



## TÍTULO

**EL IMPACTO DEL RD-CAFTA EN EL  
SECTOR AGROPECUARIO DE COSTA RICA**

## AUTORA

**Ana Inés Basco**

Director  
Tutor  
Curso  
ISBN

©

©

**Esta edición electrónica ha sido realizada en 2010**

Juan Carlos Martínez Coll

Isaías Covarrubias Marquina

**II Máster en Integración Económica Global y Regional**

978-84-7993-189-6

Ana Inés Basco

Para esta edición, la Universidad Internacional de Andalucía



## Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.5 España.

### Usted es libre de:

- Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

### Bajo las condiciones siguientes:

- **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).
  - **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
  - **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
- 
- *Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.*
  - *Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.*
  - *Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.*

**El impacto del RD-CAFTA en el sector agropecuario de  
Costa Rica**

**Por**

**Ana Inés Basco<sup>1</sup>**

**Tesis correspondiente a la Maestría en Integración  
Económica Global y Regional**

**Universidad Internacional de Andalucía**

---

<sup>1</sup> Tutor: Isaías Covarrubias Marquina

## Índice

<b>1.</b>	<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>BREVE DESCRIPCIÓN DE LOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA.....</b>	<b>9</b>
<b>3.</b>	<b>CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PAÍS Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR AGROPECUARIO EN COSTA RICA .....</b>	<b>18</b>
<b>3.1</b>	<b>UN POCO DE HISTORIA POLÍTICO-ECONÓMICA .....</b>	<b>18</b>
<b>3.2</b>	<b>ECONOMÍA REAL, PRODUCCIÓN Y COMERCIO AGRÍCOLA DE LOS ÚLTIMOS AÑOS..</b>	<b>27</b>
<b>4.</b>	<b>ANTECEDENTES DE LA APERTURA COMERCIAL Y EVOLUCIÓN DEL COMERCIO ESTADOS UNIDOS-COSTA RICA .....</b>	<b>30</b>
<b>5.</b>	<b>RESULTADOS DE LA NEGOCIACIÓN E IMPACTO DEL RD-CAFTA EN EL SECTOR AGROPECUARIO DE COSTA RICA .....</b>	<b>34</b>
<b>6.</b>	<b>PROGRAMAS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES .....</b>	<b>55</b>
<b>7.</b>	<b>OPCIONES PARA EL DISEÑO DE LA POLÍTICA AGROALIMENTARIA .....</b>	<b>61</b>
<b>8.</b>	<b>CONCLUSIÓN .....</b>	<b>71</b>
	<b>ANEXO I. APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA UTILIZADA EN EL PROCESO DE FOCALIZACIÓN DEL ESPACIO RURAL O CONCEPTO DE TERRITORIO RURAL.....</b>	<b>78</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>80</b>

## 1. Introducción

Los países centroamericanos han ido implementando una amplia gama de reformas comerciales unilaterales y regionales desde finales de los años ochenta. Se han rebajado los impuestos al comercio y la mayoría de las barreras no tarifarias han sido eliminadas. Los acuerdos regionales se han revitalizado y los países han buscado la expansión de mercados para sus productores mediante negociaciones de acuerdos bilaterales de libre comercio.

Sin embargo, estos avances en la política comercial, han traído consigo resultados mixtos en términos económicos. Por un lado, se han incrementado los volúmenes de exportación y se ha dado cierto impulso a la diversificación de productos, como muestra la aparición de nuevos bienes de exportación<sup>2</sup>. Por otro lado, este crecimiento comercial no ha sido suficiente para elevar los índices de desarrollo humano<sup>3</sup> y transformar las economías de estos países, contribuyendo con la reducción de la pobreza. Las oportunidades comerciales no han servido para terminar con algunos obstáculos más estructurales al progreso económico en Centroamérica tales como los retrasos en infraestructura, educación, gobernabilidad, o gestión fiscal. Paradójicamente, aunque Honduras ha sido el país que ha logrado el grado más alto de apertura económica en relación a su nivel de ingreso, también es el país con el récord de crecimiento más deficiente en Centroamérica desde principios de los años '90.

El Tratado de Libre Comercio Centroamérica– Estados Unidos (CAFTA por sus siglas en inglés) es una muestra de que a pesar de los resultados mixtos que el libre comercio ha traído aparejado en Centroamérica, existen algunas convicciones de que será positivo para el desarrollo de estos países. Este acuerdo fue iniciado por el Gobierno de Estados Unidos en Enero de 2002 como otro intento de avanzar en las negociaciones para crear un Área de Libre Comercio de las Américas<sup>4</sup>. Después de varias discusiones, en mayo de 2004 Estados Unidos, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Honduras y Costa Rica (quien se unió un poco más tarde que el resto) firmaron el

---

<sup>2</sup> De medio y alto contenido tecnológico.

<sup>3</sup> Según el PNUD, el Índice de Desarrollo Humano de Costa Rica se mantuvo estable entre 1990 y 2005, pasando de 0.85 a 0.846.

<sup>4</sup> Entre los acuerdos más importantes se encuentra el NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) que tiene más de una década de vida y une a los Estados Unidos con Canadá y México. Adicionalmente los Estados Unidos ha firmado Tratados de Libre Comercio (FTAs) (por sus iniciales en Inglés) con Chile y se encuentra negociando otros con Panamá, Perú y Colombia.

acuerdo. En agosto de ese mismo año la República Dominicana se sumó al tratado base creando así un Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos– República Dominicana – Centroamérica (RD – CAFTA). Más recientemente, Costa Rica fue el último país en integrar plenamente el tratado debido a la fuerte oposición que tenía y que se veía representada en el Congreso.

Según se declara en el preámbulo del tratado, el RD-CAFTA espera entre otros: contribuir al desarrollo armónico y a la expansión del comercio mundial y brindar un catalizador para ampliar la cooperación internacional y crear nuevas oportunidades para el desarrollo económico y social en la región. El Acuerdo implica establecer un régimen preferencial de comercio entre los siete países signatarios y, luego de la expiración de los períodos de transición acordados, todos los productos, aunque con algunas pocas excepciones, entrarán en el régimen de libre comercio. El tratado contiene, asimismo, una cláusula de salvaguardia especial transitoria en caso de un aumento en la importación de productos agropecuarios sensibles. El proceso de reducción y eliminación arancelaria se llevará a cabo en función de un cronograma acordado para cada país participante.

El RD-CAFTA es un acuerdo de naturaleza amplia debido a que abarca los sectores agropecuario, industrial y de servicios, así como el área de los derechos de propiedad intelectual, compras del sector público e inversión. El tratado contempla disposiciones en materia de acceso al mercado, reglas de origen, medidas de salvaguardia, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, administración aduanera y servicios comerciales, transparencia, temas laborales y ambientales y solución de controversias. Las disposiciones del Acuerdo habrán de implementarse a nivel multilateral, es decir, se aplicarán las disciplinas y compromisos acordados entre todos los signatarios.

Costa Rica es el único país firmante del Acuerdo que como consecuencia de la existencia de una fuerte oposición sometió su ratificación a un referendun en octubre de 2007, dando como resultado que un 51.62% de la población se manifestara a favor y un 48.38% en contra. Después de muchos debates, manifestaciones y campañas en contra, finalmente el acuerdo ha sido aprobado a fines de 2008 en el Congreso.

Aquellos quienes creen que el tratado será positivo para Costa Rica, sostienen que este país tiene mucho más por ganar dado que posee una fuerza laboral más educada y es el país menos dependiente de la producción agrícola. Se argumenta que la importancia del acuerdo se vincula no sólo en que los Estados Unidos es el socio comercial más importante de estas naciones, sino

además en que el tratado tiene el potencial de aumentar el comercio y la inversión en la región, siendo esto fundamental para elevar el crecimiento económico y mejorar el bienestar de la población costarricense, incluyendo aquellas familias que viven en la pobreza. Los mayores niveles de comercio esperados se deben a la eliminación de prácticamente todas las barreras comerciales entre las partes, consolidando (y expandiendo en algunos casos) el acceso preferencial al mercado de Estados Unidos del que los países centroamericanos han gozado, a través de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. “Particularmente en granos básicos, se espera la baja en el nivel de protección de estos rubros, contribuyendo con ello a la reducción de los precios de los alimentos, con impacto positivo mayor en los sectores pobres del país” (Trond, 2006: p. 8).

También arguyen que el RD-CAFTA promoverá la integración regional entre las naciones centroamericanas y con la República Dominicana. La ratificación del tratado debería aumentar los niveles de inversión (extranjera y nacional), al mejorar la certeza de acceso de estos países a los mercados de Estados Unidos, asegurar las reformas económicas de años recientes y promover reformas adicionales.

Por su parte, los opositores al tratado argumentan que este país tiene mucho que perder entrando al RD-CAFTA debido a que todavía no ha implementado reformas neoliberales al mismo nivel que los otros países, de manera que los cambios que implica el acuerdo serán más drásticos. Sostienen además que con él se dismantelará su particular modelo estatal de desarrollo basado en la seguridad social y la solidaridad. Costa Rica es uno de los países de América Latina con mejor distribución del ingreso, y ha avanzado considerablemente en todos los aspectos sociales e incluso ambientales, ubicándose en un lugar privilegiado en toda la región. (Programa Estado de la Nación, 2001). Asimismo, sus indicadores de desarrollo humano son muy buenos en comparación al resto del mundo debido a que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD en 2006 le permite alcanzar el puesto número 50 en un total de 176 países. Este mismo índice es también considerablemente superior a la media de América Latina y el Caribe, arrojando un valor de 0.847, mientras que el promedio de la Región fue de 0.783 y accediéndole a ocupar el séptimo lugar después de Barbados, Chile, Argentina, Uruguay, Cuba y Bahamas. Costa Rica además se ubica a una importante distancia del resto de los países centroamericanos, a excepción de Panamá, cuyo IDH de 2006 arrojó un valor de 0.832. Si se consideran exclusivamente los países de ingreso medio (son un total de 82), este país pasa a ocupar el puesto número 14, lo cual permite dar cuenta no solo de que Costa Rica presenta valores de desarrollo humano bastante buenos en comparación

a los países de ingreso similar, sino también de que existe buena correspondencia entre el nivel de ingreso del país y el desarrollo humano. (Ver Cuadro 1.1).

**Cuadro 1.1. Índice de Desarrollo Humano del PNUD. América Latina y el Caribe. 2006**

País	Nivel de ingreso	HDH
Haití	LIC	0.521
Guatemala	MIC	0.696
Nicaragua	LIC	0.699
Honduras	MIC	0.714
Bolivia	MIC	0.723
Guyana	MIC	0.725
El Salvador	MIC	0.747
Paraguay	MIC	0.752
St. Vincent and the Grenadines	MIC	0.766
Dominican Republic	MIC	0.768
Suriname	MIC	0.770
Belize	MIC	0.771
Jamaica	MIC	0.771
Grenada	MIC	0.774
Colombia	MIC	0.787
Peru	MIC	0.788
Dominica	MIC	0.797
Brazil	MIC	0.807
Ecuador	MIC	0.807
St. Lucia	MIC	0.821
Venezuela, RB	MIC	0.826
Antigua and Barbuda	MIC	0.830
St. Kitts and Nevis	MIC	0.830
Panama	MIC	0.832
Trinidad and Tobago	MIC	0.833
Costa Rica	MIC	0.847
Bahamas, The	HIC	0.854
Cuba	MIC	0.855
Uruguay	MIC	0.859
Argentina	MIC	0.860
Chile	MIC	0.874
Barbados	MIC	0.889
Media LAC		0.783

Fuente: elaboración propia en base a datos del PNUD. 2006.



Con respecto al sector agrícola, la oposición se basa en que estos productos son en gran parte un ingreso básico de subsistencia de los costarricenses, especialmente de los más pobres. A modo de ejemplo, se sostiene que la apertura comercial incrementará las importaciones de arroz subsidiado desde Estados Unidos, provocando grandes pérdidas y hasta la posible desaparición de los productores agropecuarios costarricenses. Con el ejemplo del North American Free Trade Agreement (NAFTA) intentan argumentar esa afirmación. Los precios mexicanos del maíz bajaron precipitadamente provocando que gran cantidad de productores deban abandonar esta actividad. Al mismo tiempo, el precio de las tortillas de maíz se disparó debido a que el gobierno suspendió los subsidios que garantizaban alimentos a bajo precio a los mexicanos de menores ingresos. En el caso de Costa Rica, este país importa al menos 100,000 toneladas métricas anuales de arroz mientras produce unas 250,000 toneladas. Con el acuerdo, se arguye que estas cifras seguramente se invertirán haciendo que miles de pequeños agricultores pierdan su medio de subsistencia. (Bathrick, 2008).

A partir de estos dos opuestos puntos de vista revelados en diferentes documentos de investigación recientes, el objetivo general de este estudio consiste en realizar, un análisis sobre el impacto del RD-CAFTA en el sector agropecuario de Costa Rica<sup>5</sup>. En tal sentido, se buscará dilucidar el interrogante en torno a esta controversia, indagando quiénes acertarán en sus pronósticos: si los que se oponen al tratado o aquellos que están a favor.

Teniendo en cuenta este objetivo general, a lo largo de este trabajo se intentará demostrar la siguiente hipótesis de investigación: “El impacto del RD-CAFTA en el sector agropecuario costarricense podría ser positivo en términos de bienestar solo en el caso de que se adopten una serie de medidas que contribuyan, desde el lado de las importaciones a enfrentar la competencia norteamericana y desde el lado de las exportaciones a fortalecer la competitividad de los productores”.

El estudio está estructurado de la siguiente manera: en el próximo capítulo se presenta una breve descripción de los acuerdos de integración regional en América Latina. En la tercera sección se describe un poco de historia política-económica de Costa Rica, factores claves a la hora de analizar un impacto comercial sectorial. En este capítulo se enseñan también algunos datos de economía

---

<sup>5</sup> Vale aclarar que el impacto en el sector agropecuario será evaluado a partir de las medidas de accesos a mercado, sin tomar en cuenta aquellas vinculadas con medidas sanitarias y fitosanitarias, reglas de origen, propiedad intelectual, etc.

real así como de la situación actual del sector agropecuario costarricense, en términos de producción y comercio. En la siguiente sección, se analiza el proceso de negociación en el marco del RD-CAFTA y la apertura comercial resultado de esta negociación. Luego, se estudia el impacto del acuerdo en el sector agropecuario costarricense, considerando las oportunidades y desafíos que se presentarán a los productores que compiten en el mercado local y a aquellos que exportan, así como también a los sectores más pobres de la población. Algunos programas de organismos internacionales existentes en Costa Rica serán presentados en el sexto capítulo, los cuales servirán para evaluar en qué medida esta ayuda es suficiente o no para paliar las consecuencias negativas del libre comercio. En el penúltimo capítulo, se proponen una serie de políticas agropecuarias con el objeto de lograr que el impacto en el RD-CAFTA sea lo menos perjudicial para el sector agropecuario. Finalmente, y a partir de todo lo analizado se desarrollan algunas conclusiones que intentarán corroborar la hipótesis planteada.

## 2. Breve descripción de los acuerdos de integración regional en América Latina

Desde la Segunda Guerra Mundial, el mundo se ha estado moviendo gradualmente hacia la reducción de aranceles y restricciones al comercio y los estados latinoamericanos han buscado modelos propios para su desarrollo económico y político a través de la coordinación de sus políticas económicas.

La Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), fundada en 1948, asumió a partir de los años cincuenta un papel protagonista en la integración regional, basándose entre otros en dos elementos interdependientes: a) promover un movimiento de integración subcontinental, como medio de disminuir el deterioro de los “términos de intercambio y; b) fomentar un modelo de sustitución de importaciones, el cual debería impulsar el desarrollo económico a través del proceso de industrialización.

Tanto este movimiento de integración como el gradualismo hacia la reducción de aranceles y restricciones al comercio, quedaron reflejados en el surgimiento a partir de la década del 60 de una serie de bloques subregionales de libre comercio en América Latina que sucesivamente se fueron agregando a la estructura regional inicialmente formada por la ALALC<sup>6</sup>. Entre ellos se destacan el Caricom<sup>7</sup>, el Pacto Andino<sup>8</sup>, el Mercosur<sup>9</sup> y el ALBA<sup>10</sup> mientras que para la región centroamericana quedó conformado el MCCA<sup>11</sup>.

EL MCCA surge en 1960 mediante el Tratado General de Integración Centroamericana (Tratado de Managua), suscrito por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y desde abril de 1993, se llega a un Acuerdo de Libre Comercio que tiene por objeto el intercambio de la mayoría de los productos, la liberalización de capitales y la libre movilidad de personas. Su

---

<sup>6</sup> Asociación Latinoamericana de Libre Comercio creada en 1960.

<sup>7</sup> Comunidad del Caribe creada en 1973.

<sup>8</sup> Constituido en 1969 y conformado originariamente por Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela, Chile y Perú.

<sup>9</sup> Mercado Común del Sur creado en 1985 y compuesto actualmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Venezuela espera ser Estado Miembro una vez que el Congreso brasileño y el paraguayo ratifiquen su incorporación.

<sup>10</sup> Alternativa Bolivariana para América Latina y El Caribe compuesta por Venezuela, Nicaragua, Bolivia, Dominica y Cuba. El acuerdo posee un carácter innovador en materia regional dado que pone el énfasis en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, procurando expresar los intereses de los pueblos latinoamericanos.

<sup>11</sup> Mercado Común Centroamericano.

objetivo último es el de crear un Mercado Común Centroamericano, sin embargo, constituye una Unión Aduanera Imperfecta, debido a que aún no poseen un arancel externo común, quedando además tres productos con restricciones arancelarias: café sin tostar; azúcar de caña refinada y sin refinar; y colorantes aromatizados. El tratado establece cuatro aspectos fundamentales para la unión regional: una Zona de Libre Comercio para los productos originarios de Centro América; un arancel uniforme aplicable a las importaciones de terceros países; un régimen en forma de incentivos fiscales al desarrollo industrial; y un instrumento de financiamiento y promoción del crecimiento económico integrado.

Asimismo, desde 1984 todos los países centroamericanos y del Caribe forman parte de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), mediante la cual Estados Unidos otorga una serie de ventajas comerciales para una gran parte de los bienes que se exportan. Costa Rica mantiene en vigencia también acuerdos bilaterales de libre comercio con México (1995), Canadá (2002), Chile (2002) y Panamá (2007). En el marco del MCCA Costa Rica ha suscrito un acuerdo con la República Dominicana, en vigor desde 2002, y otro con la CARICOM, aprobado en septiembre de 2005. Costa Rica posee asimismo una serie de acuerdos especiales con las otras naciones de Centroamérica, los cuales cubren una variedad de temas como agricultura, comercio, educación, ambiente, fronteras. Sus propósitos han sido entre otros protegerse y afianzarse como región y aprovechar mejor las oportunidades en el resto del mundo. En la esfera multilateral, el país centroamericano está activamente comprometido con el proceso de llevar adelante negociaciones de la Agenda de Desarrollo de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Sin embargo, durante las últimas décadas se observa la existencia de algunos intentos de acuerdos comerciales que no han prosperado. Un claro ejemplo es el ALCA (Área de Libre comercio para las Américas), acuerdo originado por Estados Unidos en 1994, y el cual obtuvo un fuerte rechazo de varios países de la región, entre los cuales se destacan Venezuela, Cuba, Brasil y Ecuador, entre otros, prevaleciendo también el papel jugado por los movimientos sociales en este proceso. El acuerdo promovía la libre movilidad de capitales y mercancías, y fue fuertemente criticado por responder exclusivamente a los intereses del país del Norte.

Costa Rica se manifestó en un primer momento a favor del ALCA, debido a que veía al acuerdo como una forma de mejorar el acceso para sus bienes en los mercados internacionales. Sin embargo, la ausencia de algunos temas sensibles como la eliminación de los subsidios agrícolas y

el reconocimiento de las asimetrías regionales, provocaron que este país dejara de apoyar el proceso de integración, contribuyendo por consiguiente con su intento fallido. Sin embargo, después de este fracaso, pareciera que muchos países de la región todavía continuaban con fuertes intereses de establecer una zona de libre comercio con Estados Unidos, motivación que dio lugar al desarrollo de los TLC bilaterales en la región<sup>12</sup> y de incluso el mismo RD-CAFTA.

“La evolución reciente de los acuerdos de integración regional (AIR) latinoamericanos muestra que éstos han pasado de una etapa de regionalismo cerrado hacia un estadio denominado regionalismo abierto. El primero se caracterizaba por constituir un bloque apalancado en el libre comercio entre los países socios, pero al costo de mantener el proteccionismo hacia el resto del mundo. El regionalismo abierto, por el contrario, significa una mayor libertad para que un país miembro de un bloque pueda diseñar una política de comercio exterior de apertura gradual con el mundo, sin desmedro de dejar de pertenecer al AIR. También significa que la posibilidad de desviación de comercio se minimiza, pues el país tiende a eliminar gradualmente las discriminaciones aplicadas a terceros.” (Covarrubias, 2008: p. 4). Este segundo regionalismo, se trata de un acuerdo comercial en el cual las economías que interactúan promueven entre ellas una mayor circulación de bienes, en tanto que fortalecen un descenso en los aranceles para los productos fuera de la región del acuerdo. Se trata de un tipo de integración que apoya más la competencia entre las industrias y la creación de comercio. (Reyes y Briceño Ruiz, 2006: p. 33).

Sin embargo, la experiencia latinoamericana parece demostrar que a pesar de todos los pronósticos, estos intentos por promover la circulación de bienes no han tenido tanto éxito. En el caso del MCCA, las exportaciones intrarregionales –como porcentaje de las exportaciones totales de la región- parecen haberse mantenido estables entre la década del '70 y el 2000 (Ver cuadro 2.1.). Incluso durante algunos años en este período, estas exportaciones se vieron fuertemente disminuidas.

En tal sentido, el impacto de los acuerdos de integración quedó muy por debajo de las expectativas y de las potencialidades existentes en términos de su contribución a la expansión y diversificación del comercio externo, y a la dinamización del desarrollo económico en América Latina.

