones e importaciones agropecuarias
y balanza comercial agropecuaria
(miles de dólares) Costa Rica
1990-1995

Años	Importaciones	Exportaciones	Balanza Comercial
1990	975,098.4	327,837.9	647,260.5
1991	1,126,746.4	352,060.8	774,685.6
1992	1,334,427.4	429,984.0	904,443.4
1993	1,456,123.7	501,263.8	954,859.9
1994	1,449,158.1	495,506.8	953,651.3
1995	1,928,648.3	557,230.6	1,371,417.7

Fuente: Base de datos SEPSA.

Cuadro A-8
Comercio internacional de azúcar y mieles (millones de dólares)
Mundo, países desarrollados y países subdesarrollados
1965-1994

Años	Mundo		Países desarrollados		Países subdesarrollados	
	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones
1965	2,309	2,188	1,736	650	574	1,538
1966	2,241	2,078	1,769	599	472	1,479
1967	2,366	2,222	1,952	621	414	1,601
1968	2,344	2,238	1,923	695	420	1,544
1969	2,463	2,385	1,978	776	485	1,609
1970	3,178	2,950	2,610	928	568	2,023
1971	3,398	3,216	2,665	1,098	733	2,118
1972	4,230	4,031	3,285	1,500	945	2,530
1973	5,832	5,377	4,303	1,897	1,528	3,481
1974	10,573	10,523	8,174	2,698	2,399	7,825
1975	14,964	13,368	11,167	3,714	3,797	9,654
1976	10,296	9,902	7,725	3,182	2,570	6,720
1977	10,158	9,891	7,560	3,432	2,598	6,460
1978	10,570	10,100	7,829	3,557	2,741	6,544
1979	12,025	11,277	8,975	3,775	3,049	7,502
1980	18,330	16,932	11,943	6,439	6,386	10,492
1981	18,295	16,902	11,357	7,078	6,938	9,824
1982	14,461	13,212	9,396	4,714	5,065	8,498
1983	13,140	12,541	9,389	3,972	3,751	8,569
1984	13,166	11,847	9,980	3,785	3,186	8,062
1985	11,705	10,983	9,023	3,529	2,682	7,454
1986	13,179	12,075	10,245	4,262	2,934	7,813
1987	14,218	12,216	10,833	5,032	3,385	7,183
1988	15,687	13,557	11,595	6,044	4,092	7,513
1989	17,046	15,048	12,262	6,999	4,784	8,049
1990	20,020	17,368	13,727	7,753	6,294	9,615
1991	16,640	14,643	11,497	7,501	5,143	7,142
1992	16,650	14,473	11,773	7,364	4,877	7,108
1993	15,266	13,539	10,912	7,201	4,354	6,338
1994	15,939	15,083	9,542	8,118	6,397	6,964

Fuente: Base de Datos FAO SOFA96.

Cuadro A-9
Comercio internacional de carnes y preparados (millones de dólares)
Mundo, países desarrollados y países subdesarrollados
1965-1994

Años	Mundo		Países desarrollados		Países subdesarrollados	
	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones
1965	3,349	3,374	3,099	2,679	250	694
1966	3,715	3,624	3,413	2,860	303	764
1967	3,771	3,736	3,474	3,026	296	710
1968	3,863	3,869	3,537	3,133	326	736
1969	4,502	4,330	4,149	3,424	353	906
1970	5,116	4,941	4,712	3,931	404	1,010
1971	5,574	5,488	5,144	4,353	430	1,134
1972	7,203	6,977	6,677	5,265	525	1,712
1973	10,484	9,934	9,813	7,887	671	2,047
1974	9,461	9,560	8,464	8,131	997	1,429
1975	10,438	10,139	9,309	8,901	1,129	1,238
1976	11,774	11,334	10,440	9,612	1,335	1,722
1977	13,307	12,821	11,515	10,960	1,792	1,861
1978	16,155	15,172	13,767	12,935	2,388	2,238
1979	20,155	19,401	17,221	16,403	2,934	2,999
1980	22,188	21,270	18,554	18,266	3,634	3,004
1981	22,024	21,754	17,556	18,223	4,467	3,531
1982	21,732	20,197	17,163	16,921	4,569	3,276
1983	20,529	19,220	16,407	16,195	4,122	3,025
1984	19,029	18,014	15,105	15,217	3,924	2,796
1985	19,433	17,848	15,745	15,120	3,688	2,728
1986	23,537	21,758	19,503	18,591	4,034	3,168
1987	27,321	25,584	23,467	21,963	3,854	3,621
1988	29,831	28,128	25,539	24,143	4,291	3,985
1989	32,547	30,346	27,653	26,288	4,894	4,059
1990	37,500	34,529	32,412	29,866	5,089	4,663
1991	38,953	37,148	33,314	31,612	5,639	5,537
1992	42,643	40,147	36,605	34,727	6,038	5,420
1993	38,098	37,277	32,356	31,566	5,742	5,711
1994	41,674	41,552	35,210	34,997	6,463	6,555

Fuente: Base de Datos FAO SOFA96.

Cuadro A-10
Comercio internacional de productos lácteos (millones de dólares).
Mundo, países desarrollados y países subdesarrollados
1965-1994

Años	Mundo		Países desarrollados		Países subdesarrollados	
	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones
1965	2,027	1,982	1,443	1,905	584	76
1966	2,043	1,956	1,453	1,877	590	79
1967	2,154	2,096	1,536	2,026	618	70
1968	2,085	2,085	1,465	2,017	620	68
1969	2,257	2,185	1,567	2,110	690	75
1970	2,480	2,453	1,762	2,379	718	74
1971	3,091	3,063	2,207	2,967	884	96
1972	3,668	3,530	2,604	3,409	1,064	121
1973	4,641	4,620	3,406	4,492	1,235	128
1974	5,801	5,708	4,087	5,569	1,714	139
1975	6,545	6,299	4,695	6,140	1,850	159
1976	7,072	6,842	5,026	6,657	2,047	185
1977	7,997	7,745	5,303	7,555	2,694	190
1978	9,939	9,462	6,814	9,238	3,125	223
1979	11,712	11,468	8,040	11,226	3,672	243
1980	14,142	13,668	9,181	13,364	4,961	304
1981	15,165	14,178	9,444	13,832	5,721	346
1982	14,562	13,702	9,130	13,338	5,433	364
1983	13,569	12,446	8,497	12,106	5,072	340
1984	12,529	11,950	7,619	11,620	4,910	330
1985	12,653	11,427	7,998	11,116	4,655	311
1986	14,957	13,897	10,338	13,525	4,619	372
1987	17,314	16,669	12,483	16,240	4,831	429
1988	20,712	19,999	15,059	19,488	5,653	511
1989	21,146	20,720	14,774	20,092	6,373	628
1990	22,333	21,379	16,044	20,698	6,289	681
1991	22,697	22,166	16,614	21,458	6,083	708
1992	25,945	25,360	19,247	24,622	6,698	738
1993	23,914	24,277	17,004	23,432	6,910	846
1994	24,658	24,823	17,959	23,825	6,700	998

Fuente: Base de Datos FAO SOFA96.

Cuadro A-11
Comercio Internacional de cereales y preparados
(millones de dólares). Mundo, países desarrollados
y países subdesarrollados
1965-1994

Años	Mundo		Países desarrollados		Países subdesarrollados	
	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones
1965	8.181	8,048	4.889	5,551	3.292	1,732
1966	9.018	7,283	5.316	6,331	3.702	1,717
1967	8.775	7,881	4.825	6,215	3.950	1,666
1968	8.286	7,502	4.524	5,941	3.762	1,561
1969	8.027	7,299	4.639	5,758	3.387	1,540
1970	9.168	8,123	5.393	6,651	3.775	1,472
1971	10.034	8,969	6.164	7,438	3.870	1,531
1972	10.879	10,295	6.864	8,903	4.015	1,392
1973	18.475	18,383	10.895	15,871	7.580	2,511
1974	28.583	25,421	15.185	21,237	13.398	4,184
1975	30.505	27,460	17.358	23,793	13.147	3,667
1976	29.602	26,095	18.078	22,450	11.524	3,645
1977	26.703	24,043	15.167	19,908	11.536	4,135
1978	31.829	285,72	17.997	24,426	13.832	4,146
1979	38.542	33,554	21.317	28,603	17.225	4,950
1980	48.565	44,165	25.755	38,523	22.810	5,643
1981	53.253	47,901	28.254	40,428	24.999	7,473
1982	45.718	39,784	23.750	33,903	21.968	5,881
1983	43.539	39,252	21.367	32,853	22.172	6,398
1984	45.683	41,337	23.549	34,852	22.134	6,485
1985	39.921	35,621	21.305	29,519	18.616	6,102
1986	34.829	31,488	19.218	26,554	15.612	4,934
1987	34.502	31,478	19.161	27,160	15.341	4,318
1988	42.558	40,132	23.803	34,579	18.755	5,553
1989	49.900	46,056	25.297	39,579	24.603	6,478
1990	49.366	45,977	26.862	40,037	22.503	5,940
1991	47.587	43,975	27.529	37,296	20.058	6,679
1992	54.912	50,954	31.190	42,626	23.722	8,328
1993	49.332	45,884	26.732	37,894	22.601	7,990
1994	50.768	46,828	26.771	38,201	23.997	8,627

Fuente: Base de Datos FAO SOFA96.