A partir de la década del '90, parece haberse dado un nuevo impulso al comercio regional en Centroamérica, el cual en muchos casos apenas logró alcanzar los niveles de la década del '70. El

---

<sup>12</sup> Como es el caso de los TLC de Estados Unidos con Chile, Colombia y Perú.

crecimiento intrarregional observado en el MCCA, parece no haber sido exclusivo de este acuerdo de integración, destacándose un comportamiento muy similar en el caso del NAFTA, la CAN y el MERCOSUR. Incluso, durante la década del 2000, las pequeñas variaciones existentes en esta región se observan también en el desempeño de la Unión Europea (UE). (Cuadro 2.1).

**Cuadro 2.1. Evolución de las exportaciones intracomunitarias. MCCA, UE, NAFTA, MERCOSUR y CAN. Algunos años 1960-2006.**

	MCCA	NAFTA	UE (1)	MERCOSUR	CAN
Año	Expo intracomunitarias como porcentaje de las expo totales de la región	Expo intracomunitarias como porcentaje de las expo totales de la región	Expo intracomunitarias como porcentaje de las expo totales de la región	Expo intracomunitarias como porcentaje de las expo totales de la región	Expo intracomunitarias como porcentaje de las expo totales de la región
1960	6.9%				
1970	26.1%				
1980	25.4%				
1990	17.1%	42.6%		8.9%	4.1%
2000	22.7%	55.6%		21.0%	7.7%
2002	28.2%		37%		
2003	26.8%		39%		
2004	27.6%	55.8%	38%		
2005	27.1%	55.7%	35%	12.9%	8.9%
2006	26.8%	53.8%	36%	13.6%	8.1%

(1) En el 2002 y 2003 se consideraron 15 países, en el 2004 y 2005 25 países y en el 2006 27 países.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la OMC, UE y SIECA.

No sólo en términos de comercio, estos AIR parecen no haber tenido el éxito buscado. Tal como lo expone Covarrubias (2008: p. 6): “La evolución hacia el regionalismo abierto en los AIR latinoamericanos fue un proceso paralelo a la aplicación del conjunto de reformas macroeconómicas implementadas desde comienzos de la década de los noventa, particularmente la apertura comercial. Después de casi dos décadas de instrumentadas los resultados de las reformas han sido ampliamente cuestionados, pues no parecen haber servido para el logro de altas y sostenidas tasas de crecimiento económico, ni para reducir significativamente la pobreza y la desigualdad”.

El tema del impacto comercial en las tasas de crecimiento ha sido ampliamente discutido por la literatura económica mundial. Gran parte de los expertos coinciden en que existe una relación positiva entre ambas variables. A modo de ejemplo, “el estudio de Michaely (1977) considera una muestra de cuarenta países en desarrollo y relaciona la tasa de crecimiento del PIB *per cápita* con el incremento anual de la participación de las exportaciones en el PIB para el período 1950-1973. La conclusión fundamental es que existe una asociación positiva entre estas variables, la cual se incrementa en la medida que el país cuenta con un mínimo nivel de desarrollo económico.” (Covarrubias, 2008: p. 76).

Ganuzo et. al. (2006: p. 97) parecen coincidir con estas apreciaciones encontrando a partir de un trabajo de investigación que la liberalización comercial incrementa el producto, e incluso disminuye la pobreza. Sin embargo, los autores arguyen que este no es el caso de la mayoría de los países de América Latina después del período de liberalización comercial, debido a las turbulencias que afectaron a la región durante ese tiempo. Su conclusión es que esta apertura no es la panacea para reducir la pobreza y la inequidad, pero que estas medidas deben ir acompañadas por políticas mixtas que tengan en cuenta las especificidades de cada país, y no por políticas uniformes tal como se propusieron en el Consenso de Washington.

En el caso particular de Costa Rica, estos mismos autores estudiaron que el período de crecimiento de los '90 en este país se explica en gran parte por el incremento en las exportaciones, aunque la demanda doméstica, particularmente el consumo privado jugó también un rol importante. Y la desaceleración del crecimiento en los últimos años se explica sobretodo por la caída en las exportaciones. El estudio muestra también que el proceso económico actual, el cual incluye la

promoción de las exportaciones, ha tenido un impacto positivo en la reducción de la pobreza, por los resultados en la disminución de la tasa de desempleo, aunque contribuyó a incrementar la inequidad en la distribución del ingreso<sup>13</sup>. Costa Rica es quizás uno de los pocos países de América Latina en donde la doctrina del Consenso de Washington no se aplicó a rajatabla, prevaleciendo políticas más heterodoxas que permitieron mantener ciertos niveles de bienestar alcanzados con anterioridad. Posiblemente, estos factores junto al incremento de las exportaciones, fueron fundamentales a la hora de contribuir al desarrollo económico en este país.

Siguiendo con este argumento, otros investigadores han manifestado la diferencia entre liberalización y crecimiento comercial, y sus implicancias en la década del '90. En tal sentido, Rodríguez (2006: p. 17) señala: “Si hubo una relación entre apertura y crecimiento en los datos, esta parece haber desaparecido desde 1990. Algunas de las variables estudiadas (aranceles, barreras no arancelarias) antes de la década del '90 muestran una correlación negativa con el crecimiento, mientras otras (participación en el comercio) muestran una correlación positiva. Sin embargo, los resultados de estos estudios evidencian que entre 1990 y 2003 ninguna de estas variables ha estado significativamente asociada con crecimiento”.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, pareciera ser que existe una relación positiva entre apertura y crecimiento, pero siempre y cuando prevalezcan una serie de factores endógenos a cada país, los cuales parecen no haberse dado en América Latina en la década del '90 (salvo excepciones como Costa Rica). “El impacto de la liberalización del comercio sobre la tasa de crecimiento es más efectivo cuando al mismo tiempo se implementan otro conjunto de políticas o reformas complementarias. Además de la consabida estabilidad macroeconómica y la desregulación de las actividades, las reformas adicionales están relacionadas con el desarrollo de una buena dotación de infraestructura, especialmente de transporte y de telecomunicaciones, la formación de recursos humanos calificados y el desempeño de instituciones eficientes y transparentes.” (Covarrubias, 2007: p. 80).

Ahora bien, es preciso notar que América Central posee diferentes niveles de desarrollo. Mientras Costa Rica parece por lo tanto estar preparada para una mayor liberalización, habría que preguntarse que pasa con el resto de los países cuyos niveles de desarrollo son en algunos casos

---

<sup>13</sup> Debido al efecto combinado de mayores ingresos laborales en los sectores más dinámicos de la economía, especialmente aquellos más intensivos en la utilización de trabajadores con mayores habilidades, y una reducción de los ingresos de los trabajadores agrícolas.



bastante menores. Parece paradójico que todos ellos han apoyado casi sin condiciones el RD-CAFTA, siendo Costa Rica el país que más se opuso.

Debido a que el RD-CAFTA cae dentro de la tipología de aquellos acuerdos de integración que se originan fundamentalmente entre países de gran desarrollo económico con naciones menos avanzadas, otro aspecto fuertemente vinculado con lo anterior se refiere al debate existente en torno a si para los países en desarrollo es preferible un acuerdo Norte-Sur o Sur-Sur. Es decir, los países centroamericanos debieran asociarse con Estados Unidos o es preferible reforzar el MCCA?

Parece darse cierto grado de consenso en la literatura existente sobre la materia en que los acuerdos Norte-Norte son provechosos para todos los países que los conforman debido a que como sus niveles de desarrollo son bastante similares, esto propicia un mayor nivel de convergencia económica, siendo la UE un claro ejemplo de ello. En el caso de los acuerdos Sur-Sur parece también existir acuerdo en que la integración comercial puede producir divergencia entre estos países. Algunos ejemplos de ello son el ASEAN (Association of Southeast Asian Nations)<sup>14</sup> y ALADI<sup>15</sup>.

Por consiguiente, se concluiría que a América Central no le convendría reforzar el MCCA, pero es recomendable un acuerdo Norte-Sur, es decir el RD-CAFTA? Algunos autores argumentan que esta unión tiende hacia la convergencia. “Los AIR norte-sur tienden a generar tasas de crecimiento y convergencia más rápidas para los países en desarrollo miembros del bloque.” (Covarrubias, 2008: p. 119). Vamvakidis (1998) también parece coincidir en que las economías menos desarrolladas tienden a crecer más rápido si se asocian con un país desarrollado.

Asimismo, también se sostiene que los “derrames”, es decir la contribución al crecimiento que ejercen los países desarrollados en los menos desarrollados, parecen ser mayores cuanto más cerca se encuentre los países y posean el mismo idioma. En el caso del RD-CAFTA, la cercanía geográfica entre Estados Unidos y Centroamérica existe, pero no así el mismo idioma.

Schiff y Winters (2002) sostienen que los acuerdos de integración entre países en desarrollo y desarrollados pueden ser convenientes en un determinado momento, pero ese país desarrollado puede sufrir una crisis y no ser más potencia en un futuro cercano. Para ello, ponen el ejemplo del

---

<sup>14</sup> Conformado por Camboya, Brunei, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam.

<sup>15</sup> Sin embargo, hay por supuesto excepciones, como documenta Berthelon (2004) quien sostiene que los resultados son ambiguos dado que depende del nivel de desarrollo de los países lo conforman.

apogeo de Reino Unido durante la Revolución Industrial y los posteriores cambios en la distribución de poder mundial. Ahora bien, ¿es entonces aconsejable que Centroamérica se una en términos comerciales a Estados Unidos, en un momento en que este país atraviesa la peor crisis económica y financiera desde la crisis del '30 y que además recién comienza y no se sabe cuánto durará? Ya de por sí esta crisis afectará a todo el continente latinoamericano, pero cuanto mayores son los lazos comerciales mayores son los riesgos que se corren. Todos estos aspectos serán tomados en cuenta a la hora de analizar el impacto del RD-CAFTA en el sector agropecuario costarricense.

Otros autores como Karras (1997) mencionan que existe una relación positiva entre el grado de integración y los niveles de convergencia. Es decir, en la medida que no solo exista reducción en los niveles de protección, sino también coordinación de políticas económicas, aumenta la probabilidad de mayor crecimiento por parte de los países más pobres. Este es posiblemente el caso de países como España o Portugal dentro de la UE. En el caso del RD-CAFTA, si bien los países centroamericanos, a excepción de Costa Rica podrían tener algún tipo de interés por coordinar sus políticas económicas, seguramente no sea el caso de Estados Unidos.

Sin embargo, otros estudios empíricos sostienen que el NAFTA ha contribuido a la divergencia entre México y Estados Unidos y Canadá. Coincidiendo con este análisis, otros autores como Ben-David (1994) arguyen que no existe convergencia entre países de ingreso medio y entre ellos y países desarrollados. Este sería claramente el caso de Costa Rica y Estados Unidos. Por otro lado, esta autor encuentra que existe convergencia entre países desarrollados y países pobres, siendo el caso del resto de los países centroamericano y el país del norte.

Otros incluso, son bastante más pesimistas. “En este tipo de regionalismo se reafirma con mayor grado la apertura comercial. De conformidad con la teoría clásica del comercio y la economía formulada por Smith, y modificada por Ricardo, el país de mayor desarrollo buscaría ampliar el tamaño de su mercado. Sin embargo, también pretendería ampliar su frontera de producción”. (Reyes, Briceño Ruiz, 2006: p. 34). Los países menos avanzados buscarán por su parte un mayor crecimiento económico a través de esta integración con los países más desarrollados. A pesar de ello, “Las relaciones comerciales entre los más desarrollados y aquellos en desarrollo han resultado en una reducción persistente de los términos de intercambio para estos últimos. Se estima que el precio real de las materias primas no petrolíferas es ahora dos tercios menor de lo que era a

principios de del siglo XX, y la mitad de los valores que se tenían hace 20 años”. (Reyes, Briceño Ruiz, 2006: p. 85). Evidentemente las recomendaciones formuladas por la CEPAL acerca de la contribución de los movimientos de integración a los términos de intercambios, no han sido muy ciertas<sup>16</sup>. Si se consideran los productos energéticos, los últimos años dan cuenta de una importante mejora en los términos de intercambio de América Latina, debido a la sobreproducción de productos industriales y sub-producción de energéticos y materias primas renovables. Sin embargo, los últimos acontecimientos ocurridos en el escenario económico mundial podrían dar cuenta de una nueva caída en estos términos de intercambio.

En estos procesos de integración latinoamericanos, algunos de los países desarrollados que han sido los más defensores del libre comercio han negociado la reducción de los aranceles y la eliminación de subsidios para los bienes donde poseen ventajas comparativas, pero se han negado a abrir sus propios mercados y eliminar sus subsidios en aquellas áreas donde los países en desarrollo son los que tienen dichas ventajas. Como resultado, existe un régimen internacional de comercio, que es en muchos sentidos, desventajoso para los países en desarrollo. En un mundo en donde la pobreza global –según algunas estimaciones existen más de 2 billones de personas viviendo con menos de un dólar diario- es uno de los problemas más urgentes, esto es realmente perturbador (Stiglitz, 2005). Desde este punto de vista, un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y América Central, lo cual implica una negociación entre partes tan disímiles en términos de desarrollo puede traer aparejado consecuencias sumamente desventajosas para los más débiles, en un mundo donde los fuertes muchas veces no están dispuestos a resignar ni un puñado de su poder.

A modo de conclusión, parecería que un acuerdo Sur-Sur, es decir un reforzamiento del MCCA no es lo ideal, mientras que un acuerdo Norte-Sur podría ser más positivo para los países del Sur cuanto menor sean sus niveles de desarrollo, lo cual no es el caso de Costa Rica. Factores externos como la situación económica del país del norte son fundamentales a la hora de analizar estos efectos, así como también el grado de integración que se procura a través de estos acuerdos, la cercanía geográfica y el idioma.

---

<sup>16</sup> Es importante aclarar que para la CEPAL esta causalidad no era tan simple, es decir que había una serie de supuestos que debían consumar para el incremento de los términos de intercambio, los cuales escapan del alcance de este estudio, que finalmente no se cumplieron.

### 3. Características generales del país y situación actual del sector agropecuario en Costa Rica

#### 3.1 Un poco de historia político-económica

Este capítulo procura describir algunos factores político-económicos claves no solo para comprender las dos posturas existentes en torno al RD-CAFTA, sino también para contribuir a evaluar los posibles impactos del tratado en el sector agropecuario costarricense, habida cuenta del panorama actual económico-institucional, producto entre otras características de más de un siglo de tradición democrática.

El régimen democrático costarricense es el resultado de una larga transición política iniciada a finales del siglo XIX, la que incluyó un conflictivo proceso de desarrollo de instituciones políticas durante la primera mitad del siglo XX. (Lehoucq, 1998; Molina and Lehoucq, 1999). Aunque puede debatirse acerca de la fecha de finalización de esta transición, no es controversial afirmar que a mediados de la década de 1950 la mayor parte de las instituciones y libertades asociadas a un régimen democrático habían sido establecidas (Peeler, 1991; Booth, 1998; Seligson, 2001). La democracia costarricense es en tal sentido una de las más antiguas y ciertamente la más estable de las democracias latinoamericanas (Programa Estado de la Nación, 2001).

En el plano económico, Costa Rica, al igual que varios países de América Latina, alcanzó ya para mediados del siglo XIX un modelo de agroexportación, cuyos principales mercados estaban en Europa. Esta economía agroexportadora surgió de dos “modelos” de apertura: la excluyente (la producción bananera de enclave)<sup>17</sup> y la inclusiva (la producción cafetalera)<sup>18</sup>. (BID c., 2006). Las condiciones favorables de la posguerra permitieron al país contar con excedentes económicos

---

<sup>17</sup> El arquetipo de la apertura mediante enclaves es la actividad bananera: un puñado de empresas internacionales se establecen en el país consiguiendo importantes concesiones, controlan la producción y la comercialización del producto, desarrollan prácticas laborales muy discutibles, crean una rígida y segmentada sociedad local, y transfieren una parte sustantiva de sus ganancias al exterior. La literatura sobre el carácter excluyente del enclave bananero es profusa. Cfr: (Carcanholo 1977; Ellis 1983; Bourguois 1989; Purcell 1993; Murillo 1995)

<sup>18</sup> El café ha sido un modelo de inserción distributiva en la economía internacional. En su producción coexistieron grandes, medianos y pequeños productores –todos los cuales lograron altos niveles de productividad–, empresas torrefactoras y comercializadoras. Estos actores lograron ir desarrollando reglas de distribución de la riqueza generada, con base en sistemas de reglas de financiamiento, precio y calidad del producto altamente codificados. En la producción y financiamiento del café se desarrolló una creciente intervención pública durante la primera mitad del siglo XX que permitió tanto canalizar los conflictos entre los diversos actores, como promover mejoras en la producción y productividad Cfr: (Acuña 1986).

importantes, los cuales mejoraron el bienestar de los costarricenses. Por lo tanto, en la segunda mitad del siglo XX se experimentó en Costa Rica una convergencia única de procesos económicos, sociales y políticos. Por una parte, al igual que muchos otros países subdesarrollados, la sociedad costarricense experimentó rápidos procesos de crecimiento económico y demográfico, especialmente entre 1950 y 1980 (Cuadro 3.1.1.). Por otra parte, a diferencia del resto, combinó lo anterior con un desarrollo democrático e importantes logros en equidad social (Programa Estado de la Nación, 2002).

**Cuadro 3.1.1. Costa Rica: Algunos indicadores sociales y económicos 1940-2000 a inicios de cada década.**

<b>Variables</b>	<b>1940</b>	<b>1950</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>
Índice de Desarrollo Humano	N.D.	N.D.	0,55	0,65	0,75	0,85	0,82
Población (en miles)	656	812	1.199	1.758	2.302	3.050	3.925
Hogares pobres (%)			50	29	26	27	21
Esperanza de vida al nacer (años)	46,9	55,6	62,5	65,4	72,6	76,7	77,7
Mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	123	90	68	61	19	15	10
Desnutrición en menores de 6 años (%)	N.D.	N.D.	14	12	4	4	3
Cobertura de la seguridad social (%)		8	15	39	70	82	88
Analfabetismo mayores 12 años (%)	27	21	16	13	10	7	5
Líneas telefónicas instaladas (10,000 hab.)	N.D.	N.D.	74,2	231,8	788,2	1.028,80	2.538,10
PIB per cápita (US\$1990)	702	847	1.080	1.501	2.032	1.829	3.290
Personas activas agricultura (%)	66	63	59	49	35	25	20
Razón déficit fiscal / PIB (%)	N.D.	0,03	0,94	1,4	8,97	3,4	3
Deuda interna / PIB (%)	N.D.	4,1	4,2	9,6	14,8	20,5	37,8
Remuneración de los empleados del Gobierno Central / Remuneración Total (%)	N.D.	N.D.	19,7	22,7	30,6	46,5	32,4
Gastos totales del gobierno / PIB (%)	N.D.	2,1	4,9	6,6	12,2	12	15,6

Fuente: (Programa Estado de la Nación 2005) con base en: PNUD, CCP-UCR, INEC, MINAE, Ministerio Salud, CCSS, MOPT, ICE, BCCR, Bureau of Economic Analysis

Sobre esta base agroexportadora se erigió en esta segunda mitad de siglo la industrialización sustitutiva de importaciones y un fuerte intervencionismo público tanto en la producción de bienes

y servicios como en el pleno control sobre el sistema financiero (BID c., 2006). Este modelo sustitutivo de importaciones dentro del marco de la integración regional y especialmente de la participación de Costa Rica en el Mercado Común Centroamericano (MCCA), combinó la organización de mercados bajo un modelo de regionalismo cerrado, con un Estado de corte keynesiano. “El propósito de este esquema fue el de garantizar la libertad política, económica y los beneficios sociales básicos. Para ello, se estableció un Estado fuerte y desarrollista que pudiera contrarrestar la deficiencias del enfoque tradicional de corte liberal.” (Fong, *et al*, 1990: p. 28.) (Ver Recuadro 3.1.1.).

#### **Recuadro 3.1. 1. Características del modelo sustitutivo de importaciones costarricenses**

- Los dos ejes centrales del esquema, fueron la industrialización y la integración
- A fin de estimular al sector industrial, y como parte del proceso integracionista, se establecieron elevadas barreras arancelarias de corte proteccionista.
- Se diseñaron esquemas de estímulos e incentivos (subsidios) tendientes a sustentar el crecimiento de la producción industrial.
- El Estado asumió un papel relevante, especialmente para promocionar infraestructura física a la actividad industrial.
- Ajustes normativos hicieron posible la llegada de inversión extranjera y el establecimiento de gran número de empresas, que disfrutaron de beneficios fiscales en el marco de la integración.

Este modelo dio lugar a un elevado ritmo de crecimiento de la producción, el cual se reflejó en la transformación estructural de la economía. Durante los sesenta y hasta mediados de los setenta, el sector industrial creció más rápidamente que el agropecuario, dando lugar a esta transformación estructural, a partir del cual el producto industrial creció a tasas casi del doble de las correspondientes al agropecuario “La contribución de la industria, apenas había aumentado, desde un 13% en 1950, hasta un 14% en 1960. No fue sino hasta que la sustitución de importaciones se intentó a nivel regional, dentro del marco del MCCA, que la participación de este sector aumentó, a un 19% en 1970.” (Céspedes, González, Jiménez, 1990: p. 35). “En general, se puede afirmar que el modelo de desarrollo basado en la industrialización y la sustitución de importaciones, en conjunción con el MCCA, tuvieron para Costa Rica significativos efectos sobre la economía, y sobre la calidad de vida de la gran mayoría de los costarricenses”. (Fong, *et al*, 1990: p. 108,).

Sin embargo, este esquema, como en otros países de la región, no tuvo una importante trayectoria. El período de rápido crecimiento económico y progreso social concluyó con la crisis económica de 1980-1982 y las ramificaciones internas de los conflictos militares que asolaron Centroamérica. Mientras que la tasa promedio del crecimiento real del PIB fue del 7,2% anual para el período 1963-1973, la misma fue menor (5,5% anual) para el período 1973-1979. A partir de 1979, la tasa anual del crecimiento del PIB se redujo rápidamente, para llegar a ser notoriamente negativa durante la crisis de los '80.

“Las causas inmediatas de la desaceleración del producto han incluido cambios importantes en los determinantes del crecimiento económico, tanto en cuanto a la disponibilidad de factores de la producción, como en cuanto a su productividad. Otras causas del estancamiento han sido más bien la consecuencia de políticas económicas distorsionantes, así como de la acumulación de actividades no directamente productivas, tanto en el sector público como en el privado”. (Céspedes, González y Jiménez, 1990: p. 56).

“Antes de la crisis, se aprovecharon las oportunidades para obtener créditos en forma un tanto sorprendente, y se ampliaron las actividades de la industria sustitutiva de importaciones (ISI) creando diversas empresas estatales bajo el manto de CODESA, un organismo de propiedad pública establecido como intermediario financiero no bancario. El resultado fue un fuerte endeudamiento y el estallido de una grave crisis en 1982.” (Thorp, 1999: p. 277). “Luego de aumentar la deuda externa casi ocho veces en solo seis años (1974-1980), en 1981 el país se convirtió en el primero del hemisferio en declarar una moratoria unilateral en el pago de la deuda externa, lo que cerró los canales al financiamiento externo” (González y Céspedes 1995: p. 70). Asimismo, esta debacle económica tuvo profundas consecuencias en la sociedad costarricense. En dos años el nivel de pobreza de la población se duplicó: saltó de 26% en 1980 a cerca de 55% en 1982. A pesar de estos importantes efectos en la economía, la crisis no afectó tanto a Costa Rica como al resto de la región. “Desde el punto de vista del comercio y las finanzas las exportaciones crecieron con algunas oscilaciones a un ritmo sostenido”. (Thorp, 1999: p. 277) (Ver Cuadro 3.1.2.).

**Cuadro 3.1.2. Exportaciones (millones de US\$). 1960, 1970, 1975, 1980 y 1985.**

Año	Exportaciones
1960	84,3
1970	231,2
1975	493,3
1980	1001,7
1985	875,9

Fuente: Banco Central de Costa Rica

La superación de esta crisis fue seguida por importantes cambios económicos e institucionales. Ya en 1986, y en el plano económico, el país adoptó el modelo de ajuste estructural que todos los países de la región comenzaban a experimentar, caracterizado por un estilo de desarrollo basado en la apertura comercial, la reducción de la participación del Estado en la economía, la promoción de la inversión extranjera, y la reforma financiera. Sin embargo, este modelo no se aplicó tan drásticamente como en otros países. Algunas de estas razones se resumen en el Recuadro 3.1.2.

“Cuando, en los años noventa, el contexto externo se radicalizó hacia las ideas neoliberales, hubo una interrupción temporal del consenso. Costa Rica se diferenció, así, de muchos de los demás países. Las ventajas de la adopción indiscriminada del conjunto de medidas neoliberales no eran claras, y el consenso político resultó amenazado. Los servicios públicos establecidos funcionaban mejor que en muchos otros países, de manera que el efecto de mejoras en la eficiencia que hubiera producido la privatización habría sido menos pronunciado. Por otra parte, independientemente de las privatizaciones, el país pudo atraer la inversión extranjera directa. No hubo más remedio que aceptar que la reforma se hiciera más lentamente, aunque ese "vicio" se transformó muy probablemente en virtud: el progreso económico fue más lento en los años noventa, pero se mantuvieron los indicadores de bienestar, y el debate público suscitado dio paso a un primer intento de consenso acerca de la función que correspondía al Estado en las tareas de privatización” (Thorp, 1999: p. 277). La apertura comercial se dio particularmente a partir del aumento de los incentivos a las exportaciones, la política de mini-devaluaciones, la disminución de barreras arancelarias, y otras medidas que favorecieron las importaciones, incluso de alimentos básicos.



Las acciones que se han tomado en Costa Rica con el objetivo de disminuir la participación del Estado buscaron la reducción del déficit fiscal, la disminución del tamaño del Estado y el aumento de su eficiencia. En cuanto a la reducción del déficit fiscal, se creó la Autoridad Presupuestaria, para controlar la aprobación y ejecución presupuestaria de los diferentes organismos públicos; la no sustitución de plazas vacantes; la reducción en la ejecución presupuestaria directamente; una política prudente de salarios, las limitaciones a las inversiones públicas; los aumentos de ingresos vía tarifas y precios de servicios públicos; y los aumentos de impuestos. La disminución del tamaño del Estado, abarcó el desmantelamiento de la que fuera el eje del Estado empresario, CODESA, a pesar de que las privatizaciones fueron mucho menores que en el resto de los países de la región. El aumento de la eficiencia del Estado se buscó a través del incremento en los ingresos de las empresas públicas.

En relación a la inversión extranjera directa, se otorgaron fuertes incentivos, como exoneraciones impositivas, así como la búsqueda de nuevos contactos e inversionistas. La reforma financiera se caracterizó por la necesidad de vincular el sistema financiero interno con los requerimientos del nuevo contexto económico internacional, lo cual permitió por ejemplo que los bancos privados puedan acceder a líneas de crédito en el exterior, así como incorporar al sector privado externo en las actividades financieras.

**Recuadro 3.1.2. Razones por las cuales el ajuste estructural en Costa Rica no fue tan severo. (Fong, *et al*, 1990: p. 28,).**

- Durante los primeros años del ajuste, y hasta 1989, Costa Rica jugaba un papel geopolítico importante en el área, favorecida de una fuerte ayuda de Estados Unidos, con lo que se atenuaban las presiones hacia la aplicación de este tipo de política.
- Existe en el país una importante tradición en cuanto a política social, que permite la orientación de gastos hacia la atención de necesidades populares. Esta política no ha sido desmantelada, sino más bien debilitada. Esta tradición incluye política de salud, educación, transporte, telecomunicaciones, etc., con un nivel de eficacia y generalización muy alto, en comparación con otros países de la región.
- El ajuste estructural severo exige la represión del descontento, como ha sucedido en muchos países de América Latina. En Costa Rica, por el contrario, existe un estilo de gobierno que favorece la conciliación y el mantenimiento de la paz social, por encima de la imposición de los intereses de los gobernantes.

Hacia 1990, en términos generales el país había logrado alcanzar los niveles económicos y sociales pre-crisis. En ese año, el PIB per cápita era ligeramente inferior al de diez años atrás, el nivel de pobreza apenas un punto superior y se había logrado llevar el déficit fiscal a dimensiones manejables (cerca 3% PIB). (Ver Cuadro 3.1). Esta recuperación se observó también a lo largo de la década del '90, la cual fue consecuencia de algunas variables: a) el incremento de las exportaciones producto de la apertura comercial quedó claramente manifestado, observándose un aumento desde los 1.000 millones de US\$ en 1985 a casi los 6.000 millones en el 2000; b) el incremento en el coeficiente de apertura, el cual pasó desde el 73% en 1991 al 94% en el 2000, producto del regionalismo abierto de la integración; y c) la IED también tuvo un rol importante en esta recuperación, destacándose un crecimiento desde los 64 millones de US\$ en 1985 a los 408 en el 2000. (Ver cuadro 3.1.3.). Claras señales de esta recuperación se dieron también a través del índice de desempleo y el déficit fiscal. El primero logró alcanzar en 1985 casi el 7% pero ya en 1990 había logrado reducirse al 4%. (Ver Cuadro 3.1.4.), y el segundo se redujo del -7% en 1985 al -1% en 1992. (Ver Cuadro 3.1.5.).

### **Cuadro 3.1.3 Evolución del PIB, la apertura económica, las exportaciones y la inversión extranjera directa en Costa Rica, 1985-2003.**

<b>Año</b>	<b>PIB (millones US\$ año 2000)</b>	<b>Índice PIB 1985=100</b>	<b>Coef. de Apertura</b>	<b>Exportaciones (millones US\$)</b>	<b>Índice de Exportaciones (1985=100)</b>	<b>% export no trad.</b>	<b>IED (millones US\$)</b>	<b>Índice de IED 1985=100</b>
1985	7.667,0	100		1.081,6	100	45,6	64,4	100
1988	8.779,4	114		1.448,8	134	56,1	123,1	191
1991	9.824,4	127	73,4	1.899,3	176	60,3	178,4	277
1994	12.063,3	157	77,3	2.878,2	266	67,1	297,6	462
1997	13.353,0	174	86,2	4.205,5	389	75,1	406,9	632
2000	15.946,3	208	94,3	5.849,7	541	85,0	408,6	634
2003	17.649,4	230	95,3	6.102,2	564	86,9	586,9	911

Fuentes: PIB: Banco Mundial; Otras cifras: 1991-2004, Décimo Informe Estado de la Nación; 1985-1990: Observatorio del Desarrollo; cifras de comercio exterior: COMEX con base en cifras de BCCR.

\* Coeficiente de apertura:  $\%(\text{Exportaciones} + \text{Importaciones})/\text{PIB}$ ; Exportación no tradicional: no incluye café, banano, carne, caña y cacao; IED: inversión extranjera directa

**Cuadro 3.1.4. Tasa de desempleo. 1976-1997.**

<b>Año</b>	<b>Tasa de desempleo abierto</b>
1976	6,2
1980	5,9
1985	6,8
1990	4,6
1991	5,5
1992	4,1
1993	4,1
1994	4,2
1995	5,2
1996	6,2
1997	5,7

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos. Encuesta de Hogares

**Cuadro 3.1.5. Déficit/Superávit del sector público como porcentaje del PIB: 1985, 1990-1995**

<b>Año</b>	<b>Déficit/Superávit</b>
1985	-7,0
1990	-4,9
1991	-2,0
1992	-1,0
1993	-0,8
1994	-8,1
1995	-3,8
1996	-5,3
1997	-3,4

Fuente: MIDEPLAN con información del Ministerio de Hacienda

Probablemente, estos resultados positivos visibles a tan corto plazo, son la consecuencia de no haberse aplicado un ajuste estructural severo como en otros países de la región, y de haber mantenido el Estado cierta participación en la economía. Sin embargo, a pesar de los resultados

positivos, el limitado ajuste estructural provocó también algunas consecuencias en términos económicos y sociales no del todo exitosas. Entre ellas, se destaca una mayor concentración de la riqueza, el deterioro de la política social, la pérdida de control nacional sobre la producción, la pérdida de soberanía frente a los organismos financieros de crédito, una inserción en la dinámica internacional de capital, que favorece la extracción y la transferencia de excedentes, beneficiando al gran capital globalizado (Fong, *et al*, 1990).

En los últimas dos décadas, la economía agroexportadora quedó por tanto reducida a su mínima expresión. Hoy en día, el café y el banano representan alrededor del 10% de las exportaciones, y la carne, el cacao y la caña de azúcar desaparecieron como productos de exportación. En la economía actual los servicios es el sector más importante pues genera casi el 60% del PIB (59,3% en 2004). En el presente, el turismo es la primera fuente de divisas del país. El PIB agropecuario es hoy alrededor del 9% del PIB total y año con año este sector emplea menos personas. Por su parte, el sector industrial ha experimentado una profunda transformación: la industria que había crecido al amparo del mercado centroamericano, predominante tres décadas atrás, ha sido desplazada por plantas manufactureras que producen hacia terceros mercados. Finalmente, el sector financiero ha sido el más dinámico en los últimos años. Si bien en la actualidad, tanto el café como el banano tienen una importancia económica secundaria, las tensiones históricas entre un modelo excluyente y otro incluyente de apertura siguen presentes en la economía costarricense en las nuevas actividades que dinamizan el sector externo (zonas francas y turismo) (BID c., 2006).

El país por consiguiente no retornó a la época de las altas tasas y sostenidas de crecimiento económico y rápido progreso social disfrutado con anterioridad a 1980. El pasado reciente no puede homologarse a la época de rápido progreso social y económico característica del período 1950-1980. Ciertamente, algunos indicadores sociales continuaron mejorando (aumento de la esperanza de vida al nacer y la escolaridad y reducción de la mortalidad infantil y la desnutrición). Empero, en los últimos veinte años el crecimiento económico ha sido irregular y en promedio inferior al de décadas atrás, además de que presenta un creciente pago a factores externos que separa el crecimiento del PIB del progreso en bienestar de la población. En segundo lugar, durante los años noventa, la sociedad costarricense se volvió más inequitativa. En efecto, el coeficiente de Gini aumentó de 0.37 a 0.425 entre 1997 y 2002. En un plazo más largo, y con información más precisa el INEC reporta que entre 1998 y 2004 este coeficiente pasó de 0.35 a 0.47. En tercer lugar, aunque la pobreza disminuyó en la primera mitad de los noventa, el crecimiento económico

ocurrido entre 1995-2003 no se tradujo en reducciones ulteriores. Esta desconexión entre desempeño económico y equidad social se ha convertido en uno de los puntos de mayor controversia y puja en el país (Programa Estado de la Nación, 2004).

En el plano institucional, el Estado costarricense evolucionó hacia un Estado constitucional, donde las leyes y las actuaciones públicas se encuentran efectivamente sujetas a las disposiciones constitucionales. Ello implicó la creación o reforzamiento de múltiples controles sobre la acción pública, tanto para observar su legalidad como para la protección y tutela de los derechos de la población. Ha habido cambios significativos, aunque bastante menos radicales, en el tamaño relativo y funciones económicas del Estado. En relación con la PEA, el Estado se ha achicado: hoy emplea aproximadamente el 13% de la PEA, casi seis puntos menos que tres décadas atrás. El Estado perdió el control sobre el crédito, clave para sus capacidades de dirección de la economía, y fue desmantelado el Estado empresario, al liquidarse las empresas de CODESA, aunque todavía el Estado controla servicios claves (electricidad, telecomunicaciones, salud y provisión de agua).

La acumulación de tensiones irresueltas ha creado, por primera vez en varias décadas, un sistema vulnerable a la polarización política. Hoy en día, errores o incidentes pueden tener consecuencias para la estabilidad debido a que las instituciones y actores políticos tienen menor capacidad para encontrar salidas aceptables a los conflictos. Esta vulnerabilidad es particularmente importante habida cuenta que la ratificación del RD-CAFTA implica un programa de reformas institucionales cuya magnitud es significativa y suponen introducir ajustes institucionales sustantivos al Estado. Esta dificultad se agrava debido a los conflictos que estas reformas generan, que aumentan el costo político, y por la necesidad que tiene el gobierno de armar coaliciones complejas para impulsar las agendas de implementación y complementaria al RD-CAFTA (BID, 2006).

### **3.2 Economía real, producción y comercio agrícola de los últimos años**

Costa Rica presenta en los últimos 5 años sostenidos niveles de crecimiento promediando en el periodo 2003-2007 el 6.4%. Actualmente, es la economía más desarrollada de América Central, con un PIB per cápita de US\$ 10.300, superando en más del doble al correspondiente de otros países de la región. El PIB agropecuario ha disminuido sustancialmente, pasando del 24,5% en el

1984 al 9% para 2007<sup>19</sup>. Por su parte, el sector industrial ha experimentado una profunda transformación dado que la industria que había crecido al amparo del mercado centroamericano, predominante tres décadas atrás, ha sido desplazada por plantas manufactureras que producen hacia terceros mercados. Finalmente, el sector financiero ha sido el más dinámico en los últimos años. Esta nueva economía parece tener menor arraigo social (generación de empleos), productivo (compras a proveedores locales) y fiscal (pago de impuestos) que la que tenía la economía agroexportadora tradicional (Programa Estado de la Nación, 2004).

En la actualidad, la economía agroexportadora representa un 30% del total de las exportaciones.<sup>20</sup> El café y el banano alrededor del 10%, a pesar de ser junto a la piña los productos agropecuarios y pesqueros de mayor importancia en términos de valor bruto (Cuadro 3.2.1.), y la carne, el cacao y la caña de azúcar desaparecieron como productos de exportación. Asimismo, debido a que el 39,4% del total de la población (4,2 millones de habitantes), vive en zonas rurales, el sector agrícola tuvo en el 2005 una participación relativamente alta en el subempleo, 22,5% del subempleo visible y 30,2% del subempleo invisible.<sup>21</sup>

**Cuadro Nro. 3.2.1. Valor bruto de las principales actividades del sector agropecuario y pesca, en millones de colones corrientes, 2005.**

Actividades	2005	%
Café	134	10,01%
Banano	228	17,03%
Piña	171,9	12,84%
Melón	36,3	2,71%
Otros	347,4	25,94%
Subtotal Agrícola	919,6	68,68%
Carne de vaca, cerdo, pollo	180,8	13,50%
Leche	114,8	8,57%
Huevos	29	2,17%
Subtotal pecuario	324,6	24,24%
Madera	30	2,24%
Pesca	35,3	2,63%
Mejoras agrícolas	29,5	2,21%
<b>TOTAL</b>	<b>1.339,10</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: SEPSA

<sup>19</sup> Fuente: Banco Central de Costa Rica.

<sup>20</sup> Fuente: Secretaria Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA). 2005.

<sup>21</sup> Según datos de SEPSA.

La insuficiente expansión de la producción agropecuaria ha estado condicionada por factores internos y externos, entre los cuales se encuentran: “(i) bajos niveles de productividad y déficit de acceso a servicios de información, tecnologías y servicios de apoyo; (ii) prácticas productivas ambientalmente insostenibles, lo cual redundará en pérdidas de productividad; (iii) carencia de un catastro y registro consolidado, lo que incrementa los costos de transacción en el mercado de tierras, y (iv) caída de precios internacionales de los productos tradicionales de exportación (café, banano y azúcar)” (BID c., 2006: p. 17).

Esta situación crítica de la economía agroexportadora, ha tenido consecuencias en la balanza comercial. A lo largo de la década de 1990, Costa Rica registró un déficit en la balanza comercial de bienes (excepto en 1999) y en el año 2004, el déficit comercial alcanzó el 8% del PIB. Este déficit quedó en parte compensado por el tradicional superávit en la balanza de servicios, en principio debido a las utilidades derivadas del turismo. Empujada por el alto déficit de la balanza comercial, la cuenta corriente registró también un déficit durante el período 1990-2004, ubicándose en un rango entre 4% y 8% del PIB, el cual se vio balanceado, en cierta medida por el ingreso de IED. Tal como se desprende del Cuadro 3.2.2., es interesante observar la disminución de la participación porcentual de la IED en agricultura que va teniendo la a lo largo de la década del '90 y principios del 2000. Por el contrario, la IED en la industria posee un comportamiento opuesto, llegando a duplicarse su participación durante el mismo período, al igual que los sectores incluidos en “otros”, los cuales abarcan el turismo, el sector financiero, el sector inmobiliario.

**Cuadro 3.2.2. Inversión Extranjera Directa. Millones de US\$ (porcentaje del total) 1990-2004**

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total	162.4	178.4	226	246.7	297.6	336.9	426.9	406.9	611.6	619.5	408.6	460.4	659.4	575.1	793.8
Agricultura	89	108.4	113.8	81.9	42.7	48.4	34.6	38.1	41.9	49.9	-11.2	1	-8.6	-36.3	50.6
Industria	48.8	32	51.9	98.3	167.9	186.3	257.4	270.6	423.5	355.9	296.2	231.4	482.7	386.8	456
Comercio	-0.5	9.6	5.8	12.4	48.5	21.2	35.5	17.6	39.3	9.2	15.5	8.3	15.2	6	23.9
Otros	25.1	28.4	54.5	54.1	38.5	81	99.4	80.6	106.9	204.5	108.1	219.7	170.1	218.6	263.3
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Agricultura	55%	61%	50%	33%	14%	14%	8%	9%	7%	8%	-3%	0%	-1%	-6%	6%
Industria	30%	18%	23%	40%	56%	55%	60%	67%	69%	57%	72%	50%	73%	67%	57%
Comercio	0%	5%	3%	5%	16%	6%	8%	4%	6%	1%	4%	2%	2%	1%	3%
Otros	15%	16%	24%	22%	13%	24%	23%	20%	17%	33%	26%	48%	26%	38%	33%

Fuente: Banco Central de Costa Rica

#### 4. Antecedentes de la apertura comercial y evolución del comercio Estados Unidos-Costa Rica

La apertura comercial avanza en Costa Rica desde comienzos del siglo XXI. Sin embargo, fue a partir de las últimas casi tres décadas, cuando la nación experimentó una serie de reformas comerciales a fin de lograr un crecimiento exportador sostenido que dinamice su producción y refuerce su inserción en la economía mundial. En la década de 1980 se establecieron contratos y regímenes especiales de exportación. Desde entonces, también se han agilizado los procedimientos de exportación y se han establecido exenciones fiscales a la importación de maquinaria y equipo para la producción exportable, así como también se han eliminado las restricciones cuantitativas y las sobretasas de importación, y se han simplificado los procedimientos de aduana.

Además de la liberalización comercial unilateral, Costa Rica también ha participado activamente en las negociaciones en curso para el fortalecimiento de la integración centroamericana, la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y la negociación multilateral en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Asimismo, el país ha firmado e implementado tratados de libre comercio con varios países de la región (Ver Recuadro 4.1).

<b>País</b>	<b>Año de adhesión</b>
México	1995
Chile	2002
República Dominicana	2002
Canadá	2002
CARICOM	2005

En 2004, el arancel de NMF (nación más favorecida) promedio que se aplicó fue de 6,3%, tras su reducción desde el arancel vigente en 1995 de 11,7%.<sup>22</sup> Los aranceles sobre productos agropecuarios, que rondan en promedio el 13%, suelen ser más altos que aquellos aplicados sobre los productos industriales, que están por debajo del 5% (2004). En el caso de ciertos productos agropecuarios, como animales vivos y alimentos, los tipos arancelarios consolidados suben a un

<sup>22</sup> "TRAINS Database" de UNCTAD.



máximo de 150%. Sin embargo, sólo se aplican aranceles *ad valorem* y el uso de barreras no arancelarias está muy restringido.

Una manera de medir el nivel de protección comercial que Costa Rica impone como importador y enfrenta como exportador es utilizar el índice de restricción comercial elaborado por el Banco Mundial<sup>23</sup>. Los autores definen tres tipos de índices: el TRI (Trade Restrictiveness Index) que indica el nivel de protección/distorsión de un país y que afecta el bienestar; el OTRI (Overall Trade Restrictiveness Index) que indica el grado de protección aplicado por un país a sus importaciones; y el MA-OTRI (Market Access OTRI) que indica el grado de protección que las exportaciones de un país enfrentan en el mundo. Costa Rica es en tal sentido como importador agropecuario un país relativamente muy abierto: el nivel de protección que aplica a sus importaciones es bajo comparado con aquel aplicado por sus principales socios comerciales (Estados Unidos, y los países de Centroamérica) (Cuadro 4.1, panel a). Es decir, el nivel de protección de sus principales socios es particularmente alto en el sector agropecuario. En el caso de los Estados Unidos, el nivel de proteccionismo en agricultura es de alrededor del 20%. Esta situación también se refleja en el nivel de protección que Costa Rica enfrenta como exportador: más del 41% como exportador de productos agropecuarios (Cuadro 4.1, panel b). Esto se compara con un promedio para los demás países del MCCA de 43% para las exportaciones agrícolas.