Cuadro A-12
Comercio internacional de arroz (miles de dólares)
Mundo, países desarrollados y países subdesarrollados
1965-1994

Años	Mundo		Países desarrollados		Países subdesarrollados	
	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones
1965	1,135	1,074	357	296	777	779
1966	1,194	1,131	358	276	836	855
1967	1,337	1,300	322	392	1,015	908
1968	1,370	1,316	311	446	1,060	871
1969	1,310	1,347	280	561	1,030	785
1970	1,322	1,192	232	552	1,090	641
1971	1,224	1,096	256	467	968	629
1972	1,273	1,215	253	544	1,020	672
1973	2,144	1,935	427	816	1,717	1,119
1974	3,679	3,273	728	1,246	2,951	2,027
1975	3,044	2,891	664	1,174	2,381	1,716
1976	2,929	2,502	705	937	2,223	1,565
1977	3,323	2,903	805	1,121	2,517	1,782
1978	3,963	3,368	1,078	1,465	2,885	1,903
1979	4,645	3,833	1,104	1,538	3,541	2,295
1980	5,434	5,011	1,226	2,202	4,207	2,809
1981	6,502	5,834	1,692	2,572	4,810	3,262
1982	4,614	4,207	1,410	1,844	3,204	2,364
1983	4,387	3,623	1,077	1,615	3,310	2,008
1984	4,072	3,892	1,182	1,460	2,889	2,431
1985	3,848	3,300	1,127	1,335	2,721	1,965
1986	3,700	3,299	1,152	1,378	2,547	1,920
1987	3,679	3,432	1,292	1,382	2,387	2,051
1988	4,240	4,060	1,461	1,573	2,779	2,487
1989	5,456	4,963	1,611	1,839	3,845	3,124
1990	4,652	4,141	1,591	1,774	3,061	2,367
1991	5,153	4,481	1,780	1,804	3,373	2,677
1992	5,855	5,337	1,925	1,920	3,930	3,416
1993	5,522	5,009	1,732	1,797	3,790	3,211
1994	7,095	6,022	3,337	2,189	3,758	3,833

Fuente: Base de Datos FAO SOFA96.

Cuadro A-13
Arroz: Área sembrada, producción y rendimiento por hectárea
Costa Rica. Cosechas 1980-81 a 1996-97

Cosecha	Área (ha)	Producción (t)	Rendimiento (t/ha)
1980-81	84,629	243,590	2.880
1981-82	72,294	202,028	2.790
1982-83	76,598	148,372	1.940
1983-84	88,351	281,388	3.180
1984-85	72,335	222,740	3.079
1985-86	72,319	244,050	3.375
1986-87	60,323	184,811	3.064
1987-88	50,770	153,737	3.028
1988-89	58,352	205,500	3.522
1989-90	67,848	238,026	3.508
1990-91	61,084	209,912	3.436
1991-92	55,700	207,513	3.726
1992-93	62,217	230,152	3.740
1993-94	46,899	173,506	3.700
1994-95	51,867	194,694	3.754
1995-96	49,934	199,247	3.990
1996-97	63,955	258,672	4.046

Fuente: CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN, Departamento de Información de Mercados, Dirección de Mercadeo.

Cuadro A-14

**Maíz: Área sembrada, producción y rendimiento por hectárea.
Costa Rica. Cosechas 1980-81 a 1996-97**

Cosecha	Área (ha)	Producción (t)	Rendimiento (t/ha)
1980-81	46,920	88,007	1.876
1981-82	49,120	82,868	1.687
1982-83	56,312	86,647	1.539
1983-84	62,083	105,377	1.700
1984-85	61,222	102,869	1.680
1985-86	69,341	126,587	1.826
1986-87	75,535	119,333	1.580
1987-88	61,520	97,011	1.577
1988-89	58,760	84,437	1.437
1989-90	49,381	82,730	1.675
1990-91	40,170	68,821	1.713
1991-92	31,666	51,925	1.640
1992-93	23,620	39,586	1.676
1993-94	19,219	33,747	1.756
1994-95	18,109	34,514	1.905
1995-96	12,840	23,748	1.850
1996-97	15,925	28,945	1.818

Fuente: CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN, Departamento de Información de Mercados, Dirección de Mercadeo.

Cuadro A-15
Frijol: Área sembrada, producción y rendimiento por hectárea.
Costa Rica. Cosechas 1980-81 a 1996-97

Cosecha	Área (ha)	Producción (t)	Rendimiento (t/ha)
1980-81	23,681	12,289	0.520
1981-82	35,507	16,312	0.460
1982-83	39,120	14,362	0.370
1983-84	41,631	20,584	0.490
1984-85	43,279	22,893	0.529
1985-86	48,271	28,992	0.601
1986-87	56,489	32,186	0.570
1987-88	48,478	22,803	0.470
1988-89	48,701	22,456	0.461
1989-90	63,664	34,257	0.538
1990-91	69,580	34,267	0.492
1991-92	63,160	35,569	0.563
1992-93	59,030	33,359	0.565
1993-94	56,856	35,337	0.624
1994-95	57,447	35,707	0.622
1995-96	33,160	21,535	0.649
1996-97	32,212	20,149	0.626

Fuente: CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN, Departamento de Información de Mercados, Dirección de Mercadeo.

Post scriptum:

Una puesta al día de la discusión al año 2003

Como indicamos en el prefacio a este trabajo, no estamos en la capacidad de afrontar la tarea de una actualización completa de este trabajo, ya que no disponemos del tiempo ni de los recursos necesarios para ello. Sin embargo, consideramos imprescindible realizar una discusión somera de las conclusiones finales del trabajo, a la luz de los procesos principales más actuales.

Estos procesos ocurridos básicamente en los últimos cuatro años (1999 – 2003), los enmarcamos alrededor de cuatro ejes analíticos.

1. La discusión de las recientes crisis de las exportaciones de productos tropicales, especialmente en lo que se refiere al café y el banano
2. La recurrente presencia de los impactos de las importaciones de alimentos sobre sectores productivos específicos
3. El campo de las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC, en que nos centramos en el fracaso de la Cumbre de Seattle, la discusión de la Cumbre Ministerial de Doha y las perspectivas hacia la próxima reunión de Cancún.
4. Los procesos recientes en el campo de las negociaciones multilaterales en el marco de la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)
5. Los tratados comerciales en lo que tiene que ver con la constitución del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Canadá y las negociaciones para el TLC de Centroamérica con Estados Unidos.

Como ya hemos mencionado, estas páginas no deben tomarse como una actualización exhaustiva del trabajo aquí realizado al año 2003, pero sí pretende ser una puesta el día de la discusión, de forma que las conclusiones generales a las que llegamos puedan ser discutidas

a la luz de los acontecimientos recientes (una especie de "conclusiones actualizadas sobre las conclusiones").

En nuestro marco analítico, una parte importante la ocupa la discusión acerca de que en el tema del comercio internacional debe dársele un nivel determinativo fundamental a la estructura de la división internacional del trabajo y al papel que los países subdesarrollados ocupan en ella. En este sentido, la comprensión de lo que consideramos una "estructura perversa" del comercio internacional, que concentra los intercambios y el consumo en los países desarrollados en tanto que reduce al resto del mundo a una condición de pobreza y subconsumo, es la base de la comprensión de la suerte de nuestros productos tropicales de exportación.