**Cuadro 4.1. Panel a: Índice de restricción comercial MA-OTRI (equivalente ad valorem de barreras arancelarias y no arancelarias enfrentadas por país importador) 2000-2004**

País	Productos Agropecuarios
Costa Rica	0,125
El Salvador	0,154
Guatemala	0,407
Honduras	0,159
Nicaragua	0,384
Estados Unidos	0,205

Fuente: Kee, Nicita and Olarreaga, 2006.

Nota: El valor de índice 0 indica ausencia de restricción y el valor 1 máxima restricción.

<sup>23</sup> Kee, Nicita and Olarreaga, 2006. Kee, Hiau Looi, Nicita, Alessandro y Olarreaga, Marcelo, Estimating Trade Restrictiveness Indices, World Bank Policy Research Working Paper 3840, 2006.

**Cuadro 4.1. Panel b: Índice de restricción comercial – MA-OTRI (equivalente ad valorem de barreras arancelarias y no arancelarias enfrentadas por país exportador) 2000-2004**

<b>País</b>	<b>Productos agropecuarios</b>
Costa Rica	0,415
El Salvador	0,527
Guatemala	0,4
Honduras	0,332
Nicaragua	0,463
Estados Unidos	0,48

Fuente: Kee, Nicita and Olarreaga, 2006.

Nota: El valor de índice 0 indica ausencia de restricción y el valor 1 máxima restricción.

De la misma manera, Costa Rica otorga trato preferencial a las importaciones de los países miembros del MCCA. En la actualidad, en el seno del MCCA rige el arancel cero para todos los productos de dicho origen a excepción del régimen aplicado al café en grano y al azúcar; además, Costa Rica aplica, a nivel bilateral, aranceles sobre el café torrado y el alcohol etílico importados de los otros cuatro miembros del MCCA. El proceso de armonización del arancel externo común (AEC), aplicable a las importaciones de terceros países, está avanzando y de un total de 6.198 líneas arancelarias ya se han armonizado 5.846 (equivalente al 94% del total) a octubre de 2005. De las 352 líneas restantes, más de la mitad (188) corresponden al sector agropecuario. Con respecto al comercio con Estados Unidos, Costa Rica ha tenido durante 1995-2005 un saldo positivo en su balanza comercial agrícola con un pico máximo en el año 1999, momento en el cual comienza a descender. Sin embargo, a partir de 2003 se observa una tendencia ascendente hasta llegar al 2005 a los 563 millones de dólares (Ver Cuadro 4.2.)

**Cuadro 4.2. Saldo del intercambio comercial de bienes entre Costa Rica y Estados Unidos. 1995-2005 (en millones de \$)**

	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Exportaciones	672,6	710,1	751,8	854,9	828,5	777,6	732	694,8	783,3	853,7	905
Importaciones	191,1	285,9	216,9	259,8	212,2	220	232,1	264,3	278,3	346,8	342
Saldo comercial	481,5	424,2	534,9	595,1	616,3	557,6	499,9	430,5	505	506,9	563

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica.

Asimismo, las exportaciones agrícolas de Costa Rica al país norteamericano son mayores que las de todos los otros países centroamericanos juntos (28% del total), siendo el banano, piña y café los principales productos de exportación (60% del total de las exportaciones). Por su parte, las importaciones agrícolas de productos norteamericanos a Costa Rica representan el 7,7% del total de las importaciones, las cuales están conformadas principalmente por maíz, soya, y comida preparada. (Ver cuadro 4.3.).

**Cuadro 4.3. Importaciones y Exportaciones Agropecuarias. Costa Rica-Estados Unidos, 2003.**

Importaciones		Exportaciones	
Producto	Valor (US\$)	Producto	Valor (US\$)
Maíz	69,159	Bananos	554,25
Soya	55,705	Piñas	198,889
Comidas preparadas	56,613	Café	193,637
Trigo	42,326	Mat. Crudos orgánicos	164,69
Arroz Granza	21,913	Comida preparada	154,218
Materiales Crudos org.	20,814	Melones	66,545
Cereales	17,325	Fruta preparada	64,586
Garbanzos, secos	16,102	Aceite de palma	52,04
Azúcar, dulces	14,65	Jugo de naranja	34,675
Pasteles	13,297	Carne Bovina	27,613
Bebidas alcohólicas	12,717	Yuca seca	25,695
Tabaco	9,434	Azúcar	24,784
Chocolates	7,921	Pasteles	20,775
Comida infantil	7,848	Raíces y tubérculos	17,348
Manzanas	7,567	Verduras frescas	13,312

Fuente: FAO STAT Agricultural Data

## **5. Resultados de la negociación e impacto del RD-CAFTA en el sector agropecuario de Costa Rica**

En el 2002 el Gobierno de Estados Unidos sostuvo que tenía intenciones de negociar un tratado de libre comercio con Centroamérica, de manera tal que en el año 2003 empezaron las negociaciones entre todos los países. Con Costa Rica se hicieron diez rondas de negociación “cara a cara” con Estados Unidos (con los demás países hubo nueve rondas).

En mayo de 2004 los gobiernos de todos los países firmaron el TLC. Para entrar en funcionamiento, el CAFTA debía ser aprobado por sus respectivas Asambleas Legislativas. Unos meses después, el Gobierno de República Dominicana pidió que ese país fuera incorporado dentro del CAFTA, pasando a conformar el RD-CAFTA. En el mes de octubre del 2005, año y medio después de la firma del tratado, el Gobierno de Costa Rica lo envió a la Asamblea Legislativa para su ratificación. A pesar de haber sido tratado durante varios meses, no se llegó a un acuerdo. Ante esta imposibilidad, a principios de 2007, el Tribunal de Elecciones dijo que la aprobación del tratado podía ser decidida por medio de un referéndum, el cual se llevó a cabo unos meses más tarde, dando como victorioso al SI (un 51.62% de la población se manifestó a favor y un 48.38% en contra). Durante el 2007, se presentaron además consultas de constitucionalidad ante la Sala Cuarta sobre la supuesta violación de los derechos humanos reconocidos en la Constitución, ante las cuales se respondió en forma negativa. Es importante mencionar que si se aprobara el RD-CAFTA, para ponerlo en funcionamiento dentro de Costa Rica, es necesario aprobar también un conjunto de nuevas leyes que se conocen como “agenda de implementación”, las cuales no poseen el apoyo de la Asamblea<sup>24</sup>.

Dentro de Costa Rica, los negociadores hicieron consultas con cámaras empresariales, personas y organizaciones sociales para informarles sobre el avance de las conversaciones y tomar su criterio sobre los cuidados que había que tener. Como resultado de estas y otras consultas realizadas en cada país, los Ministros centroamericanos establecieron como objetivos de las negociaciones en relación con el tema de acceso a mercados, en el capítulo 3 específico sobre trato nacional y acceso de mercancías al mercado, y en el capítulo 8 sobre defensa comercial, los siguientes:

---

<sup>24</sup> En el caso de Estados Unidos, este país no tiene que aprobar una agenda de implementación debido a que su legislación ya se adapta a las normas del TLC y otros tratados internacionales

- Eliminar los derechos arancelarios y otros derechos y cargas que afectan las exportaciones de los países de Centroamérica a los Estados Unidos mediante la consolidación y expansión de los beneficios comerciales establecidos en la ICC y en el SGP.
- Buscar la eliminación de las barreras no arancelarias y otras medidas que restringen las exportaciones de los países de Centroamérica a los Estados Unidos.
- Garantizar el acceso de los bienes producidos en zona franca de conformidad con las reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC).
- Eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio entre los países de Centroamérica y los Estados Unidos, procurando el establecimiento de mecanismos que permitan un ajuste razonable y gradual al libre comercio para aquellos bienes sensibles a la competencia externa en los países centroamericanos y que tengan en cuenta las diferencias de tamaño y desarrollo entre las economías.
- Establecer mecanismos que promuevan la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas en el comercio recíproco y el debido tratamiento de otras medidas que distorsionan el comercio mundial de productos agrícolas en el marco de las negociaciones en curso de la Ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC).
- Buscar el establecimiento de reglas de origen y mecanismos de acumulación que permitan a los exportadores de los países centroamericanos aprovechar de la mejor manera posible las preferencias arancelarias.
- Buscar el establecimiento de reglas y procedimientos aduaneros que promuevan el funcionamiento eficiente, transparente y ágil de las aduanas de todas las partes y aseguren mecanismos de cooperación efectivos tendientes a mejorar el funcionamiento de las aduanas de los países de Centroamérica.
- Buscar la aplicación transparente y efectiva de las medidas técnicas, sanitarias y fitosanitarias, a efectos de asegurar que las mismas no se conviertan en medidas restrictivas del comercio entre los países de Centroamérica y los Estados Unidos y teniendo en cuenta las obligaciones de las Partes en el marco de los acuerdos respectivos de la OMC.

Partiendo de esos objetivos generales, y de otros aspectos ya negociados en los tratados con Canadá, Chile y México, la posición negociadora del Gobierno de Costa Rica, coincidente con la de los demás países de la región, contiene los siguientes elementos:

- *En materia de trato nacional*, se buscó el otorgamiento de trato nacional por parte de Estados Unidos a los bienes costarricenses de conformidad con las disposiciones del Artículo III del GATT de 1994, que establece el reconocimiento de un trato no menos favorable que el trato más favorable que los Estados concedan a bienes similares, competidores directos, o sustitutos, la excepción a la obligación de trato nacional a todas aquellas medidas que resulten incompatibles con la misma, de conformidad con la legislación costarricense vigente al momento del inicio de las negociaciones.
- *En materia de eliminación arancelaria*, Costa Rica procuró la eliminación progresiva de los aranceles aplicados de conformidad con un Programa de Desgravación a negociar, así como que la importación temporal de ciertas mercancías entre los países pueda realizarse sin el pago de aranceles. Se buscó, además, que la importación de bienes que sean reingresados al territorio de los países miembros, después de haber sido reparadas o alteradas, pudiera efectuarse sin pagar aranceles.
- *En las medidas no arancelarias*, se buscó la eliminación de todas las medidas de naturaleza no arancelaria que afectan o puedan afectar la exportación de bienes costarricenses al mercado de los Estados Unidos, así como la obligación de no adoptar o mantener prohibiciones o restricciones a la importación y a la exportación de los bienes, teniendo en cuenta y reconociendo las excepciones previstas en el Artículo XI del GATT de 1994, además de las excepciones a la obligación de eliminación de restricciones a la importación y exportación de todas aquellas medidas que resulten incompatibles con la misma de conformidad con la legislación costarricense vigente, tal y como en materia de trato nacional, y de la eliminación de los impuestos a la exportación y otras medidas que restrinjan o puedan restringir las exportaciones costarricenses al mercado de los Estados Unidos (salvo aquellas medidas que puedan estar justificadas de conformidad con el Artículo XI del GATT de 1994).
- Con respecto a los *subsidios a la exportación y otras medidas de apoyo interno*, la posición de Costa Rica fue eliminar toda forma de subsidio a la exportación de los bienes entre los

países miembros y establecer, a nivel bilateral, mecanismos que contribuyan a evitar la anulación o menoscabo de las concesiones que los Estados Unidos otorgue a Costa Rica como resultado de la aplicación de otras medidas que distorsionan el comercio, en particular, de los productos agrícolas, por parte de Estados Unidos. Adicionalmente, promover alianzas y acuerdos con los Estados Unidos para lograr la eliminación o la máxima reducción posible de este tipo de medidas por parte de Estados Unidos y otros socios comerciales tales como la Unión Europea y Japón, en el marco de las negociaciones en curso de la Ronda Doha de la OMC.

- El tema de las *salvaguardias y otros mecanismos de compensación y ajuste* buscó la adopción de un mecanismo de salvaguardia bilateral para atender, durante el período de transición, las dificultades del sector productivo nacional que puedan causar daño a la producción nacional como resultado de un aumento masivo en las importaciones producto del proceso de desgravación arancelaria. También buscó establecer procedimientos de investigación para la aplicación de las salvaguardias bilaterales, basados en las reglas y disciplinas establecidas en el acuerdo de salvaguardias de la OMC y de otros mecanismos de compensación transitorios, transparentes y compatibles con la OMC, en la medida en que resulten necesarios, para atender posibles dificultades de la industria nacional en ciertos sectores particulares. Las Salvaguardas Agrícolas Especiales (SAE), se acordó imponerlas en forma de derecho de importación adicional sobre mercancías específicas cuando el volumen de sus importaciones, en un año calendario, exceda el volumen establecido en el acuerdo. Los volúmenes de activación se establecieron generalmente como un porcentaje por encima de la cuota instituida y expirarán cuando el período de protección arancelaria termine. Es decir, en el momento que las mercancías queden libres de derechos de arancel, no podrá aplicarse ninguna salvaguardia agrícola especial salvo que el tratado mismo lo especifique o así lo acuerde la Comisión de Revisión Agrícola. El gravamen adicional se calcula sobre la base de la tasa arancelaria de NMF.
- La administración de las *cuotas* por cada una de las partes se sujeta al Artículo XIII del GATT de 1994 y al Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), a fin de asegurar la transparencia y el funcionamiento oportuno de los procedimientos. Cada parte se

compromete a administrar sus cuotas de manera que se logre su total utilización; se deberán distribuir las asignaciones en cantidades de embarque comercialmente viables; no se podrán condicionar las asignaciones a la reexportación de una mercancía y no se podrá asignar porciones de una cuota o la administración de ésta a grupos de productores o a organizaciones no gubernamentales, salvo que se especifique en el tratado.

Como resultado de esta negociación, en términos generales, Estados Unidos logró un libre acceso inmediato al mercado costarricense para un 40% de sus productos agrícolas. En los demás casos, deberá esperar cinco años o más, hasta que Costa Rica quite los aranceles a esos bienes. En términos de exportación, el resultado fue el libre acceso, sin aranceles, para casi todos los productos agrícolas exportados a Estados Unidos (89%), con algunas excepciones, que tendrán una desgravación más gradual.

Es importante destacar que existen tres importantes razones para Costa Rica por las cuales parecería ser conveniente este acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Costa Rica, tal como se comentó en el capítulo anterior, presenta un nivel de protección relativamente bajo en comparación al resto de los países centroamericanos, y es también el principal país centroamericano exportador de productos agrícolas a Estados Unidos. Asimismo, el país del norte presenta actualmente un elevado nivel de proteccionismo agrícola. Por lo tanto, parecería ser que una liberalización comercial permitiría incrementar las exportaciones a Estados Unidos, sin traer consecuencias negativas para la producción local debido a los niveles actuales de libre comercio. Ahora, ¿son estos suficientes motivos que justifican un acuerdo de semejante naturaleza? En lo que sigue de este capítulo se procurará investigar sobre la respuesta a esta pregunta.

Para ello, a continuación, se intentará indagar en los argumentos de los que apoyan y los que no el acuerdo desde un punto de vista agrícola, teniendo en cuenta primero el impacto en las importaciones, y luego en las exportaciones de Costa Rica, con el objeto de desarrollar luego una propia línea argumentativa, la cual permitiría responder la pregunta recientemente planteada.

El impacto de RD-CAFTA ha sido y está siendo analizado con diferentes tipos de modelos desde los que utilizan el equilibrio general computable, modelos sectoriales, análisis microeconómicos, regionales y encuestas de hogares, hasta complejos modelos dinámicos, tratando de capturar los efectos de mediano y largo plazo de la política comercial sobre los diferentes sectores una vez que las economías se ajustan a un nuevo equilibrio. No obstante, predecir ex ante los efectos del



tratado en el desarrollo rural, es un ejercicio difícil que requiere una base de datos e información sistemática que con la que a menudo no se cuenta. Por tal motivo, se prefirió no trabajar con este tipo de modelos, basando el trabajo exclusivamente en un análisis cuantitativo acerca de los niveles de comercio actuales y la reducción de aranceles y/o el establecimiento de cuotas.

A pesar de ello, se quiso hacer referencia a algún trabajo elaborado en esta materia que haya utilizado un modelo dinámico, y si bien no se encontró ninguno específicamente del sector agropecuario de Costa Rica, uno de los estudios más importantes realizados a nivel de la agricultura en toda Centro América es el de Morley (2006). Este trabajo sugiere que los impactos de la liberalización comercial serán modestos en la agricultura en toda Centro América, particularmente en el corto plazo. El autor muestra que los plazos de desgravación arancelaria y los períodos de gracia son bastante largos y graduales, y que los cambios en las tarifas son relativamente bajos, de tal forma que los contingentes no presionarán inmediatamente a los precios internos de los productos sensibles, al menos en el corto y mediano plazo, por lo que los efectos de precios en el consumo y producción de sensibles son relativamente bajos durante el período de transición. Sin embargo, los cambios más importantes del tratado se reflejarán en la atracción de inversiones en sectores específicos, especialmente en la industria (en el caso de todos los países excepto Costa Rica) de la maquila debido a la negociación de cuotas muy grandes y la permanencia de la liberalización de las reglas de origen de los insumos a la industria textil que se habían otorgado temporalmente en 1990. (Morley, 2006).

Otros de los que se encuentran a favor del RD-CAFTA (Trond, 2006; RUTA, IFPRI, DFID, 2006 a.; RUTA, IFPRI, DFID, 2006 b.) sostienen que la expansión del comercio se lograría particularmente en los granos básicos, bajando el nivel de protección de estos rubros y contribuyendo con ello a la baja de los precios de los alimentos, con impacto positivo mayor en los sectores pobres del país. No obstante, este incremento en el número de importaciones repercutiría en forma negativa en los productores locales, dado que ante la imposibilidad de competir en el mercado local serán desplazados de él. Por lo tanto, tal impacto positivo sería particularmente en la pobreza urbana y no rural debido a que como se mencionó anteriormente, los ingresos de gran parte de la población pobre rural provienen de la producción de granos.

Sin embargo, coincidiendo con Morley, estos mismos también sostienen que a pesar de su significación en el largo plazo, el proceso de desmonte tiene una marcada gradualidad durante el

período de transición de 20 años, de manera tal que no se plantean situaciones de desprotección dramáticas al inicio de la ejecución del RD-CAFTA. (BID, 2007). Otros incluso creen que es preocupante que estas reducciones hayan sido tan poco importantes. “Si no se modifica la forma en que se han manejado las cuotas RD-CAFTA, tenderá a restringirse el impacto a la baja en los precios de los productos importables involucrados durante el periodo de transición. En la medida que esto ocurra se estará restringiendo uno de los impactos potenciales positivos del RD-CAFTA sobre la pobreza y la competitividad sectorial” (RUTA, IFPRI, DFID, 2006 a.).

Teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado, surgiría un interrogante debido a que pareciera no clarificarse el dilema de si durante el período de transición y una vez finalizado sería preferible que se incrementaran las importaciones, lo cual permitiría un impacto positivo en la reducción de la pobreza urbana debido a la baja en el precio de los bienes, o si sería mejor que las importaciones no se incrementen demasiado, de manera tal de evitar la desaparición de estos productores locales, pero lo cual no redundaría en una baja de los precios de los alimentos. Para poder dilucidar la disyuntiva, se debería estudiar cuán importantes son estos productos importables en la canasta de consumo de los hogares más pobres, comparándose además la posible ganancia de los consumidores pobres con la pérdida del excedente del productor de los productores agrícolas más pequeños, tema que escapa al alcance de este estudio. Sin embargo, en esta sección se intentará estudiar no “qué sería preferible que suceda”, sino “qué sucederá durante este período de transición y una vez finalizado” con relación al aumento o no de las importaciones y las exportaciones.

Contrario a quienes creen que la apertura de las importaciones traerá impactos positivos en Costa Rica, otros (Informe de la Coalición alto al CAFTA, 2007; Sánchez, 2007) afirman que durante el periodo de transición, y más aún cuando se alcance el libre comercio, los productores de granos básicos de Costa Rica deberán competir con los productores de Estados Unidos que cuentan con generosos subsidios manteniendo su competitividad internacional, ya que en general no se acumulan en el precio de mercado sino que llegan en forma directa al productor, no disminuyendo su competitividad. Esto podría traer como consecuencia una gran dificultad de competir para los productores locales y por lo tanto su posible desaparición del mercado, incrementando los niveles de pobreza. Se argumenta también que el resto de los productores de cuyos bienes se vieron perjudicados por una abrupta reducción de aranceles, en general también tendrán problemas de competencia con el mercado norteamericano.

Según el análisis realizado, tal como se argumenta a continuación, el impacto del RD-CAFTA en el sector agropecuario de Costa Rica parece ser más importante del que Morley propone en el corto plazo, incluso en los sectores “sensibles”, como consecuencia entre otros de las cuotas libres de arancel. Una vez finalizado este período de transición, los productores no podrán competir si no se establecen políticas para fortalecerlos, aspecto que será tratado en el próximo capítulo.

Como fue mencionado con anterioridad, el Gobierno realizó consultas con cámaras empresariales y la sociedad civil, de manera tal de escuchar las demandas de los diferentes sectores productivos y poder determinar cuáles eran los productos más “sensibles” frente a una posible liberalización comercial. En diferentes grados, todos ellos contribuyen con un porcentaje importante en la estructura productiva y de empleo del país, y es por esta razón que se les otorgó especial atención durante el proceso de negociaciones. La preocupación básica de los productores no sólo se refería a la competencia interna de los productos importados, sino también a las limitadas posibilidades de ampliar su producción para exportación, debido a que el acceso al mercado de los Estados Unidos para estos productos “sensibles” está también controlado, como de hecho quedó establecido en el acuerdo final, con la asignación de las cuotas para algunos bienes. Se concluyó que la carne de vacuno, productos del sector porcino, productos del sector avícola, productos lácteos, huevos, papa, cebolla, granos básicos (frijol, arroz y maíz), azúcar de caña, café instantáneo, entre otros, son los que más debería protegerse en esta negociación (Categorías D, F y G) (Ver cuadro 5.1.).