El mercado para estos lo constituye en su mayor parte el mundo desarrollado, al cual una gran cantidad de países compiten en entrar produciendo básicamente los mismos productos. Esta estructura del mercado mundial, que enfrenta a una gran cantidad de países productores con una minoría de países consumidores, y dentro de estos a una serie de compañías que controlan las reglas del mercado, es la base de las crisis recurrentes de los precios de nuestros productos.

La experiencia de los últimos cuatro años nos indica que esa tendencia se mantiene y que incluso se ha manifestado con especial virulencia en los casos del café y del banano. La incursión fuerte de la producción de café del sudeste asiático, especialmente la de Vietnam, ha originado una nueva crisis de sobreproducción, de forma que los precios se han deprimido, ocasionando que en una gran cantidad de países estén por debajo del nivel necesario para la subsistencia de los productores.

Esta circunstancia ha afectado a la totalidad de la producción de América Central, y en general de toda la América Latina tropical, de forma que como salida a la crisis solamente se vislumbra un programa de consenso para retirar del mercado un porcentaje significativo de la producción, y la destrucción de esta. Así, si antes la esperanza de nuestros productores estaba a veces centrada en las heladas en Brasil en São Paulo y otros estados de ese país, que ocasionaban una mala cosecha y con ello una escasez relativa en el mercado que incidía en una elevación de los precios, ahora no es válida, ya que la producción vietnamita suple con creces las bajas en la producción, con un grano, por lo demás, de bastante buena calidad.

En Costa Rica la crisis cafetalera se ha profundizado en estos últimos años, llevando incluso a la quiebra de beneficios y cooperativas. Las previsiones para esta última cosecha son de una baja sustancial de la producción, en la base de la cual está, a nuestro juicio, la incapacidad de nuestra caficultura de competir en el mercado mundial cuando el grano se paga a precios inferiores a los US\$100 el quintal oro, lo que ha generado la disminución de la inversión en insumos en las plantaciones y la reducción de las áreas sembradas, lo cual conduce a la desaparición de productores, especialmente de los más pequeños.

Las respuestas institucionales, consistentes en la conformación de un fideicomiso para ayudas diversas a los productores, un programa de condonación de deudas o la renegociación de estas, y otras medidas temporales, demuestran, a nuestro entender, la convicción de que el sector no puede subsistir a la crisis sin ayudas directas o subsidios. Sin embargo, es claramente dudoso que medidas de este tipo puedan ser permanentes, al estilo de las ayudas que reciben los productores en los países desarrollados, por lo que su eficacia en el mediano plazo es cuestionable en el sentido de evitar la ruina y desaparición de sectores de productores.

Asimismo, es paradójico que nuestros países destinen recursos para subsidiar a los productores para que ellos puedan vender a los mercados de los países ricos a los bajos precios que nos imponen, ya que ello significa que nuestros pueblos están subsidiando el consumo precisamente de los sectores de más altos ingresos a escala mundial.

Esta crisis refleja también el hecho, muy poco comprendido entre los que manejan nuestras economías, de que el libre comercio no resuelve todo, sino que más bien a veces ocasiona más problemas de los que soluciona. Si analizamos el mercado cafetalero mundial, la conclusión a que se llega es que es precisamente la liberalización del comercio, el sometimiento de todos los países productores a una competencia denodada por el acceso a los mismos mercados, lo que está generando la ruina de nuestros productores.

El panorama futuro, que sería el de aumentar nuestra competitividad en el marco del mercado mundial respecto a los otros oferentes del producto, no se vislumbra como muy promisorio. En primer lugar, ya parece difícil conseguir esa competitividad mediante modificaciones sustanciales en la tecnología, ya que no debe perderse de vista que precisamente nuestro país es mencionado como uno de los que tiene una

tecnología más avanzada a escala mundial. En segundo lugar, la opción de reducir los costos por la vía de la disminución de los salarios reales, no significaría otra cosa que competir hacia abajo en lo que se refiere al nivel de vida del pueblo.

La única opción viable parece ser la de concentrarse en la producción de un grano de alta calidad e incursionar más fuerte en el campo de la producción orgánica, camino que ya está en marcha en alguna medida, pero que de cualquier forma conduce en el futuro a un sector cafetalero más pequeño que el actual, con la desaparición de una parte importante de los productores¹.

La evolución de la crisis cafetalera en estos últimos cuatro años reafirma, así, nuestras conclusiones, al igual que los cambios recientes en las condiciones de la producción y exportación de banano. En este cultivo, los últimos años han sido de una profundización de la crisis de los mercados exteriores que ya señalamos en este trabajo, con la desaparición de gran cantidad de productores, la reducción o abandono de plantaciones y, por consiguiente, la reducción sustancial del empleo en el sector, con el aumento del desempleo y la pobreza en las áreas rurales.

Al igual que con el café, la producción bananera sufre las consecuencias de ser un producto de exportación que se dirige casi exclusivamente al mercado de los países desarrollados, con una competencia encarnizada entre los países productores por un mayor acceso a los mercados norteamericano y europeo, con un reflejo en los precios pagados al productor, y la opción a la vista de rebaja en los salarios reales como medida más clara para mantener la competitividad en el mercado internacional.

Lo que tenemos como resultado del proceso es un sector productivo más pequeño, con menos aporte a la generación de empleo

-
1. El proceso de reducción de las áreas sembradas y del número de productores ya incluso tiene varios años, con un peso más fuerte en las zonas que se pueden considerar de condiciones menos adecuadas para la producción de un grano de alta calidad y en lo que se pueden considerar áreas marginales (zonas bajas de la Vertiente del Caribe, áreas de producción de bajura en San Carlos y Sarapiquí, áreas montañosas de la Península de Nicoya, etc.). Sin embargo, no existen estudios específicos que se hayan ocupado de este fenómeno, siendo uno de los vacíos importantes en el estudio de las variaciones de nuestra estructura agraria en la última década.

y divisas, y con la virtual desaparición del cultivo de amplias zonas del país ².

En este sentido, se puede afirmar que el avance logrado en lo que se refiere a condiciones de comercialización de los productos tropicales agropecuarios en los ya casi 20 años de cambio del modelo económico que tiene como uno de sus ejes la apertura comercial, ha sido mínimo y más cosmético que efectivo, y estos últimos cuatro años no hacen sino reafirmarlo. Esto incluso alcanza a los denominados productos no tradicionales de exportación, amparados estos en su comercialización a programas temporales y unilaterales de los países desarrollados, cuya vigencia puede variar en cualquier momento, ya sea que se llamen estas Iniciativa para la Cuenca del Caribe o Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias.

Este predicamento es en el que actualmente están los productores de plantas ornamentales y frutas en lo que se refiere a su acceso al mercado de la Unión Europea, ya que se les estaría eliminando la preferencia arancelaria existente, restableciéndose los aranceles preexistentes, y variando de esta forma la competitividad de los productores nacionales en ese mercado frente a otros que seguirían disfrutando de las exenciones.

Es claro, como lo hemos afirmado, que la estrategia de apertura comercial unilateral implementada no garantiza de ninguna forma la reciprocidad, especialmente si se trata de los mercados del mundo desarrollado, y la evolución reciente de los hechos no hace sino reafirmar ese hecho.

En el campo de los indicadores macroeconómicos ya hemos vuelto a tener una balanza comercial ampliamente negativa, luego de que se echaran las campanas a vuelo con la entrada en operación de la maquila transnacional INTEL, que dio origen a una artificial reversión de la tendencia secular del déficit comercial que lamentablemente duró menos de dos años. Es claro que nuestra economía sigue siendo tan frágil y vulnerable, o incluso más, que antes de la estrategia de apertura de los mercados.

2. Al igual que en el caso del café, este fenómeno no ha sido estudiado a profundidad, pero es clara la desaparición virtual de producto en la mayor parte de la zona sur del país, así como el abandono de grandes extensiones en el área del Caribe.

En lo que se refiere a productos alimenticios para el mercado interno, el impacto de las importaciones sobre los productores nacionales se mantiene y se ha incrementado, lo que unido a la falta de incentivos para la producción, hace que se haya aumentado la importación de papas, cebollas y frijoles. La reciente suscripción del TLC con Canadá ha hecho que los productores de papas se vean actualmente ante el riesgo de su desaparición, debido a la ya acordada desgravación arancelaria del producto fresco procedente de ese país, que ya ha venido entrando al país junto con el proveniente de otras regiones en la forma de producto congelado para los restaurantes de comida rápida y supermercados (las denominadas "papas a la francesa").