La papa y la cebolla si bien quedaron excluidas del programa de desgravación, en ambos casos la producción nacional enfrentaría una mayor competencia a raíz de las cuotas de acceso preferencial otorgadas. Como se observa en el cuadro 5.2, 300 toneladas (t) tanto de papa fresca como de cebolla fresca procedentes de Estados Unidos podrían entrar al país libre de impuestos en el primer año. A partir de ese momento la cuota se incrementaría a razón de 6 t por año, de manera que los productores de papa fresca podrían enfrentar una mayor competencia desde el primer día, pues en el En 2005 ya se importaron 292,5 t de Estados Unidos, según datos del Ministerio de Comercio Exterior. Esta cantidad es casi equivalente a la cuota otorgada a partir del primer año, de manera tal que en los años subsiguientes es muy probable que las importaciones continúen aumentando, amenazando la supervivencia de los productores locales. Asimismo, en estos dos casos, no se definió salvaguardia bilateral alguna, lo cual contribuye a ubicarlos en situación de debilidad. Por supuesto que una vez que finalice este período de transición, la competencia debería ser mayor.

**Cuadro 5.1. Costa Rica: arancel promedio base, plazo de desgravación arancelaria del RD-CAFTA en Costa Rica y participación en las importaciones de bienes de 2002, por producto agrícola.**

Producto	Arancel base (%)	Plazo de desgravación	Monto de activación de salvaguardia	Participación en las importaciones de bienes de 2002 (%)
Papa	47	Ninguno		0
Cebolla	47	Ninguno		0
Arroz con cáscara	36	Año 11 al 20	10% de la cuota de acceso preferencial una vez superada	0,3
Leche sin elaborar	66	Año 11 al 20	50t + 10% de crecimiento anual	0
Productos lácteos	66	Año 11 al 20	30% de la cuota de acceso preferencial una vez superada	0,5
Azúcar de caña	47	15 años		
Frijoles negros y rojos	47	15 años	1200 t + 10% de incremento anual	0,3
Carne de vacuno, porcino y aves	40,2	15 años	Vacuno: 150t + 10% de incremento anual. Porcina: 40% de la cuota de acceso preferencial una vez superada. Aves: 30% de la cuota de acceso preferencial una vez superada	0,4
Café	15	15 años		0
Frutas y verduras en conserva	15	15 años		1
Huevos frescos	15	15 años		0
Maíz blanco	15	15 años	9000 t + 10% de crecimiento anual	1,3
Otros productos alimenticios	15	15 años		3,5
Tomate	15	15 años	50t + 10% de crecimiento anual	0
Zanahoria	15	15 años	50t + 10% de crecimiento anual	0
Aves de corral, vivas	10	15 años		0
Ganado bovino, vivos	10	15 años		0
Ganado porcino, vivos	10	15 años		0
Repollo	15	12 años		0
Otros agrícolas	14,8	10 años		1,5
Naranja	15	5 años		0
Palmito fresco	15	5 años		0
Piña	15	5 años		0
Caña de azúcar	10	5 años		0
Banano	15	Inmediata		0
Chayote	15	Inmediata		0
Flores	15	Inmediata		0
Melón	15	Inmediata		0
Pescado, crutáceos	15	Inmediata		0
Plátano	15	Inmediata		0
Yuca	15	Inmediata		0
Pescado fresco	10	Inmediata		0,4
Palma africana	1	Inmediata		0

Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica.

**Cuadro 5.2. Cuotas de acceso preferencial otorgadas a los exportadores estadounidenses en el marco del RD-CAFTA (toneladas)**

	Producto	Arroz con cáscara	Arroz pilado	Papa prefita	Papa fresca	Cebolla fresca	Carne de cerdo	Carne de pollo	Leche en polvo
<b>Año de implementación</b>	<b>1</b>	51000	5250	2631	300	300	1100	330	200
	<b>2</b>	52000	5500	2763	306	306	120	360	210
	<b>3</b>	53000	5750	2901	312	312		390	221
	<b>4</b>	54000	6000	3046	324	324	1300	420	232
	<b>5</b>	55000	6500	ilimitada	330	330	1400	450	243
	<b>6</b>	56000	6750		336	336	1500	480	255
	<b>7</b>	57000	7000		342	342	1625	510	268
	<b>8</b>	58000	7250		348	348	1750	540	281
	<b>9</b>	59000	7750		354	354	1875	570	296
	<b>10</b>	60000	8000		360	360	2000	600	310
	<b>11</b>	61000	8250		366	366	2125	630	326
	<b>12</b>	62000	8000		372	372	2275	660	342
	<b>13</b>	63000	8250		378	378	2425	690	359
	<b>14</b>	64000	8500		384	384	2575	720	377
	<b>15</b>	65000	8750		390	390	2725	750	396
	<b>16</b>	66000	9000		396	396	ilimitada	780	416
	<b>17</b>	67000	9250		402	402		ilimitada	437
	<b>18</b>	68000	9500		408	408			458
	<b>19</b>	69000	9750		414	414			481
	<b>20</b>	ilimitada	ilimitada						ilimitada

Fuente: Ministerio de comercio Exterior de Costa Rica.

El arroz con cáscara, la leche sin elaborar, y los productos lácteos tendrían un arancel preferencial que comenzaría a reducirse hasta el undécimo año. Sin embargo, en el caso de los lácteos y la leche sin elaborar, se otorgó también una cuota de acceso preferencial creciente, que se tornaría ilimitada en 20 años cuando todas las importaciones de estos productos ingresarían exentas de impuestos. Las importaciones de estos productos por encima de la cuota otorgada pagarían el arancel preferencial, el cual se reduciría durante los últimos 10 años del programa de desgravación. El volumen de las importaciones de estas fracciones arancelarias en 2005 (370 t) es muy inferior

al que la cuota otorgada permitiría entrar libre de impuestos en el primer año (1.050 t). Ello, sumado al hecho de que el arancel base es muy elevado, es indicativo de que la producción de estos productos enfrentaría una mayor competencia también desde el principio, la cual debería ir incrementándose hasta llegar al libre comercio total.

En el caso del arroz con cáscara, la cuota del primer año sería de 51.000 t y crecería a razón de 1.000 t anuales hasta volverse ilimitada en el vigésimo año. Las importaciones de arroz con cáscara que superen esta cuota pagarían un arancel, que sería decreciente en los últimos 10 años del período de desgravación. Posteriormente, este producto se importaría libre de impuestos.

A pesar de que el arroz con cáscara posee un arancel bastante alto, “En Costa Rica y El Salvador los contingentes arancelarios para el arroz son significativamente menores que el nivel promedio de importaciones, por lo cual es poco probable que el cambio incida sobre los precios para los consumidores o productores”. (RUTA, IFPRI, DFID, 2006 a.; p. 21). Ello hace prever que los productores de arroz con cáscara no estarían expuestos a una mayor competencia con la implementación del tratado. Sin embargo, la industrialización del arroz con cáscara nacional podría resultar afectada por la importación de arroz pilado que, bajo una cuota de 5.250 t que crecería paulatinamente hasta convertirse en ilimitada en 20 años, entraría libre de aranceles.

Otros de los productos sensibles son la carne de cerdo y pollo. Si bien fueron beneficiados por una gradual reducción arancelaria (15 años), se les consideró una cuota de acceso preferencial de 1.100 t y 330 t respectivamente. La cuota otorgada a la carne de cerdo aumentaría gradualmente hasta volverse ilimitada en 15 años. En el año 2005, el volumen de las importaciones de carne de cerdo desde Estados Unidos fue únicamente de 39,4 t, mientras que aquél de las importaciones de carne de pollo prácticamente no existió. Ello, sumado a la altísima protección arancelaria que se suprimiría mediante la cuota de acceso preferencial, permite vaticinar que los productores nacionales de carne de cerdo y pollo enfrentarían una mayor competencia desde el primer momento, la cual debería ir incrementándose con el correr del tiempo.

El maíz blanco es otro bien que entra en esta misma categoría (D), donde los aranceles se reducen linealmente durante 15 años y, dado que el arancel para este producto antes del CAFTA era solo un 15%, es esperable que luego del período de transición las importaciones avancen considerablemente. En el caso de la carne de res y el frijol, que también se encuentran en esta

categoría, se encontraría en una situación similar o peor dado que tienen actualmente un arancel bastante más alto (del 40.2% y 47% respectivamente).

En el caso del azúcar de caña, el café, y los huevos frescos, si bien se determinó un arancel con reducción gradual, no se establecieron cuotas de importación ni se pactó salvaguardia alguna, lo cual hace pensar que también podrían verse afectados por la producción de Estados Unidos, pero una vez finalizado este período de transición.

Del análisis de las cuotas libres de arancel y de los esquemas de desgravación negociados en estos productos sensibles (arroz, maíz, carne de bovino, carne de cerdo, carne de pollo y productos lácteos), se encontró por lo tanto que las cuotas asignadas libres de arancel y su incremento anual negociado determinan que en algunos casos desde el inicio se supere el monto que en promedio se venía importando en los últimos años y las tasas de crecimiento anual algunas veces son mayores a lo que normalmente venían avanzando esas importaciones.

Asimismo, las salvaguardias especiales negociadas para algunos productos dejan un amplio margen para aumentar las importaciones, antes de que pueda aplicarse un arancel adicional. Al mismo tiempo, el arancel adicional aplicable a la SAE se reduce periódicamente. Así, las exportaciones estadounidenses actuales de esos productos adquieren prácticamente acceso libre inmediato. Si bien los importadores centroamericanos, y muy probablemente los consumidores, se benefician automáticamente del tácito libre acceso, la aplicación de estos mecanismos, parece restar efectividad a los amplios plazos logrados para la desgravación. Se genera un cierto riesgo para los productores internos en la medida en que disminuye la ventaja lograda que les permitiría realizar los cambios necesarios para adecuar la producción interna a la competencia de los productos externos.

Existe otro grupo de productos “no sensibles” con una desgravación de 12 años, como el repollo, o de 10 años como los restantes del grupo (C), con un arancel base que es en general inferior al de los productos ya mencionados, pero con una mayor participación en las importaciones de bienes. Debido a ello, después del período de desgravación, estos productos podrían enfrentar una fuerte competencia externa.

Para un subgrupo de productos, (naranja, palmito fresco, piña y caña de azúcar), la desgravación sería de cinco años y debido a que gozan actualmente de un alto arancel, luego del período de gracia podrían también verse comprometida su producción por el incremento de las importaciones.

Los bienes que se encuentran en una situación también de debilidad son aquellos que registran una desgravación completa inmediata, entre los cuales se encuentran: banano, chayote, flores, melón, plátano, yuca y pescado. Estos productos, poseen un arancel relativamente alto (15%), dando como resultado que su reducción vea comprometida la supervivencia de los productores locales.

Consecuentemente, pareciera que en el corto-mediano plazo (20 años) -tal como muchos economistas lo han pronosticado-, existen un conjunto de bienes que han sido beneficiados con una mayor protección y podrán sobrevivir durante este período, entre los cuales se encuentran: azúcar de caña, café, huevos frescos, carne de res, frijol y arroz con cáscara. Otros productos podrán mantenerse pero sólo por cinco años, dado que una vez que finalice este período de transición, sus importaciones se verán fuertemente incrementadas. Entre ellos se destacan: naranja, palmito fresco, piña y caña de azúcar.

Por otro lado, si bien hay otro conjunto de bienes cuyos aranceles se reducirán más gradualmente – o incluso quedaron fuera del calendario de desgravación- sus importaciones se verían incrementadas producto del establecimiento de cuotas de importación libres de arancel superiores a los niveles actuales de importación, entre los cuales cabe destacar: papa, cebolla, leche sin elaborar y productos lácteos, carne de cerdo y de pollo. Por último, existen otros bienes entre los cuales se encuentran banano, chayote, flores, melón, plátano, yuca y pescado cuyo desmonte arancelario será inmediato, con lo cual sus importaciones es muy probable que se incrementen también en el corto plazo.

Por lo tanto, una vez termine este período de transición o incluso antes, las importaciones desde Estados Unidos se incrementarán en forma más significativa, resultándoles sumamente difícil a gran parte de los productores competir con el mercado norteamericano sino se toman las medidas necesarias para contribuir a ello, aspecto que será analizado en profundidad en la próxima sección.

Algunos (RUTA, IFPRI, DFID, 2006 a.) sostienen que si bien el calendario de desgravación no plantea presiones inmediatas a la baja de precios, la política agroalimentaria orientada a mediano plazo, será central para evitar que el RD-CAFTA tenga un impacto negativo en los sectores productores de estos bienes. Algunos creen incluso que esta etapa es tiempo suficiente para que los productores se fortalezcan de manera tal de enfrentar la competencia externa venidera. “Los productores nacionales tienen un plazo bastante amplio para adoptar nuevos cultivos o técnicas de producción nuevas o más eficientes.” (RUTA, IFPRI, DFID, 2006 a: p. 14).



Sin embargo, la experiencia parece indicar que es resultara difícil para los productores de menores ingresos volverse más eficientes sin la ayuda del Estado, de manera tal que se torna necesaria la existencia de un Estado lo suficientemente fuerte y con recursos para poder contribuir con este proceso, fundamentalmente con políticas agrícolas efectivas.

Un ejemplo de la magnitud del efecto que puede traer aparejado la baja en la protección del rubros agropecuario sin una política compensatoria que la acompañe se encuentra en el caso del maíz. Hacia fines de la década de los ´80, la política agropecuaria combinó instrumentos de protección y apoyo en algunos rubros con liberalización en otros, removiendo para el caso del maíz el control monopólico del Consejo Nacional de Producción sobre las importaciones. Como consecuencia de ello, la producción de maíz dejó de ser un rubro de significación en el sector agropecuario del país, produciéndose un alza sostenida en las importaciones de este bien. Por tal motivo, es sumamente importante que el Estado otorgue las herramientas necesarias para contribuir a enfrentar esta competencia, evitando que una vez que venzan los plazos de desgravación, logren sostenerse exclusivamente los productores de mayor escala.

En términos de exportación, tal como fue mencionado, Costa Rica logró el libre acceso, sin aranceles, para gran cantidad de productos agrícolas, y se establecieron además algunas cuotas de exportación libres de arancel. El volumen de la cuota aumenta en el período de transición y baja el arancel sobre-cuota y se reduce el arancel adicional aplicable en base a salvaguardias, hasta que se llega al libre comercio en el año 20 (salvo para el caso del azúcar). Todo esto parecería indicar que habría condiciones favorables para que se incrementen las exportaciones costarricenses al país del norte. No obstante, el impacto de estos cambios podría ser muy modesto ya que, gran cantidad de productos agrícolas centroamericanos entran actualmente libres de aranceles en el marco de los programas de preferencias unilaterales como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC).

El SGP se aprobó en el segundo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), celebrada en Nueva Delhi en 1968. Ahí se acordó que un grupo de países, unilateralmente, sin reciprocidad ni discriminación, podían sustituir las tasas de la nación más favorecida por aranceles reducidos o nulos, aplicados a ciertos productos procedentes de los países en desarrollo. También, desde 1984 los países de la cuenca del Caribe han disfrutado una serie de preferencias comerciales para diversos productos

que han sido exportados a Estados Unidos libres de aranceles o gravados mediante aranceles por debajo del arancel preferencial aplicado, en el marco de la ICC. Algunos aranceles relativamente elevados y barreras fitosanitarias permanecieron vigentes para algunas exportaciones agrícolas de los países de la cuenca del Caribe.

Por consiguiente, el impacto del mayor acceso al mercado estadounidense durante la implementación del RD-CAFTA podría ser poco significativo, ya que se partiría de una situación donde los aranceles son bastante bajos o prácticamente no existen por las preferencias unilaterales. “Teniendo en cuenta el nivel actual de acceso de la producción costarricense al mercado norteamericano, los únicos productos exportables que presentan perspectivas de expansión en su acceso al mercado estadounidense son aquellos que, dentro de los acuerdos, poseen cuotas de importación en dicho país”. (RUTA, IFPRI, DFID, 2006 a: p. 25).

En otros casos, las exportaciones no se incrementarán debido a que el arancel sobre-cuota es prohibitivo, como es el caso del azúcar, o porque como en este mismo caso también, la producción de un bien no ocupa un lugar significativo en el mercado norteamericano. “Por lo tanto, el CAFTA no ampliará significativamente el mercado estadounidense para el azúcar centroamericano (RUTA, IFPRI, DFID, 2006 a: p. 25)”. En el primer año, sin embargo, se podrían exportar 11.000 t de azúcar de caña a Estados Unidos libres de impuestos, cuota que se incrementaría 220 t por año. El volumen de las exportaciones que exceda esta cuota estaría sujeto al arancel de la nación más favorecida, es decir, sería excluido del programa de desgravación del RD-CAFTA. La cuota no tendría un impacto sustancial si se considera que está por debajo del volumen de las exportaciones de azúcar a Estados Unidos que, amparadas en su mayoría al trato preferencial de la ICC mediante la cuota de la OMC de 15.000 t, suman 15.392,7 t y 47.938 t en 2002 y 2005, respectivamente (Ver Cuadro 5.3).

El aprovechamiento pleno de la cuota va a depender de cuán competitivos sean los exportadores de azúcar costarricenses con respecto a los centroamericanos. Habría que preguntarse también si los productos agrícolas pueden competir con los bienes subsidiados del mercado local.

**Cuadro 5.3 Cuotas de acceso preferencial otorgadas a los exportadores costarricenses en el RD-CAFTA (toneladas, litros y millones de galones)**

Producto		Azúcar de caña	Carne de vacuno	Queso	Leche en polvo	Mantequilla	Helados	Leche y crema	Otros productos	Etanol
Año de implementación del tratado	1	11000	10536	300	50	50	97087	407461	150	31
	2	11220	11038	315	55	55	101941	449226	165	31
	3	11440	11540	331	55	55	107038	449226	174	31
	4	11660	12544	365	54	54	123910	546037	201	31
	5	11880	12544	365	61	61	123910	520035	191	31
	6	12100	13046	383	64	64	123910	520035	191	31
	7	12320	13548	402	67	67	130106	546037	201	31
	8	12540	14050	422	70	70	136611	573339	211	31
	9	12760	14552	443	74	74	143442	602006	222	31
	10	12980	15054	465	78	78	150613	632106	233	31
	11	13200	15556	489	81	81	158144	663711	244	31
	12	13420	16560	539	90	90	174254	731741	269	31
	13	13640	17062	566	90	90	174354	731741	283	31
	14	13860	17062	566	94	94	183072	768329	283	31
	15	14080	ilimitada	594	99	99	192226	806745	312	31
	16	14300		624	104	104	201837	847082	327	31
	17	14520		655	109	109	211929	933908	344	31
	18	14740		655	115	115	222525	933908	344	31
	19	14960		722	120	120	233651	980604	361	31
	20	15180		ilimitada	ilimitada	ilimitada	ilimitada	ilimitada	ilimitada	31

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica

El sector orientado a la exportación, en especial de productos no tradicionales, es para otros (RUTA, IFPRI, DFID, 2006. a.) el mejor posicionado para sacar el máximo provecho, aumentando su producción e incrementando sus exportaciones. Estos mismos sostienen que los productos tradicionales y no-tradicionales de alto valor agregado, tales como los hortofrutícolas, pueden ser una buena alternativa de expansión exportadora.

También se argumenta que la carne de vacuno que actualmente se exporta a Estados Unidos entraría libre de impuestos amparada en una cuota de acceso preferencial, excepto para ciertos cortes que no son representativos en las exportaciones. Actualmente, Costa Rica y Nicaragua son los únicos países con exportaciones significativas de carne de res a Estados Unidos, con un

promedio anual de US\$22-24 millones en el período 1998-2002<sup>25</sup>. La cuota inicial contiene 10.536 t y aumentaría en promedio 502 t anuales en los primeros 14 años del tratado. Las exportaciones fuera de ella y las de los cortes excluidos se desgravarían en 15 etapas anuales iguales. A partir del decimoquinto año, la cuota se volvería ilimitada, abriéndose la posibilidad de que toda la carne de vacuno costarricense ingrese libre de impuestos sin excepción. Asimismo, las exportaciones de este tipo de carne a Estados Unidos superan la cuota otorgada; en 2005, por ejemplo, éstas registran 10.890 t. Esto significa que existe potencial de alcanzar la cuota, pero ahora libre de impuestos. Entre los años 2000 y 2003, según datos de la FAO, la producción anual de carne bovina de Costa Rica era de alrededor de 75.000 toneladas métricas, y la de Nicaragua de 58.000 toneladas métricas (Todd et al., 2004). Por consiguiente, los nuevos contingentes equivalen a una expansión del mercado interno de entre un 13% y un 16% (RUTA, IFPRI, DFID, 2006 a: p. 27). Sin embargo, estos productores deberán enfrentar también la competencia nicaragüense, que gozó de grandes beneficios para su exportación a Estados Unidos.

Ciertos tipos de leche y crema, así como de otros productos lácteos y helados, también estarían amparados en el régimen de las cuotas de acceso preferencial. En estos casos, la cuota se incrementaría de manera gradual, en torno a 5% anual, hasta volverse ilimitada en 20 años. Los volúmenes exportados fuera de esta cuota estarían gravados por un arancel de importación decreciente durante 20 años, con un período de gracia de 10 años. Los exportadores de leche y crema fresca fluida (incluyendo la natilla) podrían estar bien posicionados, ya que lograron negociar la segunda mejor cuota de exportación (407.461 litros), aunque las cuotas de los demás países centroamericanos no son nada despreciables. Más de 70% de las exportaciones de leche y crema fresca fluida (incluyendo la natilla) entrarían libre de impuestos a Estados Unidos si se considera, que éstas registraron 572.819 litros en 2005.

El análisis de los beneficiarios del incremento de las exportaciones también puede verse ampliado haciendo referencia al trabajo elaborado por Monge et al (2004) quienes han elaborado una lista de productos que tienen una ventaja comparativa manifiesta en el comercio con el mundo pero no con Estados Unidos, es decir, que su participación en las exportaciones al mundo es mayor que el promedio del país exportador y su participación en las exportaciones a Estados Unidos es menor que el promedio. La lista fue elaborada para brindar a los negociadores del Tratado una idea clara

---

<sup>25</sup> Según datos del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica.

de los productos para los que los datos sugieren la existencia de barreras de ingreso al mercado estadounidense. En total, encontraron 136 productos para Costa Rica que representan el 10,7% de las exportaciones totales, entre los cuales se destacan la carne de cerdo, el atún, los huevos e hígado de pescado. A continuación se presenta la lista de algunos productos que parecerían estar listos para aprovechar una apertura del mercado estadounidense (Cuadro Nro. 5.4). Todas las mercancías incluidas en el cuadro cuentan ya sea con libre acceso al mercado estadounidense o con contingentes arancelarios como parte del RD-CAFTA. El cuadro también muestra cuáles de estas mercancías fueron excluidas de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC).

**Cuadro 5.4. Productos competitivos que cuentan con apertura de mercado en el RD-CAFTA.**

SAC	Exportaciones al mundo en millones	Excluido de la ICC	Categoría arancelaria	Producto
20031100	944	x	A	carne de cerdo
3034200	1123	x	G	atún
3052000	1606	x	A, G	huevos e hígados de pescado
5111000	2224	x	G	semen de bovino
8045010	4361		A	mangos frescos
8071900	62757		A	otras frutas
12071010	5963	x	G	semillas de girasol
15111000	33566	x	G	aceite de palma
16041300	6042	x	G, A	sardinias
17041000	2339		A	goma de mascar
19053000	14585	x	G	galletas dulces y obleas
200097090	1188	x	nc	concentrado de jugo de manzana
21069030	41695		Q	preparaciones para la elaboración de bebidas
Total	178393			

Fuente: Monge et al (2004)

Exportaciones de productos tradicionales como banano y café, y no tradicionales como la piña, que representan 60% de las exportaciones agrícolas costarricenses a Estados Unidos -en 2002-2005-, y entrarían con arancel cero en Estados Unidos tras la implementación del RD-CAFTA, resultarían notablemente incrementadas.

A modo de resumen, parecería ser que gran parte de los bienes no verán incrementadas sus exportaciones a Estados Unidos debido a los actuales niveles de acceso a mercado que gozan como consecuencia de la ICC y del SGP (como es el caso del azúcar). Pero existen otro conjunto de bienes que desde el primer día de puesta en funcionamiento del acuerdo incrementarían sus exportaciones, entre los que se destacan los productos no tradicionales, la carne vacuna, ciertos tipos de leche y crema, y los de la lista de Monge (carne de cerdo, atún, huevos e hígado, etc). Una vez finalizado el período de transición, el banano, el café, y la piña, también tendrían un potencial de incremento, debido a que son los de mayor exportación.

Sin embargo, es probable que Costa Rica no incremente en forma automática sus exportaciones a Estados Unidos debido a que se encuentra en una situación de desventaja con respecto a su competidor, como consecuencia entre otros de las medidas sanitarias y fitosanitarias que debería cumplir para poder exportar.

Como ya fue señalado, si bien en el RD-CAFTA no se han acordado nuevas restricciones sanitarias o fitosanitarias de las ya establecidas, el incremento de las exportaciones se ve también condicionado por el cumplimiento de las medidas que el Acuerdo SPS (Sanitary and Phitosanitary Measures) de la OMC. A medida que se expande el acceso al mercado estadounidense en los productos sujetos a cuotas y salvaguardas, irán asumiendo una mayor importancia las barreras no arancelarias, y entre ellas, las regulaciones sanitarias y fitosanitarias (SPS) de Estados Unidos, país que cuenta con el mayor número de medidas sanitarias y fitosanitarias entre los miembros de la OMC<sup>26</sup>.

En tal sentido, uno de los aspectos en que mayor temor expresaron los centroamericanos respecto del establecimiento de compromisos bilaterales de libre comercio fue la posibilidad de que los asuntos sanitarios y fitosanitarios se convirtieran en barreras al comercio. En esta materia, así como la relativa a aspectos ambientales, es frecuente el uso de argumentos de esta naturaleza para cerrar el mercado. Aun cuando el sector agroexportador costarricense está suficientemente desarrollado en el control fitosanitario, la posibilidad de que un mayor número de productores se incorpore a la dinámica de la apertura exigirá tomar medidas y controles adicionales tanto para los exportadores como para los importadores, y establecer una mayor coordinación entre los organismos gubernamentales relacionados

---

<sup>26</sup> Los acuerdos RD-CAFTA si bien reconocen la importancia de los aspectos sanitarios y fitosanitarios, no incluyen ninguna regulación espacial en éste sentido. Estos acuerdos reafirman el marco regulatorio de la OMC en esta materia y no incluyen ningún mecanismo adicional para la resolución de disputas que los ya contemplados dentro de la OMC.

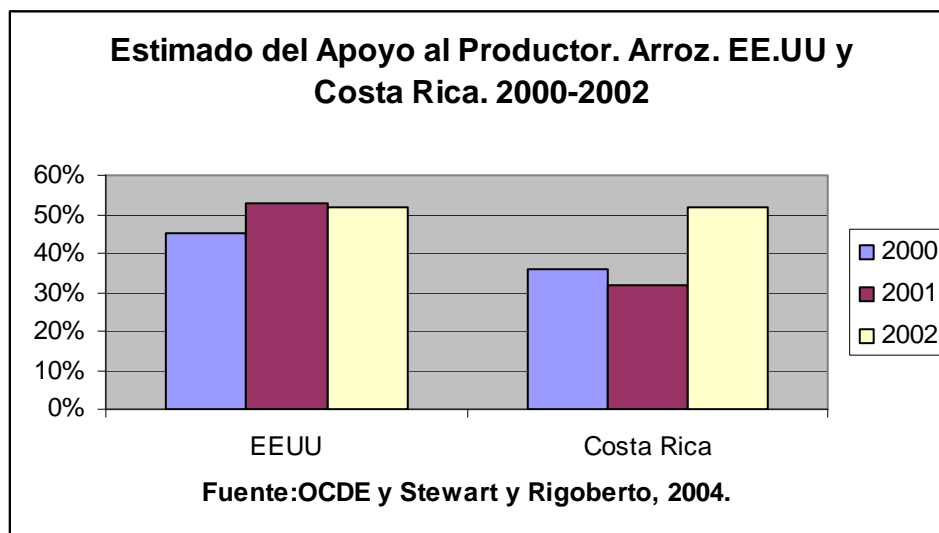
con esta materia que, por supuesto, requiere de recursos adicionales para implementarse, aspecto que será tratado en el próximo capítulo.

Otro de los motivos por los cuales las exportaciones costarricenses presentan algunas limitaciones de verse incrementadas son los subsidios existentes en Estados Unidos. Si bien el tratado prohíbe los subsidios a las exportaciones, con excepción de los que se otorgan a las empresas que operan bajo el régimen de zonas francas, Estados Unidos no aceptó incluir los subsidios a la producción. Las partes no se comprometieron a suprimirlos, sino a buscar un acuerdo para su eliminación en el marco de las negociaciones de la OMC.

A modo de ejemplo, para realizar el análisis sobre el impacto del RD-CAFTA en el sector agroexportador, se procedió a estudiar el Estimado de Apoyo al Productor (EAP) de Estados Unidos elaborado por la OCDE para un caso particular, -el arroz- y se lo comparó con el de Costa Rica para los años 2000, 2001 y 2002.

Los resultados muestran (Ver gráfico Nro. 5.1) que en el caso del arroz, el EAP de Estados Unidos supera al de Costa Rica para los dos primeros años de estudio, igualándose en el año 2002 al 52%.

**Gráfico Nro. 5.1**



Estos datos dan cuenta que los subsidios de este tipo otorgados al sector agropecuario en Costa Rica son inferiores al de Estados Unidos (a excepción del año 2002 en donde ambos valores se

igualan). Si se considera el total de subsidios otorgados, el valor por supuesto se amplía considerablemente.

Es interesante destacar que el EAP de Costa Rica al estar dado fundamentalmente por el Estimado de Apoyo al Precio de Mercado, se caracteriza principalmente por apoyos de precios o de tipo fiscal pero a través de medidas de aranceles de importación y cuotas, es decir medidas en frontera. Por el contrario, los subsidios de Estados Unidos son con otros recursos del presupuesto del gobierno. Esto es sumamente importante debido a que una vez que entre en vigencia el acuerdo, se van a dismantelar estos subsidios en Costa Rica, y tal como se verá más adelante le resultará difícil al Estado conseguir recursos fiscales para transformarlos en subsidios directos al productor, mientras que Estados Unidos no modificará su política de subsidios.

Costa Rica además subsidia productos de consumo local, es decir no exporta productos subsidiados, por el contrario, Estados Unidos subsidia productos que exporta y de esa manera hace dumping en el mercado internacional, no solo con los subsidios a la exportación sino también con todas las ayudas a los productores, provocando caídas en los precios internacionales y expulsando del mercado internacional a países productores que no subsidian. Adicionalmente, Estados Unidos no solo subsidia a través de pagos directos a los productores, sino también a través de Pagos Contracíclicos, es decir ante la baja de los precios internacionales otorga por ejemplo préstamos de comercialización (llamada Tasa de Préstamo a través de la cual garantiza precios mínimos). Estos datos deben tenerse en cuenta a la hora de establecer políticas agrícolas y de evaluar las posibilidades de acceso a mercado de los productos costarricenses en el mercado norteamericano.

Resumiendo, no se puede esperar que el CAFTA-RD por sí solo desencadene niveles radicalmente más altos de comercio y crecimiento. Costa Rica tendrá que acompañar la ejecución del CAFTA-RD con una agenda complementaria de políticas e inversiones para responder a las restricciones y los obstáculos más apremiantes, que podrían afectar su capacidad competitiva y por lo tanto su entrada en el mercado norteamericano: 1) tal como fue argumentado en el caso del EAP del arroz, los subsidios a la producción que otorga Estados Unidos; 2) las barreras no arancelarias en donde las restricciones sanitarias y fitosanitarias son prioritarias, aunque también podrían existir barreras ambientales o de propiedad intelectual. y; 3) La deficiente infraestructura, problemas en el área macroeconómica, problemas de gobernabilidad, educación y capacitación de la fuerza de trabajo, todos aspectos que serán analizados en detalle en la próxima sección.



## 6. Programas de organismos internacionales

El objetivo de esta sección es desarrollar algunos de los programas en materia de agricultura o comercio exterior de organismos internacionales que se están implementando en Costa Rica. Si bien estos proyectos pueden no estar directamente vinculados con el RD-CAFTA, se ha concluido que su impacto contribuirá a sacar las mejores ventajas del acuerdo, y/o evitar que los pequeños productores resulten perjudicados.

Uno de los principales organismos internacionales que han promovido la realización de programas en materia agropecuaria en Costa Rica es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). “El BID tiene una experiencia extensa en proyectos de desarrollo agroalimentario y desarrollo sostenible de recursos naturales, donde el principal componente ha sido la transferencia de tecnología. En épocas recientes se ha reconocido la eficacia del uso de instrumentos competitivos, los cuales favorecen a un grupo más amplio de entidades y gremios, e incrementan la participación del sector privado. La experiencia del Banco en estas operaciones ha demostrado la importancia de impulsar prácticas sostenibles de producción agropecuaria para mejorar los ingresos de la población y asegurar la conservación de los recursos suelo y agua. El marco institucional, la capacitación y un enfoque participativo involucrando a los beneficiarios han sido aspectos determinantes para el éxito de esas operaciones” (BID, 2002).

A modo de ejemplo, el BID está implementando desde el 2002 un proyecto denominado “Programa de fomento de la producción agropecuaria sostenible”, cuyo objetivo primordial es incrementar los ingresos y mejorar la calidad de vida de las familias de los pequeños y medianos productores agropecuarios, a través del fomento de la competitividad de los sistemas de producción agropecuaria sobre una base económica y ambientalmente sostenible. Los objetivos específicos del Programa son: (i) elevar la competitividad de los pequeños y medianos productores agropecuarios por medio de tecnologías y rubros que generan oportunidades económicas sostenibles por el aumento de la productividad y mejor acceso a las oportunidades del mercado; y (ii) mejorar la gestión ambiental por parte de los pequeños y medianos productores agropecuarios a través de asistencia técnica y el reconocimiento de beneficios ambientales externos.

Para la consecución de sus objetivos, el Programa se ha estructurado en los siguientes componentes:

**Componente I: Inversiones y Asistencia Técnica en Producción Agropecuaria Sostenible** (US\$8,8 millones). Este componente está diseñado de manera de confrontar en forma simultánea los problemas interrelacionados de competitividad y de manejo sostenible de los recursos naturales, que afectan a los pequeños y medianos productores de Costa Rica. Para ello se utilizará la asistencia técnica como vehículo para lograr cambios tecnológicos y facilitar el desarrollo del mercado de servicios prestados por proveedores privados. Este componente contribuirá a proyectos locales por medio de asistencia técnica (US\$2,5 millones) y pago parcial de las inversiones al nivel de finca y de pequeñas agro empresas, debido a sus beneficios ambientales (US\$6,3 millones). Los proyectos serán presentados por las organizaciones de los pequeños y medianos productores agropecuarios. El aporte de los beneficiarios para la asistencia técnica será del 50%, con la excepción de organizaciones de productores indígenas que aportarán el 10%. El gobierno reconocerá los mencionados beneficios ambientales de los proyectos locales por medio de un subsidio del 20% al 30% de la inversión, el cual sería financiado por el Programa.

**Componente II: Capacitación e información (US\$2,35 millones).** Este componente tiene tres objetivos: (i) fortalecer la capacidad de las organizaciones de productores, organizaciones de mujeres, y la juventud rural, para que estos grupos puedan operar en forma empresarial y gradualmente independizarse de la asistencia técnica por parte del gobierno, (ii) capacitar a los extensionistas del Ministerio de Agricultura y los proveedores de servicios para que hagan frente a las nuevas exigencias de las organizaciones en temas no tradicionales y de competitividad; y (iii) adecuar el sistema de información InfoAgro, interconectando el sistema central con todas las redes de las Agencias de Servicios Agropecuarios (ASA) dependientes del MAG, para ofrecer a los productores la información necesaria para sus operaciones particulares. El Componente se divide en 2 subcomponentes: (i) de capacitación y (ii) de información.

**Componente III: Estudios para apoyar la competitividad del sector agropecuario (US\$1,6 millones).** El objetivo de este componente es proveer al MAG los instrumentos necesarios para desarrollar su política en el sector frente a los nuevos retos de competitividad, e incentivar el desarrollo de actividades agropecuarias dentro de un marco de sostenibilidad ambiental. Los estudios previstos son: (i) Estudios de información y datos de línea de base sobre el sector agropecuario; (ii) Estudios de competitividad del sector; (iii) Estudios sobre el sistema de monitoreo y evaluación de impactos ambientales y sociales del Programa e Impactos socioeconómicos para el sector; (iv) Estudios de mercado sobre reconocimiento económico por

beneficios ambientales del sector agropecuario; (v) Estudio participativo sobre el potencial de desarrollo agropecuario y pago por servicios ambientales en comunidades indígenas; y (vi) Estudios de proyectos específicos en áreas de producción agropecuaria, mercadeo y agroindustria.

Tal como se puede observar, ambos objetivos y componentes se enmarcan dentro de las opciones de política que fueron desarrolladas en el capítulo anterior. El aumento de la productividad de los pequeños y medianos productores y el mejor acceso a mercados a través de tecnologías, son aspectos esenciales que pueden contribuir a mejorar los impactos del RD-CAFTA en el sector agropecuario de Costa Rica, sobretodo de los productores de pequeña escala. El incremento de la competitividad es por lo tanto fundamental a la hora de exportar, y más si de Estados Unidos se trata. En un contexto de estrechez fiscal, donde el rol del Estado se puede ver restringido, la ayuda internacional en materia de tecnología se torna también imprescindible. La asistencia técnica, la capacitación y la información aparecen como componentes principales del Programa en una Costa Rica, donde tal como se mencionó anteriormente los costos de transacción (incluyendo costos de información) son elevados y la asistencia técnica es escasa.

El diseño de esta operación se ha alimentado de varias experiencias, como las de proyectos de manejo de cuencas: Proyecto de Manejo de la Cuenca El Cajón, Honduras (718/OC-HO y 918/SF-HO) y el Proyecto de Manejo y Conservación de Suelos de la Cuenca Chixoy, Guatemala (871/SF-GU), los cuales han utilizado sistemas de extensión para difundir tecnologías específicas con el uso racional de los recursos naturales (conservación de suelos, agroforestería, entre otros). El BID también ha ganado experiencias similares en proyectos de apoyo a pequeños y medianos productores agropecuarios en el contexto del desarrollo de la economía rural -Programa Nacional de Desarrollo Rural (927/SF-NI) y Programa de Reactivación Productiva Agroalimentaria (1001/SF-NI), Nicaragua, Proyecto de Desarrollo Agroindustrial de Coto Sur (196/IC-CR) y Proyecto de Riego Arenal-Tempisque (208/IC-CR), Costa Rica-. Estos programas han contribuido al aumento sostenible de la competitividad sectorial agroalimentaria, han incrementado los ingresos y el empleo rural, y han creando estímulos para la productividad de la familia campesina.

El BID está desarrollando también un programa de Cooperación Técnica con miras a reforzar la competitividad de las ecoempresas agrícolas y forestales de América Central mediante un mayor acceso y un uso más oportuno de las herramientas y servicios de TIC, a través de Internet. Para ello, el Programa trabaja directamente con 82 ecoempresas en Guatemala, Honduras, Nicaragua y

Costa Rica, con miras a mejorar su desempeño comercial general y su integración en cadenas internacionales de valor mediante el uso apropiado de las plataformas ENA y ENF. La agricultura ambiental o ecológica aparece en Costa Rica como un sector sumamente competitivo a la hora de exportar, siendo las herramientas TICs fundamentales para incrementar su eficiencia y competitividad, como ya fue argumentado.

Por último, en lo que al BID respecta, en el 2006 se aprobó una Cooperación Técnica con miras a profundizar la diversificación Agrícola en Costa Rica. El Proyecto tiene como fin contribuir a mejorar las condiciones económicas de los pequeños agricultores de la región central oriental de Costa Rica a través de la diversificación agrícola. El propósito del Proyecto es que los pequeños agricultores no diversificados de la Zona de Los Santos logren establecer un sistema de producción diversificado competitivo, que les permita comercializar sus productos en el mercado.

Para lograr este propósito, la Cooperación Técnica prevé, entre otras las siguientes líneas de acción: (i) facilitar el acceso de pequeños agricultores a financiamiento para la producción de cultivos agrícolas diversificados; (ii) mejorar la capacidad de manejo técnico y el conocimiento de los pequeños agricultores para el cultivo de productos diversificados.

Este proyecto se enmarca dentro de una de las principales opciones de política mencionadas en la sección anterior: la diversificación o reconversión productiva. Como fue mencionado, el RD-CAFTA podría sacar del mercado a algunos productores de bienes “sensibles”, los cuales deberían en el proceso de transición, moverse hacia otros productos donde puedan ser más competitivos. Se supone en tal sentido que este programa permitirá diversificar la producción de aquellos productores que se vean perjudicados por la apertura comercial como consecuencia del RD-CAFTA.

Otro importante proyecto sobre desarrollo agropecuario y conservación de suelos está siendo implementado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y ejecutado por el MAG en Costa Rica. Este programa demostró que se pueden elevar los ingresos de los productores sustancialmente, a través de métodos de extensión participativa, basados en la incorporación de las asociaciones de agricultores en forma activa.

El International Cooperation and Development Fund (ICDF), es una institución internacional que también brinda apoyo al sector agropecuario en Costa Rica. A modo de ejemplo, está implementando un proyecto que otorga financiamiento para inversiones a los pequeños y medianos

productores agropecuarios con tasas de interés similares a las tasas del mercado, junto con un fondo para asistencia técnica co-financiando con los productores una gama amplia de actividades agrícolas. La mencionada línea de crédito fue totalmente colocada y los productores están repagando su deuda y exhiben una baja tasa de morosidad, demostrando su responsabilidad en cumplir con el banco crediticio. Tal como fue mencionado, el acceso al crédito es fundamental para incrementar la competitividad del sector y aprovechar las oportunidades del mercado que el RD- CAFTA pudiera ofrecer.

El Instituto Interamericano para la Agricultura (IICA) es otro organismo internacional con fuerte presencia en el sector agropecuario costarricense. En los últimos años viene realizando un trabajo muy intenso en esta materia, basándose sobre todo en cooperación y capacitación técnica. En 2005 se creó por ejemplo, un programa denominado: “Fortalecimiento de las comunidades rurales usando enfoque territorial”, cuyas principales características de este enfoque fueron desarrolladas en el capítulo anterior. Las acciones de cooperación técnica se centraron en colaborar con la consolidación de los “grupos locales de desarrollo” (zona norte, Aranjuez Sardinal), brindándose acompañamiento y asesoría durante las diversas actividades. Entre las principales actividades se destaca: el “Curso de Formación en Políticas Agroambientales” dirigido a habitantes de los grupos locales de la Zona Norte y de las cuencas de los ríos Aranjuez y Sardinal; el apoyo de PRODAR (Programa Cooperativo de Desarrollo Rural para América Latina y el Caribe) para promover el turismo rural en la zona norte; y la elaboración de una propuesta al proyecto “Fortalecimiento Municipal y Descentralización” (FOMUDE), para implementar en los territorios de actuación del Programa de Desarrollo Rural procesos de formación de líderes y profundizar las actividades de planeamiento.

El IICA Costa Rica también ha contribuido a fortalecer las instituciones vinculadas al sector agrícola en éste país. En tal sentido, ha apoyado los procesos de fortalecimiento de capacidades nacionales en la modernización y articulación de instituciones claves del sector público agropecuario: Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento (SENARA), Programa Integrado de Mercadeo Agropecuario (PIMA), Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) y el MAG. El objetivo central de este proceso diferenciado para cada institución es buscar el fortalecimiento y desarrollo de una nueva orientación institucional en función de las fortalezas que tiene cada una de las contrapartes nacionales antes mencionadas. Las acciones específicas que se han desarrollado, se basaron en reuniones de planificación y discusión, así como

talleres dirigidos a mejorar la comunicación organizacional, la articulación interna y externa, la orientación estratégica y la cultura organizacional. Por otra parte, lo institucional, como ya se ha mencionado, es primordial a la hora de implementar proyectos agrícolas. Sin instituciones fuertes, con personal capacitado y recursos suficientes, cualquier tipo de ayuda que se otorgue a los productores podría ser en vano, dado que los canales para su implementación estarían tan débiles que impediría que fueran efectivas.