A nuestro entender, el acuerdo suscrito entre el Gobierno y los productores para establecer un programa de asistencia a los productores en el sentido de elevar sus condiciones de competitividad ante la producción importada, es totalmente cuestionable en su eficacia a mediano y largo plazo, ya que no se ha considerado la existencia de subsidios a los productores en los países desarrollados, lo que pone a nuestros productores en una plena desventaja respecto a ellos. Un programa que no contemple una compensación de esos subsidios, es simplemente la condena de los productores a la desaparición, proceso que ya ha venido dándose desde hace años y que sigue ocurriendo.

El caso del arroz representa un caso de competencia desleal en el mercado interno entre nuestros productores y los productores subsidiados de los países desarrollados, en este caso de Estados Unidos, como discutimos en este libro. El conflicto surgido desde hace tiempo entre los productores y el Gobierno adquirió especial virulencia en los últimos dos años, de forma que llevó incluso a una presión directa en las calles, con manifestaciones, bloqueos de los puertos para impedir la descarga del grano importado, y la presión tendiente a la fijación de medidas de salvaguardia para la protección del productor nacional, y la fijación de precios internos mínimos para la supervivencia de la producción.

En el conflicto el sector productivo mostró un elevado nivel de organización y capacidad analítica, de forma que el resultado relativamente positivo a sus intereses se puede considerar como una muestra de la elevación de la capacidad de reacción ante los efectos negativos de la apertura comercial, que es uno de los hechos positivos y alentadores que encontramos en el proceso.

La respuesta gubernamental, tanto en lo que se refiere a la adopción de las medidas y en el aspecto declarativo, muestran un relativo cambio de la postura aperturista a ultranza, por la que incluso se llegó a afirmar que la competencia y la desaparición de sectores es un elemento necesario y positivo en la consolidación del nuevo modelo económico, por una postura más pragmática y negociada. No queremos ser demasiado ingenuos sobre la profundidad de ese viraje en el gobierno del presidente Pacheco, pero de alguna forma resulta innegable que el peso de los hechos ha llevado a una moderación de las posturas neoliberales a ultranza, aunque sea en el campo político práctico.

Sin embargo, como balance de estos últimos cuatro años, sin que estemos en capacidad de ahondar en ello con las cifras en la mano, consideramos que el proceso de deterioro de nuestra seguridad y soberanía alimentaria ha continuado, y con ello las condiciones de supervivencia como productores de sectores importantes de nuestro sector agropecuario se han deteriorado, e incluso se añaden nuevas amenazas derivadas de los procesos en marcha en el campo de la integración comercial y de la suscripción de tratados comerciales.

Todo esto es el producto lógico de una estructura de fiscalización internacional del comercio que se orienta a sacralizar la división internacional del trabajo entre países pobres y países ricos, en la que los primeros cada vez más se convierten en simples apéndices de los segundos. El mecanismo fundamental de lo anterior es la "liberalización del comercio" preconizada e impuesta por la OMC, organización internacional que, en un mundo cada vez más hegemónico en el que la multipolaridad económica y política se ha ido diluyendo, no puede ser más que el reflejo de la imposición de unas reglas del juego al concierto de las naciones hechas a la medida de los intereses de las grandes potencias económicas y las transnacionales.

De esta forma, la esperanza puesta por muchos en que el Acuerdo de la Ronda Uruguay (ARU) iba a significar un cambio radical en las reglas de juego del comercio internacional agropecuario, no fue sino una vana ilusión para los países subdesarrollados, ya que lo acordado ahí no hizo sino reflejar el poder de los países desarrollados para imponer las reglas del juego que les convenía. Esto se ha ido aclarando cada vez más, de forma que incluso los partidarios más recalci-trantes del "libre comercio" en su versión OMC, han tenido que aceptar al menos en parte lo anterior, lo que se refleja en una gran cantidad

de evaluaciones sobre los resultados reales de la ARU publicados en los últimos cuatro años³.

Lo que es claro es que en lo sustancial, el ARU conservó la estructura proteccionista del comercio por la que se le restringe el acceso a nuestros países a los mercados del mundo desarrollado, mientras se exige la apertura comercial de nuestros mercados internos, al mismo tiempo que se conserva prácticamente intacta la estructura de ayudas a la producción en la agricultura de los países desarrollados, mediante la autorización de seguir dando subsidios a la exportación y transferencias de fondos de todos los colores (las famosas cajas verdes, marrones, ámbar, etc.).

Pero el asunto no acaba ahí, sino que en tiempos recientes los países centrales no solo se han amparado en el ARU para seguir subsidiando su agricultura, sino que han incumplido los compromisos adquiridos, y más bien han elevado las ayudas, poniendo a los productores de nuestros países en una situación de mayor desventaja en la competencia por los mercados.

Esto ha quedado claro en las dos cumbres ministeriales de la OMC celebradas en estos últimos cuatro años con la finalidad de dar continuidad al proceso de negociación del ARU, lo que significa, a nuestro juicio, un rotundo fracaso en contra de nuestros intereses como país y como productores agropecuarios.

En primer lugar, es importante recordar, como hemos analizado, que una serie de medidas establecidas en el ARU tenían una vigencia que alcanzaba al 2002 en algunos casos y al 2004 en otros, especialmente en lo que se refiere la reducción de los subsidios a la exportación de productos agropecuarios y la reducción de las ayudas internas, por lo que se puede decir que ese acuerdo actualmente en el año 2003 está totalmente fuera de vigencia, especialmente en lo que se refiere a los plazos establecidos para los países desarrollados.

3. La literatura existente al respecto es extremadamente vasta, de forma que se puede decir que se han producido toneladas de papel, o muchos megas de archivos electrónicos, por parte de instituciones tan diversas como la misma OMC, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la FAO y otros organismos de las Naciones Unidas, instituciones académicas diversas, foros de discusión de todos los tipos (oficiales, académicos, de productores, contestatarios a nivel de los movimientos antiglobalización, etc.), de forma que incluir una lista de estos significaría un gran número de páginas y se sale de los propósitos de esta sección que no pretende ser un análisis exhaustivo, sino una simple puesta al día de puntos para la discusión.

El fracaso de la Cumbre Ministerial de la OMC de Seattle, la "Cumbre del Milenio" del presidente Clinton, supuesta a inaugurar el proceso de negociación de la continuación de los acuerdos sobre comercio internacional, no ha hecho más que desnudar la negativa del mundo desarrollado a entrar en un real proceso de reducción de los subsidios a la agricultura y la creación de condiciones más equitativas de competencia entre los productores a escala mundial. En esta cumbre quedó claro que el libre comercio simplemente adquiere la forma de una imposición a los países pobres, a los que se nos obliga a una especialización productiva que conlleva la desarticulación interna de nuestras economías y con ello la imposibilidad de lograr un auténtico desarrollo, en tanto que los países desarrollados se aprovechan para apoderarse de nuestros mercados internos con su producción subsidiada.

Asimismo, todo el mundo pudo ver cómo el telón de fondo de la discusión lo constituía el conflicto entre los grandes bloques económicos, especialmente entre Estados Unidos y la Unión Europea, y como la agenda resultante de ese conflicto se pretendía imponer como la agenda de discusión hacia el futuro para todo el mundo.

Nuestro análisis dedica una parte importante de sus esfuerzos a demostrar lo anterior y la experiencia de esta cumbre demuestra que sigue siendo el punto medular que permea todas las negociaciones comerciales, especialmente en el plano multilateral, y que ello tiene tanta o aun mayor vigencia ahora que hace cuatro años.

Se puede decir que en el campo de la agricultura al gran conflicto entre la UE y Estados Unidos por el control de sus mercados, por la doble presión de exportar y de proteger mercados, se han añadido incluso manifestaciones nuevas, como lo son las restricciones cruzadas de exportaciones, la disputa de los mercados bananeros, y las "guerras comerciales" alrededor de la incorporación de hormonas en la producción pecuaria y avícola y acerca de los productos transgénicos, el establecimiento cruzado de sanciones económicas derivadas del incumplimiento de la "disciplina" comercial de la OMC, entre otras.

En el campo de los subsidios, la hipocresía que impera es simplemente impresionante, con la presencia en el escenario de grandes esfuerzos histriónicos para hacer parecer al bando propio como el abanderado de un comercio libre y de la eliminación de los subsidios, y al contrario como lo opuesto, en tanto que ambos bandos se dedican

a incrementar los mecanismos para proteger y subsidiar cada vez más a sus propios agricultores.

Pero el colmo de la hipocresía se da cuando se pretendió poner en la agenda de la Cumbre de Seattle la restricción a las exportaciones de los países subdesarrollados al mercado del mundo desarrollado mediante la incorporación de "requisitos ambientales" y "requisitos sociales"⁴ para tener acceso a mercados (impedir o restringir la entrada de productos que implicaran en su producción la degradación del medio ambiente, el pago de salarios muy reducidos o el trabajo infantil, por ejemplo).

Al final, la "Cumbre del Milenio" se convirtió en un fracaso por los siguientes factores:

1. El enfrentamiento entre Estados Unidos y la UE, por el que no fue posible construir una agenda de discusión que realmente diera continuidad al ARU, ya que no se pudo llegar a un entendimiento acerca de la inclusión del tema de los subsidios en esta.

2. La rebelión del Tercer Mundo contra una globalización de mercados que parece favorecer unilateralmente a las transnacionales y a los países desarrollados, y sobre el intento de los países desarrollados de imponer una agenda de discusión resultante de acuerdos logrados al margen del colectivo de los países de la OMC por Estados Unidos y la UE.

3. La denuncia por parte de los países subdesarrollados de la doble moral implícita en la introducción de criterios ambientales y sociales en el comercio internacional, como fuente de la generación de obstáculos a las exportaciones a los países desarrollados⁵.

-
4. Incluso se ha pretendido acuñar el término de "dumping social", para aplicar restricciones a las importaciones, lo que es paradójico ya que en muchos casos prácticamente se prescribe la disminución del nivel de vida de los trabajadores y la lesión de sus derechos como uno de los factores que pueden contribuir al incremento de la competitividad de cada país, aparte de que en muchos casos son precisamente las empresas transnacionales las que se aprovechan de esas "ventajas comparativas" basadas en la miseria de amplias masas del pueblo.
 5. Es curioso que estas limitantes se planteen exclusivamente en el sentido de los accesos a mercados para los productos de los países desarrollados, especialmente en el ámbito de los efectos ambientales, pero no se mencionan en la práctica en el sentido contrario; es decir, en el de la aplicación de las mismas medidas por parte de nosotros a las transnacionales y a los países desarrollados, que son precisamente los que más contaminan.

Tal vez el hecho que más llama la atención, y que muchos analistas han señalado, es que el objetivo de la cumbre era la construcción de una agenda de discusión con miras al futuro y que aun ello fue imposible, lo que puso en entredicho el proceso mismo de la globalización de mercados en el marco de la OMC.

El resultado de ello ha sido el aumento del riesgo de la ampliación del margen de utilización unilateral de mecanismos de restricción de las importaciones por parte de Estados Unidos y de la UE, mercados principales de las exportaciones de nuestros países. Ya incluso estamos experimentando algunos efectos de ello.

Si bien el consenso no llegó ni siquiera a ser suficiente para fijar la agenda de discusión en la "Cumbre del Milenio", algunos han lanzado las campanas a vuelo en el sentido de que esa agenda de consenso sí fue posible establecerla en la Cumbre de Doha, dos años después.

Aparte del hecho de que es sintomático que hayan sido necesarios dos años para dar un paso tan simple como ponerse de acuerdo en lo que se va a discutir y negociar, el tono final de la Declaración de Doha no es como para pronosticar un avance fluido en los puntos que son del interés fundamental para los países subdesarrollados, entre los cuales se destaca como uno de los principales la situación de desventaja en que estamos colocados ante la competencia con la producción del mundo desarrollado que goza de una amplia gama de subsidios que, en vez de haber sido disminuidos desde el ARU, más bien han crecido en forma desproporcionada.

Es interesante que, como analizamos en su momento, está establecido que los países desarrollados procedieron a aumentar los subsidios a la producción agropecuaria de previo a las discusiones de la Ronda Uruguay, con la finalidad de que en el momento de fijar la reducción de estas la misma partiera de un nivel considerablemente más elevado que el preexistente. Una táctica similar es clara también en el momento actual, en que supuestamente debe entrarse a una reducción de las ayudas internas a la agricultura, según lo establecido en el papel después de Doha.

Si nos atenemos a lo actuado en estos últimos años, es claro que el nivel de subsidios a la agricultura en los países desarrollados ha aumentado en lugar de disminuir desde la suscripción del ARU, y que lo ha hecho en forma marcada en los últimos dos años.

Según datos del Banco Mundial, los subsidios a la agricultura en los países desarrollados en el año 2001 ascendieron a \$311.000 millones (sí, trescientos once mil millones de dólares), lo cual significa que las transferencias a la agricultura en ese año significaron alrededor de US\$852.000.000 diarios, nivel que el mismo Banco Mundial establece en alrededor de US\$1.000 millones diarios para el año actual (mil millones de dólares al día)⁶.

Estados Unidos, supuesto abanderado del libre comercio, es el país que más ha elevado los subsidios a la agricultura recientemente. Si bien en disputas con la Unión Europea ya se había señalado que este país había incrementado las ayudas directas a la agricultura de US\$4.600 millones en 1996 a US\$32.200 millones en el 2001, el aumento más espectacular se da con la aprobación del denominado "Farm Bill" en mayo del 2002, que significa un aumento de estos en el orden del 80%. Estos nuevos subsidios significarán US\$173.500 millones en los próximos 10 años, gran parte de los cuales van a los cultivos más importantes de exportación (oleaginosas y aceites, productos lácteos y cereales).

No deja de ser significativo que nuevos subsidios se aprueben con un plazo de vigencia tan largo (10 años), lo que implica desde ya una toma de posición de esa nación en el concierto de las negociaciones en el futuro en el marco de la OMC, que una vez más va contra las declaraciones verbales de sus funcionarios en los foros internacionales⁷.

Ante ello, creemos que los hechos son claros, y que en este sentido no es lógico esperar una modificación sustancial en el campo de las ayudas internas a la agricultura en un plazo corto en los países desarrollados, y esta es la situación de la que se parte para la actual ronda de negociaciones multilaterales en el seno de la OMC con la base de la agenda acordada en la Cumbre Ministerial de Doha, y cuya continuación más inmediata es la nueva Cumbre a llevarse a cabo en Cancún en este año (2003).

-
6. La fuente de todos estos datos es Nicholas Stern, economista jefe del Banco Mundial, tomados de varias publicaciones en Internet. Esta persona asimismo establece que cada vaca en la Unión Europea recibe una media de US\$2.50 diarios en subsidios, cifra que es de US\$7 en Japón, lo que debe contrastarse con alrededor de un 30% de la población del mundo que deben sobrevivir con menos de dos dólares al día. El monto de los subsidios agrícolas de los países de la OCDE es superior al Producto Interno Bruto combinado de todos los países de África.
 7. "Haz lo que digo, no lo que hago", es la posición repetida de los países desarrollados en estos foros.

Estas negociaciones, que supuestamente deben estar finalizadas para el mes de mayo del año 2005, parten de unos puntos programáticos muy vagos y difusos en lo que respecta a la agricultura, y con unas metas que al final no incluyen la eliminación de las ayudas internas a la producción, sino una simple reducción de estas. Para más claridad, incluimos en extenso el párrafo correspondiente a la agricultura de la Declaración Ministerial adoptada el 14 de noviembre del 2001.