A modo de ejemplo, se firmó un Convenio de Cooperación Técnica con el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), para apoyar su modernización. En este sentido, el IICA ofrecerá asesoría y acompañamiento al SENARA en tres puntos: a) diseño, ejecución y evaluación de políticas para una gestión integrada del recurso hídrico; b) mejoramiento de su desempeño y posicionamiento nacional; y c) ejecución del Programa de Gestión Integrada del Recurso Hídrico (PROGIRH).

## 7. Opciones para el diseño de la política agroalimentaria

Teniendo en cuenta todo lo analizado, uno de los aspectos más fundamentales de este acuerdo es que Costa Rica abrió su mercado a los productos de Estados Unidos. El punto central de esta apertura es que estos son productos subsidiados en Estados Unidos y además en los cuales Costa Rica no es efectivamente competitiva, motivo por el cual reciben actualmente apoyos del Estado. Entre ellos se encuentran: lácteos, huevos, pollo, carne porcina, granos, carne bovina, papa, cebolla, y frijol.

Los principales afectados de esta apertura serán pequeños productores, quienes no podrán competir con los productos importados y que poseen además cierta dificultad de cambiar de actividad productiva, dado que están sujetos no sólo a la escasez de recursos financieros y falta de conocimiento para emprender nuevas actividades, sino también del arraigo en tradiciones culturales. La pobreza de estos sectores de productores no tiene que ver con una escasa demanda del producto; por el contrario, el consumo interno tiende a aumentar y la demanda del sector industrial por estos productos presenta una similar trayectoria al alza. Las causas del rezago de un amplio sector de la población rural dedicada a la agricultura han sido suficientemente analizadas en otros documentos. En general, se coincide sobre las causas estructurales de este atraso y la necesidad de una política agropecuaria de apoyo integral al sector que disminuya la distancia entre los agronegocios eficientes y la agricultura campesina. Por lo tanto, se torna sumamente necesario que se adopten medidas agropecuarias y de inversión pública durante el período de transición, que faciliten la reconversión de productos de importables, evitando su desaparición como tales y un incremento en la pobreza.

Este tipo de medidas es fundamental para evitar el surgimiento de externalidades negativas tanto al interior como al exterior del país. En tal sentido, es interesante mencionar el caso de México en donde la migración rural hacia Estados Unidos no disminuyó con la entrada en vigencia del NAFTA. Por consiguiente, las medidas que se adopten podrían evitar un incremento de las corrientes migratorias hacia San José en primer lugar, provocando mayores demandas de servicios básicos como salud, educación, aumentando los problemas de marginalidad y pobreza y luego ocasionando migraciones hacia Estados Unidos en busca de nuevas oportunidades.

En México, la postergación en la reducción de los aranceles para cultivos sensibles fue acompañada por la eliminación de los subsidios distorsionantes a la producción y por su reemplazo con un programa de compensación, Procampo. El Programa de apoyos Directos al Campo (Procampo), es un subsidio directo que el gobierno federal otorga a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Tiene como objetivo específico apoyar el ingreso de los productores rurales a través de la entrega de recursos monetarios por cada hectárea o fracción de ésta, que se efectúa cuando el productor siembra la superficie registrada (elegible) en el Programa, o bien la mantiene en explotación pecuaria, forestal o la destina a algún proyecto ecológico, y cumple con lo establecido en la normatividad.

“Los datos muestran que los grandes productores de granos básicos mejicanos pudieron hacer la transición hacia otros cultivos, mientras que los productores de pequeña escala en su mayoría no hicieron. Entre las barreras que pudieron haber enfrentado los productores de pequeña escala para hacer la transición hacia otros cultivos, se encuentran el no acceso al capital para adoptar nuevos cultivos, y también que México ofrecía muy poca asistencia técnica para hacer la transición hacia cultivos alternos.” (BID, 2007, p. 5). Este ejemplo, da cuenta de la importancia no solamente de los apoyos a los pequeños productores, sino también de la asistencia técnica y del capital necesario para llevar a cabo esta reconversión productiva.

Entre el conjunto de opciones de política que se pueden implementar para mitigar el potencial de pérdidas de ingresos a raíz de los declives en los precios de productos básicos, se destacan: (i) pagos “desvinculados” para los agricultores de cultivos “sensibles”; (ii) programas de asistencia técnica para los agricultores de cultivos “sensibles” y mejoras en la educación básica; y (iii) transferencias condicionadas (CCTs) para las familias rurales que hagan inversiones en la educación, salud y nutrición de sus hijos.

Para que estas medidas puedan efectivizarse es condición necesaria tener un nivel de desarrollo institucional que tenga la capacidad de implementar estas políticas en los diferentes niveles de gobierno. Para ello, es fundamental un cierto grado de capacitación de los empleados públicos civiles de la agencia del sector público encargada de la implementación, la creación de nuevas organizaciones gubernamentales (o la transformación de las existentes) y un grado de independencia suficiente para asegurar la utilización de criterios técnicos y evitar así la interferencia política.



Las transferencias desvinculadas requieren de una sofisticación institucional relativamente baja pero ofrecen pocos incentivos para los agricultores que buscan nuevas oportunidades de ingresos, como demuestra la experiencia con Procampo en México. Los programas de asistencia técnica imponen una carga más grande en las capacidades de las agencias gubernamentales, mientras que a la vez proveen incentivos para la diversificación (o la mejora) de los productos, pero solamente dentro del ámbito agrícola. Las CCTs necesitan una nueva y más sofisticada capacidad institucional, aunque, a través del fortalecimiento del capital humano de las familias, este tipo de transferencias ofrecen una base amplia de apoyo para la diversificación de la producción.

Los pequeños productores podrían verse también involucrados en asociaciones de agricultores o cooperativas, por intermedio de las cuales se tenga en cuenta desde la planificación hasta el seguimiento y la evaluación de los programas.

El análisis de los subsidios del capítulo 3 permite concluir que existe una oportunidad para el gobierno de facilitar la transición competitiva del sector si se considera la reasignación de estos us\$57 millones (en el 2003) a programas de transición y/o compensación para apoyar a los pequeños productores más afectados, a pesar de que esta ayuda no es suficiente.

Otra alternativa podría ser explorar el concepto de territorio rural que muchas organizaciones están tratando de imponer. Este concepto se basa en el establecimiento de un proceso de focalización del espacio rural con el propósito de construir unidades territoriales, con expresión de identidad que permitan su organización a partir de la definición de áreas de actuación. Este proceso se caracteriza por el seguimiento de las siguientes etapas: 1) Regionalización; 2) Definición del universo de actuación; 3) Jeraquización; 4) Selección de micro regiones; 5) Territorialización; 6) Implantación de los programas por parte del organismo ejecutor (generalmente Secretaría de Agricultura u organismo más específico como por ejemplo una Secretaria de Desarrollo Territorial) (Ver Anexo I para más detalle).

De esta forma, este modelo permite analizar el potencial de los territorios rurales afectados por la apertura, intentando identificar actividades productivas según las características (ventajas competitivas y comparativas, la identidad de la población, la ubicación geográfica, etc.) de cada región del país. En el caso de Costa Rica, se podría comenzar aplicando este modelo en actividades como la papa o los lácteos considerados como productos sensibles. Adicionalmente, este proceso permitiría identificar no solo actividades agrícolas, sino también actividades rurales no agrícolas,

como el es caso del turismo rural, el turismo ecológico, la artesanía de alta calidad, o la agro industria rural. La implantación de este modelo podría desarrollarse con la ayuda de proyectos del Banco. En el próximo capítulo, se describe la experiencia realizada por el IICA.

Con respecto a las exportaciones, la política debería ser aprovechar la apertura del mercado estadounidense apoyando su expansión a partir de un sector primario competitivo y apoyos al desarrollo de agro-negocios de exportación que puedan aprovechar la expansión de las cuotas de Estados Unidos durante el períodos de desmonte arancelario, y el potencial de libre comercio al final de dicho periodo. Es decir se podrían incrementar la producción y consecuente exportación de todos aquellos productos que fueron definidos en el capítulo anterior como productos competitivos que cuentan con apertura de mercado en el RD-CAFTA. Un ejemplo, y tal como se planteó anteriormente es el posible incremento de la producción de carne de res. En este sentido, al plantearse la reconversión productiva podría también considerarse el desarrollo de esta actividad como una opción para los sectores más afectados, como por ejemplo de algunos bienes sensibles (aunque exclusivamente para el caso de los medianos productores debido a que esta actividad es poco probable que pueda ser desarrollada por pequeños productores).

Otra opción de política podría ser la constitución de apoyos específicos a clúster de productores nacionales en materia de inocuidad. Este aspecto se podría ampliar, al analizarse la posibilidad de constituir nuevos clúster, los cuales constituyen una forma de producción altamente competitiva que podría potenciar la actividad del sector, incrementando las exportaciones.

Asimismo, se podría incrementar el acceso a mercados de bienes alimenticios de alto valor, es decir actividades de investigación e innovación (biotecnología, por ejemplo), los cuales pueden ser fundamentales para desarrollar ventajas competitivas y encontrar nuevos mercados. “Desde 1999, el Gobierno impulsa una Estrategia de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario. Esta plataforma institucional puede servir de base para la promoción de nuevas tecnologías de bajo costo y de fácil acceso para los productores, y el desarrollo del capital humano a través de servicios de capacitación de asistencia a los productores” (BID, 2006 a. p. 17).

Sería interesante también que Costa Rica comenzara a especializarse en los productos amigables con el medio ambiente debido al tamaño de su país y a los recursos naturales que tiene. Algunos ejemplos son todos aquellos productos agrícolas orgánicos, los agros combustibles como es el caso

del alcohol etílico –el cual es una alternativa para la caña de azúcar-, o el biodiesel que se obtiene tanto de la soja como de muchas plantas tropicales.

Esta posible “oportunidad” que otorga el RD-CAFTA además podría verse aprovechada para llevar a cabo un mejoramiento de la gestión ambiental por parte de los productores agropecuarios (tanto los que producen para el consumo local como para exportación), debido a que es relevante el impacto ambiental que el acuerdo pudiera ocasionar. Esto obedece a dos razones: a) el aumento de la competitividad exclusivamente en el corto plazo está sujeto en muchos casos al impacto ambiental negativo en las áreas rurales; y b) existe una clara correspondencia entre los menores ingresos de los productores con el menor cuidado del medio ambiente debido básicamente a cuestiones de costos. Por consiguiente, la posibilidad de aprovechar las oportunidades ligadas a la apertura comercial del sector agropecuario depende de la capacidad de incrementar sus niveles de productividad de manera sostenible, sin deteriorar el medio ambiente, por lo que se hace necesario que en las políticas que el Gobierno pudiera adoptar se incorpore la agenda ambiental.

Tal como ya fue argumentado, a pesar de que se adoptaran todas estas medidas, para poder aprovechar la apertura que otorga el RD-CAFTA incrementando las exportaciones, es imperiosa la adecuación de la producción nacional a los estándares del mercado norteamericano. En la medida que se fortalezca el sistema nacional de sanidad, podrán incrementarse las exportaciones hacia ese destino, de lo contrario, es poco probable que la producción pueda exportarse con éxito al mercado norteamericano. La provisión publico-privada de bienes públicos agropecuarios (sanidad, inocuidad agropecuaria, investigación y transferencia de tecnología) podría ser una buena opción.

Teniendo en cuenta que los beneficios del comercio más libre con la región serán especialmente para las empresas exportadoras de Estados Unidos, el Gobierno estadounidense podría aceptar, por primera vez, la responsabilidad de contribuir con los programas necesarios de ajuste a la transición, tal como lo hicieron los países más ricos de Europa con Portugal y Grecia durante su incorporación a la UE.

Sería interesante además, realizar otros estudios en mayor detalle, obteniendo datos sobre la situación económica de los productores por rubros, regiones y sectores sociales afectados, para así evaluar cual será el impacto en cada uno de ellos y estimar los apoyos necesarios para enfrentar la competencia externa en el mercado interno al mismo tiempo que enfrentar la competencia

internacional en el mercado externo, aspectos que si bien son muy necesarios, escapan el alcance de este estudio.

Por otro lado, es sumamente necesario considerar que el tipo de ayuda que se deba otorgar a cada productor está íntimamente vinculado con la escala de producción que se realice. En tal sentido, para aquellos pequeños productores dedicados generalmente a la producción para consumo local su reconversión hacia bienes de alto valor agregado no es una tarea sencilla, en estos casos sería aconsejable realizar actividades generadoras de ingreso, como actividades rurales no-agrícolas u algún otro tipo de producción destinada en mayor medida al mercado doméstico. Las transferencias condicionadas o los pagos desvinculados son también, tal cual se mencionó con anterioridad, una buena opción. Por otro lado, para aquellos productores que están en condiciones de aprovechar los mercados de exportación (medianos o grandes productores) son sumamente necesarias las políticas aplicadas, como el cumplimiento de las medidas sanitarias y fitosanitarias, o la existencia de un tipo de cambio real competitivo, como se verá más adelante.

Existe también otro conjunto de factores limitantes a la hora de aprovechar las oportunidades que otorga el RD-CAFTA (incrementar las exportaciones) como de fortalecer a los productores internos de la competencia norteamericana, estos son: la deficiente infraestructura y acceso a servicios financieros; problemas de gobernabilidad; falta de capacitación de la fuerza de trabajo y educación y; problemas en el área macroeconómica.

Con respecto a la infraestructura, es sumamente necesario realizar inversiones, particularmente en la red vial así como en el sector portuario. El deterioro y la capacidad limitada de la infraestructura básica constituyen una de las principales restricciones para la competitividad y el desarrollo de la economía costarricense. La baja disponibilidad fiscal y las deficiencias en el marco legal para la participación del sector privado son limitaciones clave contra las mejoras de cobertura y calidad. Las situaciones de escasez fiscal en años recientes han resultado en contracciones de la constitución del capital público, lo cual ha contribuido al decelere en la construcción y el mantenimiento de la infraestructura regional. “Los indicadores de disponibilidad de infraestructura en el país se comparan desfavorablemente con los promedios de países en categorías de similar desarrollo económico (BID, 2006 b.: p. 12)”. Estas deficiencias se observan tanto en la infraestructura vial como portuaria: “En la actualidad, la red vial del país tiene un bajo nivel de desarrollo y se encuentra en estado de franco deterioro. De acuerdo a un diagnóstico del MOPT,

solamente el 28% de las carreteras se encuentra en buen estado. Por su parte, los puertos costarricenses pierden día a día mercado frente a otros competidores sub-regionales debido al déficit de capacidad física de servicios y sus altos costos”. (Estrategia del país con Costa Rica; 2006). Un enfoque en infraestructura económica en las áreas pobres baja los costos de transacciones de los hogares y aumenta la competitividad económica y el acceso a los mercados para los pobres. Sin embargo, sería también importante fortalecer la infraestructura más importante del país de manera de aprovechar las ventajas de exportación que el RD-CAFTA otorga.

Es imperioso además profundizar el acceso a servicios financieros rurales (ahorros y crédito) para fomentar inversiones en empresas rurales. “En 2004 el crédito al sector privado representaba el de 42,5% del PIB, por debajo de países como El Salvador (50%) y Chile (70%). En particular, micro, pequeñas y medianas empresas (MiPYMES) ven extremadamente restringido su acceso al crédito, representando sólo el 16% del crédito total otorgado por el sistema. Esto se debe, por una parte, a la marcada segmentación entre las condiciones de préstamos en moneda local y en moneda extranjera. Además, el débil desarrollo del sistema de garantías junto con las exigencias normativas de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) inhibe la demanda de crédito productivo por parte de las MiPYMES y eleva las barreras de entrada a este mercado. Por último, si bien no constituye un factor dominante sobre el conjunto, deben mencionarse los incentivos del sistema financiero a prestarle al Estado para financiar su déficit y el desplazamiento que esto genera sobre el crédito al sector privado sin acceso a los mercados internacionales de capital” (BID b., 2006: p. 43).

El tema institucional es también un factor crucial para que Costa Rica pueda sacar el mejor provecho del acuerdo. Para focalizar dotar de infraestructura básica y provisión de servicios públicos en áreas rurales y otorgar acceso a servicios financieros es necesario instituciones fuertes que lo puedan lograr. El proceso político de toma de decisiones y asignación de recursos, adquiere también un rol importante en el logro de este objetivo, de tal forma que el proceso se vuelva transparente y evitar que una cantidad grande de recursos y políticas públicas favorables para los pobres rurales sea capturada por pocos productores agropecuarios grandes en sectores específicos. Los gobiernos están sujetos a grandes presiones de grupos de poder, por lo que dedican mucho de su esfuerzo y recursos en subsidiar tales grupos a través de políticas comerciales distorsionantes y subsidios públicos de diferente naturaleza. “La acumulación de tensiones irresueltas en Costa Rica ha creado, por primera vez en varias décadas, un sistema vulnerable a la polarización política. Hoy

en día, errores o incidentes pueden tener consecuencias para la estabilidad social debido a que las instituciones y actores políticos tienen menor capacidad para encontrar salidas aceptables a los conflictos. Esta vulnerabilidad es particularmente importante habida cuenta que la eventual ratificación del CAFTA-RD implica un programa de reformas institucionales cuya magnitud es la más importante de las últimas décadas y suponen introducir ajustes institucionales sustantivos al Estado. (BID c.: 2006).

El CAFTA-RD debería ofrecer oportunidades para que los países centroamericanos fomenten su productividad a largo plazo a través de incrementos de sus productos de capital y la adaptación de tecnologías extranjeras. Sin embargo, la adopción de la tecnología existente no está exenta de costos, y un ambiente propicio requiere un sistema nacional de innovación en buen funcionamiento, así como medidas complementarias en el ámbito de la educación. Costa Rica si bien presenta importantes avances en algunos niveles de educación, en otros posee algunas limitaciones: “En el sector educativo, la mayor expansión se concentra en la educación preescolar (11,9%) y en las modalidades abiertas, en tanto que la educación postsecundaria crece por debajo del crecimiento de la población” (BID, 2006 b.: p. 55).

Varios estudios destacan estas áreas de énfasis para la reducción de la pobreza y el fomento comercial, y varios de ellos muestran estas diferencias en el caso de México (Cohen, 1998). Un reciente trabajo del Banco Mundial sobre los impactos de NAFTA en México descubrió que los estados más pobres y menos desarrollados del sur de México no se habían beneficiado al mismo grado que los estados más desarrollados en el norte y centro de la república (Lederman, Maloney y Servén 2005). Un análisis empírico de las razones de estas diferencias regionales en beneficios sugiere que los estados en el sur de México estaban menos preparados para beneficiarse dados sus niveles relativamente bajos de educación, infraestructura económica y su limitada cantidad de instituciones locales. Estos resultados en México se asemejan de maneras muy importantes a los resultados de las Evaluaciones de Pobreza del Banco Mundial que examinan por qué los centroamericanos más pobres muchas veces no se pueden beneficiar del progreso económico en la región. Las familias pobres generalmente carecen de la educación necesaria para aprovechar las oportunidades económicas que surgen (Banco Mundial 2004, 2005). Además, las familias pobres rurales muchas veces carecen de acceso suficiente a los mercados y a servicios financieros rurales, debido a las grandes distancias geográficas o a la escasez relativa de la infraestructura económica en las áreas pobres.

Las inversiones en educación de calidad para los pobres y en infraestructura económica, junto con esfuerzos de mayor penetración de los servicios financieros en áreas rurales pobres, son aspectos fundamentales a la hora de fortalecer la capacidad de estos grupos para aprovechar las nuevas “oportunidades” del RD-CAFTA. Todo esto permitiría aumentar sus capacidades, reducir los costos de transacción e incrementar la competitividad económica de las empresas pobres en las áreas rurales.

Los aspectos macroeconómicos son fundamentales en cualquier escenario de economía rural. El tipo de cambio, por ejemplo, es un factor que vuelve muy sensible la competitividad de los sectores productivos. Costa Rica no es especialmente un país que dependa sustancialmente del financiamiento externo o de la cooperación internacional, pero tal como se analizó anteriormente, esta ayuda será muy importante para fortalecer a los productores locales que competirán con la producción norteamericana. El sostenimiento de un tipo de cambio real equilibrado se torna importante.

Por último, es necesario tener en cuenta tal como se comentó anteriormente, que una vez que entre en vigencia el acuerdo, desaparecerán los ingresos provenientes de aranceles de importación (los cuales constituyen actualmente los principales apoyos agrícolas), por tanto, no se contará más con estos recursos para poder ser reasignados a programas de apoyo a los sectores más afectados. Tampoco se podrá contar con el aumento del gasto público. El incremento o reasignación del gasto público se ve limitado debido a las siguientes razones: a) un déficit del sector público global que promedió el 3,2% del PIB para el período 1992-2005 y mantuvo una tendencia sostenida al alza; b) esta amplitud del déficit ha tenido como consecuencia la acumulación de deuda pública total, la cual ha superado desde finales de los noventa la barrera del 50% del PIB, llegando en 2004 a un pico de un 61% del PIB, lo cual restringe los grados de libertad para utilizar el endeudamiento interno y externo como fuente de financiamiento para sectores estratégicos (BID, 2006 a: p. 3); y c) la extrema rigidez del gasto público lo cual dificulta una mejor asignación de los recursos públicos y compromete la salud fiscal del país. Como aspecto positivo, están los recursos destinados a subsidios que podrían ser reasignados a programas de transición, y que fueron mencionados unos párrafos más atrás, aunque por supuesto no serán suficientes.

Considerando sumamente imperiosa la participación del Estado en todas estas políticas de apoyo a los productores así como también la necesidad de realizar mayores inversiones públicas en

infraestructura, fortalecimiento institucional, etc., será fundamental mejorar la eficiencia en la asignación del gasto público y fortalecer la capacidad fiscal. Para ello, es fundamental el rol del ente recaudador de impuestos: Dirección General de Tributación. “Del lado de los ingresos, el país no solo sufre la escasez de recursos que impone una baja carga tributaria, sino que adicionalmente existen altas tasas de evasión fiscal” (BID c., 2006: p. 67). Esta situación, resta capacidad de maniobra para poder realizar el tipo de inversiones y financiar programas que contribuyan a compensar a los más afectados por la apertura comercial y potenciar los beneficios de esta apertura. Sería recomendable como consecuencia, el fortalecimiento institucional de las agencias tributarias y sus capacidades de recolección de impuestos.