"Agricultura

13. *Reconocemos la labor ya realizada en las negociaciones iniciadas a principios de 2000 en virtud del artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura, incluido el gran número de propuestas de negociación presentadas en nombre de un total de 121 Miembros. Recordamos el objetivo a largo plazo, mencionado en el Acuerdo, de establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado mediante un programa de reforma fundamental que abarque normas reforzadas y compromisos específicos sobre la ayuda y la protección para corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales. Reconfirmamos nuestra adhesión a dicho programa. Basándonos en la labor llevada a cabo hasta la fecha y sin prejuzgar el resultado de las negociaciones nos comprometemos a celebrar negociaciones globales encaminadas a lograr: mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio. Convenimos en que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo será parte integrante de todos los elementos de las negociaciones y se incorporará a las Listas de concesiones y compromisos y, según proceda, a las normas y disciplinas que han de negociarse, de modo que sea operacionalmente efectivo y permita a los países en desarrollo tener efectivamente en cuenta sus necesidades en materia de desarrollo, con inclusión de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Tomamos nota de las preocupaciones no comerciales recogidas en las propuestas de negociación presentadas por los Miembros y confirmamos que en las negociaciones se tendrán en cuenta las preocupaciones no comerciales conforme a lo previsto en el Acuerdo sobre la Agricultura.*

14. *Las modalidades para los nuevos compromisos, con inclusión de disposiciones en materia de trato especial y diferenciado, se establecerán no más tarde del 31 de marzo de 2003. Los participantes presentarán sus proyectos de*

Listas globales basadas en esas modalidades no más tarde de la fecha del quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial. Las negociaciones, con inclusión de las relativas a las normas y disciplinas y los textos jurídicos conexos, se concluirán como parte y en la fecha de conclusión del programa de negociación en su conjunto”⁸.

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

1. En mucho se trata de una simple declaración de principios acerca de la meta de un comercio libre y sin distorsiones, sin objetivos claros, específicos y cuantificables, ni fechas establecidas, aparte de la vagamente establecida de mayo del 2005 para toda la negociación global que abarca una variedad de temas además del agrícola (servicios, medio ambiente, acceso a mercados para productos no agrícolas, comercio electrónico, etc.), y la establecida en lo que se refiere a la reivindicación de excepciones estipulada en el punto 14.

2. La meta es realizar negociaciones globales en lo que se refiere a reducción de las subvenciones a la exportación tendientes a su remoción progresiva y la reducción sustancial de la ayuda interna.

3. Es importante resaltar que, según esto, los subsidios a la exportación seguirán en los niveles actuales por lo menos hasta el año 2005⁹, sin que quede claro el monto en que serán reducidos ni el plazo para esa reducción.

4. En lo que se refiere a las ayudas internas; es decir, los subsidios diversos a los productores que en forma sustancial solo los dan los países desarrollados, el objetivo es su reducción y de ninguna forma su eliminación.

8. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. Declaración Ministerial Adoptada el 14 de noviembre de 2001. Documento WT/MI (01)/DEC/1, 20 noviembre 2001.

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

5. Es importante constatar que, al igual que en el ARU, se reafirma el derecho de los países subdesarrollados a un trato preferencial y diferenciado en el sentido de que se tomen en cuenta sus objetivos de desarrollo con la inclusión de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural.

6. En lo que se refiere a la inclusión de aspectos no comerciales en el marco de la negociación, el texto es poco claro y difuso, por lo que puede dar campo a muchas interpretaciones.

Para nosotros resulta claro que los aspectos fundamentales que son del interés prioritario para nuestros países se aglutinan alrededor de la problemática del acceso a mercados, especialmente en lo que se refiere a nuestras exportaciones a los países desarrollados, y de los subsidios a la producción y a los productores (ayudas internas) y a la exportación.

Es significativo que la declaración no incluye una sección relativa a acceso a mercados para los productos agropecuarios, como sí lo hace para los no agropecuarios. Esto pareciera partir del supuesto de que la problemática del acceso ya ha quedado resuelta en su mayor parte en el ARU, lo cual resulta dudoso si se toman en cuenta las quejas constantes por las restricciones a las exportaciones establecidas para productos específicos o países (el caso del régimen de importaciones bananeras a la Unión Europea, por ejemplo), o la dudosa aplicación de normas sanitarias y fitosanitarias a las exportaciones a la UE o a Estados Unidos.

Sobre esto mismo, no resulta tranquilizador tampoco la aplicación de bloqueos comerciales a países específicos como medidas de presión política, ya sea por conjuntos de países o por ellos en forma individual, asunto sobre el cual la OMC nunca se ha pronunciado.

En lo que se refiere a las subvenciones a la exportación, que tanto daño provocan en nuestro mercado interno al abaratar artificialmente las importaciones en detrimento del productor nacional, lo que queda claro es que la situación existente se mantendrá probablemente sin alteraciones sustanciales por lo menos hasta el año 2005, y que luego de esa fecha es totalmente incierta la magnitud y los plazos para su reducción. Nuevamente, si bien en algún caso estas medidas se han aplicado por parte de los países subdesarrollados, la mayoría de estos las han ido eliminando o las han ido reduciendo sustancialmente, tanto por acatar la disciplina comercial impuesta por la OMC y por las presiones

directas de organismos financieros internacionales, como por problemas fiscales internos que hacen difícil su aplicación, y son los países desarrollados las que las aplican masivamente, lo cual nos coloca en una clara situación de desventaja que no es previsible que varíe en el corto plazo, y aún es dudoso que cambie en el mediano.

En el campo de las ayudas internas, es sintomático que la resolución solo hable de "*reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio*", y no de su remoción.

Si se analiza cuidadosamente esta frase, cada una de cuyas palabras fue cuidadosamente sopesada por los representantes de los países desarrollados, a nuestro entender es claro que de ella no se va a derivar un cambio sustancial en la situación existente, y que la agricultura en los países desarrollados seguirá siendo protegida y subsidiada.

En primer lugar, ya hemos establecido que estos países, con Estados Unidos en primera línea, van a entrar a la negociación con niveles incrementados de la ayuda interna, por lo que cualquier reducción partirá de esos nuevos niveles de ayuda, considerablemente superiores a los preexistentes.

En segundo lugar, la frase es clara en establecer una diferencia entre los tipos de ayuda, en la misma línea de las famosas cajas de colores del ARU, partiendo del presupuesto de que existen ayudas internas que causan una distorsión del comercio y otras que supuestamente no la causan. En este sentido, hay que poner atención en la forma en que está redactada la resolución: lo que los países desarrollados aceptaron entrar a negociar son aquellas ayudas **causantes de distorsión del comercio**, siendo claro que **no van a negociar aquellas que supuestamente no generen esa distorsión**.

Si partimos de las ayudas "por el color de la caja", por así decirlo, no estarían en negociación todas aquellas correspondientes a las cajas verde y eventualmente a la ámbar¹⁰, por lo que se puede afirmar que la estructura de subsidios a la agricultura quedará sin tocar en sus

10. Para ver la amplitud de las formas de subsidio permitidas, se debe considerar que entre otras muchas contemplan subsidios directos al ingreso de los productores, investigación y transferencia de los resultados de esta, servicios de información de mercados y comercialización, pago de seguros de cosecha, pagos directos a los productores en el marco de programas ambientales, ayudas a la inversión en programas de reconversión productiva, subsidios al transporte de productos a los puertos, créditos preferenciales, etc.

aspectos sustanciales. Los negociadores de los países subdesarrollados deben estar preparados, entonces, para enfrentar a los teóricos de las ayudas internas "que no generan distorsión del comercio"¹¹, dentro de las cuales pretenderán incluir prácticamente todas las ayudas que ya se conceden y probablemente incrementadas, para compensar a las que eventualmente tengan que reducir.

Para los productores de nuestros países, en lo que se refiere a las condiciones de la competencia en los mercados internacionales y el mercado interno, no es previsible ninguna mejora significativa en el sentido de que tendrán que seguir compitiendo con productores subsidiados de muchas formas diversas y con niveles de ayuda incrementados, y todo ello sin recibir ningún tipo de subsidio.

Tener como perspectiva futura un desmantelamiento sustancial de los esquemas de protección y subsidios en los países desarrollados, y poner los esfuerzos en ello en las negociaciones, no pasa de ser una mera ilusión sin sentido práctico.

En el campo de las negociaciones multilaterales, también se destaca la meta de la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas, esquema que pretende la constitución de un bloque de integración comercial entre los países de las tres Américas (Norte, Centro – Caribe, y Suramérica). Es claro que el objetivo final es la creación de un simple bloque comercial, bajo la hegemonía de Estados Unidos, sin que se pretenda avanzar a estadios más profundos de integración económica, como no lo ha hecho el bloque comercial integrado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Estados Unidos, Canadá y México).

Cuando empezamos esta investigación, la meta de una integración hemisférica no se planteaba, y cuando realizamos la última revisión en julio de 1999, apenas asomaban las primeras negociaciones.

Esta integración supone la unión comercial de una gran cantidad de países con grandes diferencias estructurales entre ellos, tanto en lo que se refiere a territorio, población y estructura de la producción, como en cuanto a niveles de desarrollo y condiciones generales de la producción. Este es precisamente uno de los factores que más

11. Desde mi perspectiva, todo subsidio, se quiera o no, produce una distorsión, en tanto y en cuanto existen países que tienen capacidad económica para darlos y otros que carecen de esa capacidad. Si se alteran las condiciones de la competencia entre productores y países, necesariamente se está introduciendo una distorsión en el mercado.

dificultan las negociaciones, ya que los intereses son muy diversos, siendo difícil visualizar un esquema que sea capaz de integrar todas esas diferencias respetando las necesidades e intereses particulares.

Este último aspecto, que lo analizamos en forma parcial en el cuerpo de este libro, es el que a nuestro parecer ha surgido con fuerza en los últimos años, junto con la discusión de la posición hegemónica de Estados Unidos en el esquema.

Debe tenerse claro que la iniciativa del ALCA surge en el seno de Estados Unidos, y como un intento claro de buscar la creación de un bloque comercial más amplio que el NAFTA, de forma que se aumente la capacidad de competencia de la economía estadounidense en una escala mundial. No debe perderse de vista que estamos ante versiones renovadas de los enfrentamientos entre bloques económicos, de forma que si la creación de la Unión Europea en su forma anterior de Comunidad Económica Europea, es una estrategia para oponerse al creciente peso de la economía norteamericana, la formación del NAFTA y la estrategia hacia el ALCA responde a su vez a la necesidad de Estados Unidos de competir con la UE.

Por su origen, en ese sentido, el ALCA se plantea como una gravitación de todos los países americanos alrededor de la economía norteamericana, como un paso de reafirmación de su hegemonía hemisférica y de consolidación como la principal potencia mundial. Este es un hecho cada vez mejor comprendido en el ámbito hemisférico, y ha dado origen a un movimiento de resistencia especialmente liderado por los otros bloques comerciales ya establecidos.

En este sentido, uno de los focos críticos y de oposición más fuertes es el existente en el MERCOSUR, liderado por Brasil, y la elección de Ignacio Lula da Silva como presidente de ese país hace prever una posición aún más crítica.

En este contexto, diversos dirigentes han manifestado grandes reservas acerca de los **beneficios reales de la integración para nuestros países**. Así, existe cada vez más claridad en el sentido de que el esquema de integración no debe ser un simple mecanismo para fortalecer la hegemonía de Estados Unidos en el continente, mediante la creación de un mercado para sus productos por la "captura" del mercado regional.

A lo anterior se ha unido la crítica hacia el aumento de los subsidios agrícolas en Estados Unidos, de forma que ya se ha manifestado la renuencia a negociar mientras no se produzca una modificación radical

de estos, posición manifestada incluso por dirigentes de países que han sido proclives al apoyo irrestricto a las políticas norteamericanas. Estados Unidos, por su parte, ha manifestado su negativa a negociar lo relativo a los subsidios en el seno del ALCA o de otros tratados comerciales, lo que ha llevado a algunos países a plantear la exclusión del sector agrícola de las negociaciones.

La discusión se ha centrado especialmente alrededor de la agricultura, pero no debe perderse de vista que luego de los hechos del 11 de septiembre, la ayuda a los sectores productivos por el Gobierno norteamericano se ha incrementado en una gran variedad de sectores, tanto mediante el suministro directo de subsidios (a las líneas aéreas, por ejemplo), como de contratos directos de gobierno con grandes transnacionales y beneficios fiscales relacionados con la modificación de estructuras tributarias a las grandes empresas. En su momento eso será un problema adicional por resolver, especialmente en el caso de países con sectores industriales grandes, como es el caso de Brasil, y fuerte peso de inversión extranjera directa proveniente de los países de la UE.

La meta del año 2005 propuesta para la entrada en funcionamiento del ALCA resulta hasta el momento poco real, y es probable que si se llega a cumplir solo lo será en una forma parcial, con la integración de unos países y otros no, y la eventual exclusión del esquema de sectores importantes de la producción.

Desde el punto de vista de nuestro país, la opción de la integración en el ALCA es complicada, ya que no debe perderse de vista que en este marco continental está sobre el tapete una apertura comercial con el resto de los países de las Américas, y no solo con Estados Unidos, lo que hace necesario evaluar nuestra oferta exportable para estimar la posibilidad de aprovechar las oportunidades de nuevos mercados, puestas en la balanza contra el posible impacto de las importaciones.

Las ventajas reales de una integración de Costa Rica en un bloque comercial como este son dudosas, y si nos ponemos en la perspectiva de los ganadores y los perdedores del proceso, la proyección es que los campesinos y especialmente los que producen fundamentalmente para el mercado interno tienen poco que ganar y más bien estarían entre los perdedores. Incluso los productores especializados en rubros de exportación tienen un futuro incierto, ya que tendrían que competir en

condiciones de acceso generalizado con el resto de los productores de los países competidores, especialmente en lo que se refiere a las exportaciones al mercado norteamericano.

El futuro del ALCA como una integración comercial de escala hemisférica es aún incierto desde nuestro punto de vista, y pareciera que en el seno del Gobierno de Estados Unidos esto se ha comprendido, de forma que se ha generado un viraje sustancial en lo que se refiere a la constitución de tratados comerciales, y en lo que sería el proceso hacia la integración comercial hemisférica.

Producto de este viraje es la apertura a establecer negociaciones de tratados comerciales bilaterales o multilaterales a una escala más reducida que la del ALCA. En este campo, es necesario recordar que Estados Unidos, luego de haber firmado el NAFTA, no es sino hasta ahora que firma un Tratado de Libre Comercio con Chile, y se abre a una negociación para establecer un TLC con los países de América Central.

Las peticiones repetidas para la consideración de la inclusión de Centroamérica en una especie de extensión del NAFTA hacia el Sur, han sido una especie de cortejo de años, en los que unas veces se realizaban las peticiones en forma integrada, y otras veces los países en forma individual

No es sino hasta el año 2002 que, no tanto por las insistencias de los cortejantes, sino por contrarrestar la oposición creciente al ALCA, que se da un cambio radical en esa posición, de forma que como ya hemos mencionado, ante el chasquido de los dedos del presidente George W. Bush toda Centroamérica se pone a correr en pos de un TLC con Estados Unidos.

Según nuestra interpretación, el cambio de la política norteamericana hacia los tratados comerciales bilaterales o multilaterales "restringidos", obedece a las siguientes consideraciones.

1. El convencimiento de que el ALCA no va a avanzar fluidamente en un periodo corto, y que es probable más bien que países o grupos de países se manifiesten en el sentido de quedar fuera del bloque, o integrarse a este a costa de concesiones que eventualmente Estados Unidos no está dispuesto a otorgar.
2. La necesidad imperiosa de ir consolidando un bloque comercial más amplio en el menor tiempo posible, dada la clara estrategia de

ampliación de la UE, que la llevaría a constituirse en un bloque de alrededor de 25 países en unos pocos años, para aumentar la capacidad de competencia frente a este.

Se lanza así un proceso de integración comercial con los países más pequeños del área latinoamericana, con la pretensión de que son por un lado más fácilmente "manejables" y menos conflictivos desde el punto de vista del tamaño de sus economías y de la estructura de sus exportaciones. En este sentido, el TLC con Centroamérica sería una especie de señuelo para el resto de América Latina, en el sentido de dar señales de que el proceso de integración comercial va hacia delante, y que si los países no se integran corren el riesgo de quedar marginados de este.

A nuestro entender, los países centroamericanos ganarían relativamente poco con un TLC con Estados Unidos, ya que por un lado este obligaría a abrir aún más los mercados internos, generando procesos de desestructuración de los sectores más vulnerables, entre los que se encuentran en primer lugar los del agro, que necesariamente deberían competir aún más con las exportaciones fuertemente subsidiadas.

Debe recordarse que en forma repetida los representantes comerciales de Estados Unidos han manifestado que los subsidios a la agricultura no están en discusión ni en el seno del ALCA ni en las negociaciones del ya denominado CAFTA (Central America Free Trade Agreement).

En el campo de las exportaciones, el efecto no sería algo así como para sostener, como han dicho algunos políticos de la región incluido nuestro presidente, que sería el medio para salir del subdesarrollo. Partir a una negociación desde ese punto de vista, es sumamente peligroso, ya que es precisamente el clima que pretenden generar los negociadores de Estados Unidos: que el TLC es una gran concesión a nuestros países, y que debemos suscribirlo a toda costa.

El proceso de negociación de este tratado genera una gran cantidad de inquietudes y de interrogantes, que se pueden resumir en los siguientes puntos.

1. Si bien la discusión del tratado se ha planteado como un proceso de negociación entre Estados Unidos y América Central como bloque, es dudoso que los países centroamericanos puedan llegar a una posición compartida que sea la base de la negociación, dada la heterogeneidad existente entre ellos en lo que se refiere a la estructura de

la economía y de las exportaciones. Así, el proceso podría orientarse hacia una negociación entre una parte poderosa y coherente, y una serie de países con intereses diversos, lo cual conspiraría contra la necesaria posición de peso que debería tener la región como tal.

2. En este sentido, resulta lastimosa la pretensión de la Región de presentarse como un área de integración, cuando es claro que no ha sido ni siquiera posible avanzar en procesos simples de integración comercial, como es el caso de la constitución de la unión aduanera. Resulta sumamente peligroso en el marco de una negociación de esta dimensión ponerse a "jugar a la integración", pretendiendo que a los ruidos de chasquido de los dedos de los dirigentes de la potencia del Norte se va a avanzar en un año en lo que no ha sido posible hacerlo en más de veinte.

3. Consideramos que la integración económica centroamericana, tarea pendiente desde hace más de cuarenta años, es algo más serio que pretender dar una cara externa de unión, siendo la postura del Gobierno costarricense simplemente patética¹². Se da un viraje de 180 grados en lo que se refiere a la integración, simplemente porque pareciera que es una "asignatura pendiente" para pasar el examen hacia el TLC, lo cual resulta simplemente peligroso, no porque no creamos en la necesidad de una integración centroamericana que refleje los intereses de las amplias masas de nuestros pueblos, sino precisamente por eso, porque consideramos que esta es una materia sumamente seria que no puede festinarse simplemente por el interés de lograr un tratado con Estados Unidos.

4. No parece conveniente entrar a la discusión de la integración de la agricultura en el TLC mientras Estados Unidos siga manteniendo su posición de no negociar lo referente a los subsidios. En este sentido, el sector agrícola debe quedar fuera de la negociación, especialmente en lo que se refiere a la producción para el mercado interno, ya

12. Sobre esto, resulta simplemente vergonzoso que el presidente Pacheco haya manifestado que está dispuesto a integrar al país al Parlamento Centroamericano, siempre que ello no "salga muy caro". Definitivamente se requiere de más seriedad y no de esos niveles de chabacanería inconcebibles en un gobernante.

que no hacerlo así representaría el tiro de gracia para los remanentes de productores que aún subsisten a duras penas a los embates de la apertura comercial y los tratados comerciales ya en vigencia.

5. Sobre esto es importante analizar la experiencia de la agricultura mexicana en el contexto del NAFTA y aprender de ella, a la luz de los efectos absolutamente negativos que el tratado ha tenido sobre los sectores de producción campesina. Los efectos sobre este sector han sido simplemente devastadores, aun cuando el mismo tratado estableció un plazo largo para la desgravación arancelaria del mercado mexicano, y en la actualidad la lucha es por frenar esa desgravación que supondría la competencia abierta con una agricultura crecientemente subsidiada.

6. El plazo estipulado de un año para el proceso de negociación del tratado resulta sumamente corto, y ante la falta de claridad de lo que va a plantear América Central como bloque, simplemente funcionará en beneficio de la parte más poderosa y consolidada en su posición, por lo que resulta inaceptable.

7. En el caso costarricense, es lamentable que se entre en este proceso de negociación con un equipo de funcionarios que deberían ser evaluados desde la perspectiva de los resultados reales a que han llevado tratados comerciales que fueron suscritos en detrimento de los intereses nacionales. Lamentablemente, el gobierno actual en el campo económico mantiene un equipo de tendencia claramente neoliberal y aperturista a ultranza, a pesar de las poses de prensa del Presidente, y como tal no se puede esperar más que la continuación de la misma línea doctrinaria que ha significado la ruina de nuestros agricultores.

8. El plazo de la negociación resulta asimismo sumamente corto si se considera la necesidad de una participación y concertación de posiciones con los sectores potencialmente afectados, a saber, los diversos sectores productivos dentro de cada país, y la adecuada concertación ampliamente negociada de posiciones comunes al conjunto de países. Un plazo tan corto conspira contra esa participación demandada por los sectores productivos y sociales y contra la debida transparencia del proceso ante la sociedad.

Estamos conscientes de que hay otra gran cantidad de puntos de discusión sobre el tema del TLC con Estados Unidos, y que en este sentido nos quedamos apenas en la superficie del análisis y en los factores que consideramos más urgentes y delicados. Es claro que el agro nacional tiene en este momento uno de los retos más cruciales en la historia reciente, similar al que enfrentó cuando se variaron todas las condiciones de comercialización con la apertura comercial en 1990 y 1994.

Lo positivo es que este reto ahora es afrontado por un sector agrario más atento, estudioso y consciente de los procesos que el que enfrentó la apertura comercial en la década pasada, y que tiene una visión clara en el sentido de exigir una participación activa en las negociaciones comerciales. Es crucial seguir aumentando esa capacidad analítica y de acción de los productores organizados, como requisito para la supervivencia y la dignidad de nuestros campesinos y productores, y con este trabajo pretendemos realizar un aporte desde nuestro campo de acción, esperando que contribuya en algo a la lucha de nuestro pueblo por su soberanía, dignidad y bienestar.

*Mario E. Fernández Arias
Santa Ana, 18 de febrero de 2003.*

Acerca del autor

Mario E. Fernández, sociólogo y antropólogo, es uno de los investigadores de más amplia trayectoria en el país sobre la realidad agraria y el campesinado. Profesor Catedrático universitario durante una larga trayectoria de investigación y docencia en la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional, es autor de un gran número de artículos y libros que abarcan temas referentes a población, evolución de la estructura agraria, medio ambiente y sociedad, y más recientemente, comercio internacional en productos agropecuarios.

Es asesor de organizaciones indígenas y campesinas en el área centroamericana, labor en la cual ha combinado la investigación y la capacitación.

En la actualidad se desempeña como consultor independiente en temas relacionados con comercio internacional de productos agropecuarios, delimitación de programas y proyectos de desarrollo, planes reguladores en el ámbito municipal y en toda la problemática relacionada con medio ambiente y sociedad.

Además de sus publicaciones en la forma de artículos y libros, es autor de un gran número de informes de consultorías sobre los temas mencionados.

Este libro se terminó de imprimir en el mes de febrero
del 2004, en Guilá Imprenta Litografía S.A.

En el año 1990 el gobierno decidió profundizar en forma radical el nuevo modelo económico que se venía implementando desde los Programas de Ajuste Estructural de mediados de la década de 1980, mediante un paso definitivo para profundizar la apertura comercial a través del ingreso de Costa Rica en el GATT. Este ingreso, y la posterior conformación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), de la cual Costa Rica pasa a ser el miembro número 100, significaron una modificación radical de las reglas de juego que se venían aplicando en el comercio internacional del país en productos agropecuarios.

Estos pasos se tomaron sin una adecuada preparación de los productores para esa modificación de las reglas del juego, de forma que estos se vieron enfrentados a partir de 1994 con nuevas condiciones, que en muchos casos no entendían y para las cuales tampoco estaban preparados.

A la discusión de este proceso es que se dedica el presente libro, que realiza una revisión de la apertura comercial desde mediados de la década de 1980 hasta fines de la década de 1990. Al final se incluye una actualización de la discusión a la luz de los las últimas Cumbres Ministeriales de la OMC, la perspectiva de la Cumbre de Cancún y el nuevo panorama planteado por la suscripción de acuerdos comerciales y la perspectiva de un Acuerdo Comercial de Centroamérica con Estados Unidos.

ISBN 9977-67-795-6



Serie
Instituto de
Investigaciones Sociales

Editorial de
la Universidad
de Costa Rica