Una respuesta fiscal más completa para el CAFTA-RD precisa también de otros esfuerzos para elevar los ingresos por encima de las pérdidas fiscales ocasionadas por el tratado, ya que algunas de las medidas necesarias para ampliar sus efectos requieren mayores inversiones públicas - infraestructura, educación, fortalecimiento institucional y programas de transición-. A pesar de que algunos de estos gastos podrían ser temporales y se pudiera argumentar que es rentable financiarlos mediante un mayor endeudamiento público, esto no parece viable en las actuales circunstancias dado el elevado nivel de la deuda existente. La atracción de financiación privada para las necesidades de infraestructura más importantes se torna por lo tanto crucial. Se debería considerar también la posibilidad de incrementar el financiamiento externo, a pesar de los abultados niveles de deuda o por lo menos el otorgamiento de cooperaciones técnicas u otros mecanismos de cooperación sin devolución, por parte de organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial.



## 8. Conclusión

En el preámbulo del tratado del RD-CAFTA se realiza una declaración acerca del logro de los objetivos buscados a través de él. Entre otros se espera: contribuir al desarrollo armónico y a la expansión del comercio mundial y brindar un catalizador para ampliar la cooperación internacional y; crear nuevas oportunidades para el desarrollo económico y social en la región. Teniendo en cuenta este propósito principal del acuerdo, y particularmente su contribución al desarrollo económico y social de la región, a lo largo de este trabajo se procuró investigar suponiendo que el desarrollo económico y social tenga lugar, en qué medida este desarrollo tendrá impactos positivos en el sector agropecuario de Costa Rica, intentando por tanto demostrar la siguiente hipótesis de investigación: “El impacto del RD-CAFTA en el sector agropecuario costarricense podría ser positivo en términos de bienestar solo en el caso de que se adopten una serie de medidas que contribuyan, desde el lado de las importaciones a enfrentar la competencia norteamericana y desde el lado de las exportaciones a fortalecer la competitividad de los productores”. Para ello, a lo largo de esta sección se intentará resumir y establecer las principales conclusiones alcanzadas en este estudio acerca de los desafíos y fortalezas que implicará para el sector agropecuario costarricense la entrada por parte de este país en el RD-CAFTA.

En primer lugar, es justo reconocer algunas fortalezas que posee Costa Rica y que podrían hacer pensar que un acuerdo de integración con Estados Unidos podría ser beneficioso para este país. Costa Rica es como importador agropecuario un país relativamente muy abierto debido a que el nivel de protección que aplica a sus importaciones es bajo (12%) comparado con aquel aplicado por sus principales socios comerciales, como Estados Unidos cuyo nivel de protección es de alrededor del 20%. Asimismo, como resultado de las negociaciones de este acuerdo, Costa Rica logró un nivel de acceso sin aranceles para mayor cantidad de productos que Estados Unidos en Costa Rica (89% y 40% respectivamente). Por lo tanto, parecería ser que una liberalización comercial permitiría incrementar las exportaciones a Estados Unidos, así como también podría no traer consecuencias negativas para la producción local debido a los bajos niveles actuales de protección. Sin embargo, el análisis desarrollado en este trabajo indicaría que el panorama no es tan alentador como parece.

Este país centroamericano es el miembro firmante que más reticencia ha tenido a su ratificación como consecuencia de la presencia de una fuerte oposición, lo cual da lugar a analizar cuáles son los motivos de ello. Resumiendo, la oposición sostiene que cualquier tratado de libre comercio lleva explícita o implícitamente una serie de medidas de apertura y liberalización, denominadas “agenda de implementación” y que podrían afectar fuertemente el modelo estatal de desarrollo del país centroamericano, el cual ha permitido alcanzar niveles importantes de equidad social. Si bien durante los últimos años este modelo de bienestar ha disminuido en importancia, el Estado continúa ocupando un lugar relevante en la arena económica y social. Por lo tanto, parecería importante preguntarse en qué medida es conveniente un acuerdo de tal naturaleza que traiga consecuencias negativas en el sostenimiento de un Estado que ha sido beneficioso. Aquellos que se manifiestan a favor del tratado, ven con buenos ojos el desmantelamiento del Estado de bienestar, debido a la creencia de que las fuerzas del mercado son las que deben promover el desarrollo económico del país. Esto es probablemente un tema donde se juegan muchas variables ideológicas, sin embargo lo que es imposible negar es que el modelo de bienestar ha contribuido con el desarrollo social y su desaparición podría afectar negativamente el país.

Como consecuencia de la existencia del MCCA a partir del cual han existido importantes niveles de apertura comercial entre los países centroamericanos, el punto central del RD-CAFTA, es evaluar en qué medida la integración con Estados Unidos es positiva o no para estos países, y en este caso, especialmente para Costa Rica. Este país ha tenido durante más de una década un saldo positivo en su balanza comercial agrícola con Estados Unidos, saldo que sería interesante sostener entre otros motivos, habida cuenta de que representan el 28% del total de las exportaciones agropecuarias y debido a la existencia de saldos negativos en la balanza comercial que datan de principios de la década del '90, y que fueron compensados con superávits en la balanza de servicios. Este acuerdo de integración, debido a la apertura explícita que lleva y a la superioridad competitiva del país del norte, da lugar a ciertas dudas respecto a la posibilidad de sostener los niveles actuales de intercambio comercial con este último país y de no empeorar en consecuencia los saldos de la balanza comercial.

Otro de los aspectos analizados se vincula con el hecho que si la integración NORTE-SUR es o no conveniente para los países del Sur. Si bien la literatura en la materia parece coincidir en que un acuerdo SUR-SUR no es lo más conveniente, existen mayores discrepancias con relación a la integración entre países desarrollados y en desarrollo. En este trabajo se concluyó que parece ser

algo más contingente a cada país debido a su específico nivel de desarrollo, idioma o geografía, y que es necesario además considerar otros factores como la situación económica del país del norte. Este último aspecto es importante en la actualidad para el caso del RD-CAFTA debido a la crisis económica que atraviesa Estados Unidos, a partir de la cual esta asociación con uno de los países más ricos del mundo podría transformarse de una ventaja a una desventaja.

Asimismo, es condición necesaria de éxito para un acuerdo NORTE-SUR el reconocimiento de las asimetrías regionales y la eliminación de los subsidios agrícolas, aspectos que tal como ya fue explicado en este trabajo no fueron tenidos en cuenta en profundidad. Como resultado de las negociaciones desarrolladas en el ámbito del RD-CAFTA y como forma de reconocer estas asimetrías, exclusivamente los países centroamericanos acordaron una serie de objetivos sobre acceso a mercado, dentro de los cuales se encuentran la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio entre los países de Centroamérica y los Estados Unidos, buscando el gradual libre comercio para aquellos bienes sensibles a la competencia externa en los países centroamericanos y que se tengan en cuenta las diferencias de tamaño y desarrollo entre las economías. Con relación a las barreras no arancelarias y específicamente a las medidas técnicas, sanitarias y fitosanitarias, se pretendió que las mismas no se conviertan en medidas restrictivas del comercio entre los países de Centroamérica y los Estados Unidos. No obstante, la eliminación de barreras no arancelarias todavía no ha sido establecida y hasta ahora no existen deseos en esta dirección por parte de Estados Unidos. La eliminación de subsidios tampoco se adoptó, y la probabilidad de que ello ocurra es muy baja en un momento en que Estados Unidos como consecuencia de la importante crisis económica que está atravesando, se encuentra adoptando continuas medidas de protección y salvataje a sectores internos afectados por ella.

Desde el lado de las importaciones y por lo tanto desde la situación de bienestar de los productores de bienes agropecuarios que compiten con la producción norteamericana, una de las conclusiones que se extrajo de los modelos dinámicos sobre el RD-CAFTA en la agricultura, es que parece no haber acuerdo acerca de qué pasará durante los primeros años de transición. Mientras que algunos creen que el proceso de desmonte arancelario tiene una marcada gradualidad en el mediano plazo (20 años), sin afectar consecuentemente a los productores agropecuarios costarricenses, otros consideran que estos productores, especialmente los de granos básicos deberán enfrentar esta competencia desde el primer día. A lo largo de este trabajo, a pesar de no haber elaborado modelos dinámicos, a partir de los niveles de importación actual y de los desmontes arancelarios previstos y

las cuotas establecidas de los productos agropecuarios de exportaciones más importantes, se procuró extraer conclusiones propias.

Este análisis, permitió concluir que durante los primeros 20 años algunos bienes como el azúcar de caña, café, huevos frescos, carne de res, frijol y arroz con cáscara podrán enfrentar la competencia norteamericana debido a los altos niveles de protección que alcanzaron a través de las negociaciones. Otros bienes como la naranja, el palmito fresco, la piña y la caña de azúcar, tendrán un alto nivel de protección pero sólo durante los primeros cinco años, momento a partir del cual tendrán que intentar sobrevivir frente a las importaciones del país del norte. Existe otro conjunto de productos como la papa, cebolla, leche sin elaborar y productos lácteos, carne de cerdo y de pollo, que si bien los niveles de protección son altos durante el período de transición o incluso no se tiene previsto ningún tipo de desmonte arancelario, sus importaciones podrían verse incrementadas debido a la existencia de cuotas de importación libres de arancel superiores a los niveles actuales de importación. Por último, bienes como el banano, chayote, flores, melón, plátano, yuca y pescado, han sido los más desprotegidos, de manera tal que sus importaciones es muy probable que se incrementen también en el corto plazo.

Por consiguiente, Costa Rica tendrá que enfrentar una mayor producción norteamericana a partir de una eventual firma del RD-CAFTA. En el corto plazo los productores agropecuarios de cuyos bienes poseen reducciones arancelarias desde el primer día o desde el quinto año o que tienen cuotas de importación libres de arancel altas, serán los que correrán más riesgos. Una vez que finalice el período de transición, los productores de bienes que alcanzaron desmontes arancelarios más graduales, también correrán el peligro de desaparecer del mercado. Los más afectados incluso durante el período de transición serán probablemente los pequeños productores agropecuarios, los cuales tendrán que competir con productores más grandes y fuertes que ellos. Asimismo, muchos de estos productos norteamericanos, gozan actualmente de importantes beneficios por parte del Estado a través de subsidios, entre los cuales se encuentran los lácteos, huevos, pollo, carne porcina, granos, carne bovina, papa, cebolla y frijol, con lo cual la supervivencia de los productores costarricenses en el mercado local puede verse fuertemente condicionada también a raíz de esto. En consecuencia, se torna imprescindible adoptar una serie de medidas por parte del Estado que apoyen a estos sectores, permitiéndoles la reconversión productiva hacia otros bienes que no se vean afectados por el aumento de las importaciones. Estos apoyos deben manifestarse no solamente en forma de subsidios, sino también en asistencia técnica, y programas agropecuarios

basados en transferencias condicionadas, u otros, de manera de hacer imposible o menos probable su desaparición como productores agropecuarios.

Desde el lado de las exportaciones, la idea debería ser tratar de aprovechar la “oportunidad” que brinda un tratado de libre comercio con un país desarrollado, intentando acceder al mercado estadounidense de estos bienes, lo cual por supuesto no será nada fácil, y menos tal como se mencionó anteriormente, en un momento en donde este nuevo socio comercio transcurre una de las crisis económicas más importantes del siglo.

Tal como ya fue señalado, Costa Rica goza actualmente de altos niveles de apertura comercial que se origina a mediados del siglo XIX a través de su modelo agroexportador, pero que ha continuado hasta llegar a importantes niveles en el presente. Costa Rica posee además desde hace más de dos décadas mayor apertura comercial en Estados Unidos debido a la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). En tal sentido, muchos argumentan que gran cantidad de los productos costarricenses entran actualmente libres de arancel en el mercado norteamericano, motivo por el cual el impacto del RD-CAFTA en las exportaciones costarricenses no debería ser muy importante, a excepción de aquellos bienes que poseen cuotas de importación en ese país. Existen otro tipo de bienes cuyas exportaciones no se incrementarán debido a que sus aranceles sobre-cuotas son prohibitivos, como es el caso del azúcar.

Algunos bienes que podrían ver incrementadas sus exportaciones son los productos no tradicionales, la carne vacuna, ciertos tipos de leche y crema, y los de la lista de Monge (carne de cerdo, atún, huevos e hígado), y después del período de transición, productos como el banano, el café, y la piña, debido a que son los de mayor exportación. No obstante, este incremento está sujeto a una serie de condiciones entre las cuales se encuentran la disminución de medidas sanitarias y fitosanitarias que tienen que adoptar los productos costarricenses para poder exportar, aspecto que hasta ahora no fue considerado en las negociaciones. El tema de los subsidios agrícolas en Estados Unidos es otro factor limitante de la expansión de las exportaciones, aspecto que parecería ser que no existe ningún tipo de intención de que se terminen o disminuyan en el corto y mediano plazo. Mientras tanto, sería conveniente adecuar la producción nacional a los estándares de sanidad del mercado norteamericano, lo cual no es para nada sencillo, y requiere un fuerte apoyo por parte del Estado.

El fortalecimiento de estos productores también puede darse a través de la conformación de asociaciones de productores rurales o cooperativas, así como también el desarrollo del concepto de “territorios rurales”, tal y como fue expuesto en este trabajo.

Asimismo, podría pensarse la reconversión productiva de sectores con dificultades para exportar hacia sectores como agro-negocios o productos agropecuarios de alto valor, o productos amigables con el medio ambiente debido a la tradición ecológica que posee el país, o la conformación de clusters. Todas estas medidas, sin embargo, deben adoptarse en función del tamaño de cada productor del que se trate. Cuantos más chicos son los productores, más difícil será la posibilidad de una reconversión productiva hacia productos tecnológicamente avanzados, y la necesidad también de más apoyo por parte del Estado.

Otros de los factores limitantes del incremento de las exportaciones se vinculan con los problemas asociados a la débil infraestructura, las deficientes tecnologías, la falta de formación de la fuerza de trabajo, y problemas de gobernabilidad y a nivel macroeconómico. Todos estos aspectos deben ser fortalecidos en profundidad si no se desea que el RD-CAFTA sea un nuevo fracaso del libre comercio. Deben realizarse fuertes inversiones en la red vial y en el sector portuario, se debe incrementar el acceso financiero a los productores rurales, se deben fortalecer las instituciones, capacitar a los productores rurales, y asegurar una estabilidad macroeconómica.

Para enfrentar estos desafíos existentes, y salvo algunas excepciones en donde el sector privado puede participar, como por ejemplo en temas de infraestructura o acceso financiero, es sumamente necesaria la presencia del Estado y por lo tanto el incremento del gasto público. No obstante, este incremento se ve condicionado por diferentes razones entre las cuales se encuentran un déficit público y deuda pública en alza. Pareciera que no existe mucho margen para este incremento, por lo cual cabría agotar las soluciones en una mejor o diferente asignación del gasto público.

Tal como se pudo ver en este trabajo, algunos programas de organismos internacionales en materia agrícola buscan fortalecer los aspectos condicionantes mencionados, de manera tal que el incremento en el número de estos programas a través de cooperaciones técnicas no reembolsables o de préstamos a largo plazo y a tasas accesibles, también podría ser una solución

Resumiendo, parecería ser que el impacto del RD-CAFTA en el sector agropecuario costarricense podría ser positivo en términos de bienestar solo en el caso de que se adopten una serie de medidas que contribuyan, desde el lado de las importaciones a enfrentar la competencia norteamericana y

desde el lado de las exportaciones a fortalecer la competitividad de los productores. Sólo este tipo de medidas harían razonable y justificable para un país en desarrollo que tiene altos niveles de equidad, de apertura y de comercio, y en donde el Estado juega un rol importante en el ambiente económico y social, un acuerdo de libre comercio con un país desarrollado. En la medida en que se tomen gran parte de las propuestas abordadas o sugeridas en este trabajo a la más brevedad posible, aumentan las probabilidades de que a partir del RD-CAFTA Costa Rica pueda ver incrementadas sus exportaciones hacia Estados Unidos, y sus productores locales no se vean desplazados del mercado frente a esta nueva competencia, de manera tal que el acuerdo haya alcanzado su objetivo principal de contribuir con el desarrollo económico y social de la Región.

## **Anexo I. Aplicación de la Metodología utilizada en el proceso de focalización del espacio rural o concepto de territorio rural<sup>27</sup>.**

A continuación se presenta un detalle de las etapas que caracterizan a este proceso:

1. *Regionalización*: el punto de partida para la construcción de los espacios de focalización de acción se basa en micro regiones establecidas. Este trabajo consiste en la creación de áreas homogéneas con base en criterios de orden ambiental, económico, social e institucional, a través de los cuales se clasifican tanto micro regiones como meso-regiones. Los dos atributos más importantes de la regionalización son: su utilización y aplicación por las diferentes políticas estatales, permitiendo algún grado de identificación entre los ministerios y programas políticos institucionales.
2. *Definición de un universo de actuación*: a partir de esta regionalización, se seleccionan las unidades espaciales que serán elegidas para la acción de sus políticas. De esta forma, se establecen criterios de selección en base a dos criterios básicos: población (micro regiones cuya población municipal no exceda determinada cantidad en función de la población total del país); y densidad (micro regiones con densidades inferiores a determinada cantidad) Esencialmente, se trata de aplicar un criterio para definir las micro regiones rurales. Este ejercicio resulta en la selección de micro regiones rurales.
3. *Jerarquización*: las micro regiones rurales son clasificadas según su grado de importancia de presencia de poblaciones claves de las políticas de agricultura familiar. Para esto, se utiliza un indicador de incidencia de unidades familiares de producción de micro regiones, construyendo una clasificación de mayor a menor incidencia.
4. *Selección de micro regiones*: a partir de esta clasificación creada, se seleccionan 100 micro regiones donde la presencia de unidades de producción de conformación familiar tuviese mayor incidencia relativa. Este número es definido con base en las capacidades de la SDT de atender a estas estrategias directas. Esta primera selección es ajustada para cumplir criterios de orden técnico

---

<sup>27</sup> Desenvolvimento Sustentável e Territorialidade: identidades e tipologias. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF; Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, Brasília, 2006. Esta propuesta se inspira en el modelo elaborado por la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT) de Brasil.



y político de forma que cada estado tenga al menos una micro región seleccionada y que tenga una participación en las entidades territoriales en la selección final.

5. *Territorialización:* en cada una de las micro regiones seleccionadas se realiza una convocatoria ampliada de actores locales y estatales para la implantación de las estrategias. Este proceso se realiza con vistas a la redefinición de las áreas que comprenden las micro regiones para que se expresaran las realidades políticas y culturales de cada una de ellas. Este es un proceso que se considera de construcción de los territorios como expresión de las identidades, en la medida que el momento siguiente se basa en la expresión real de los actores locales con relación a sus propias interpretaciones de la unidad espacial, que les atribuye significados particulares. Este ejercicio resulta en: 1) territorios identificados con exclusión de los municipios originalmente incluidos en las micro regiones; ii) territorios identificados con inclusión de los municipios originalmente en otra micro región; iii) territorios que incluirían mas de una micro región; iv) territorios en que coincide la definición de micro regiones con la de territorio. La razón para llamar a este paso Territorialización es que en este proceso se configura claramente una expresión de realidad política del espacio y un reconocimiento de las identidades que determinan una unidad de gestión frente a las políticas de la SDT. Son varios y diversos los criterios aplicados para esta redefinición de los espacios aplicados por los actores.

6. *Implantación de los programas por la SDT:* a partir de los territorios demarcados por este proceso, se implementan una serie de actividades y estrategias que son parte de los programas de acción por parte del Gobierno.

## Bibliografía

- Acuña, V. H. 1986. "Patrones de conflicto social en la economía cafetalera costarricense (1900-1948)." *Revista de Ciencias Sociales* (31).
- Alonso, E. 2005. "Aportes para el análisis del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, República Dominicana y Centroamérica". Estado de la Nación.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2006a. "Costa Rica. Documento de Diálogo de Políticas". Washington DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2006b. "Estrategia del Banco con el país". Washington DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2006c. "Perfil de Gobernabilidad de Costa Rica". Washington DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2007. "Las políticas y los programas de apoyo agropecuario de Centro América y República Dominicana frente a la liberalización comercial."
- Ben-David, D. 1994. "Trade, income disparity and poverty". *Special Studies*. WTO Publications Centre William Rappard.
- Booth, J. 1998. *Costa Rica: Quest for Democracy*. Boulder, Westview Press.
- Carcanholo, R. 1977. *Sobre la evolución de las actividades bananeras en Costa Rica*. San José, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica.
- CEPAL. 2004. "Centroamérica: resultados de las negociaciones en el CAFTA sobre productos agropecuarios sensibles."
- Céspedes, González, Jiménez, 1990. "Costa Rica frente a la crisis: políticas y resultados." San José: Academia de Centroamérica,
- Cohen, Daniel. 1998. "Riqueza del mundo, pobreza de las naciones". México D. F: Fondo de Cultura Económica.
- Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF; Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Instituto

Interamericano de Cooperación para la Agricultura. 2006. “Desarrollo Sustentable e Territorialidad: identidades e tipologías”. Brasilia.

Contraloría General de la República. 2002. “El sistema tributario y aduanero: una visión de conjunto” en Libro blanco de los ingresos tributarios. San José, Costa Rica.

Covarrubias Marquina, I. 2008. “Comercio internacional e integración económica regional: el caso de la Comunidad Andina”. Trabajo de Ascenso a Profesor Asociado de la Universidad Centroccidental “Lisandro Alvarado”.

Ellis, F. 1983. “Las transnacionales del Banano en Centroamérica”. San José, Educa.

Estado de la Nación. 2002. VIII Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2001). San José, Editorama.

Programa Estado de la Nación. 2003. IX Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2002). San José, Imprenta Lil.

Estado de la Nación. 2004. X Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2003). San José, Editorama.

Estado de la Nación. 2005. “Undécimo informe sobre el Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. Comercio y ambiente: retos para la competitividad.” San José, Editorama.

Estado de la Nación. 2007. “Resumen del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, República Dominicana y Centroamérica”. San José, Editorama.

Fong, J. et. al. 1990. “La Reforma del Estado en Costa Rica”. Comisión de Reforma del Estado Costarricense.

Ganuz, E. et al. 2004. “¿Quién se beneficia del libre comercio? Promoción de exportaciones y pobreza en América Latina y el Caribe en los 90”. Bogotá. PNUD.

Informe de la Coalición alto al CAFTA. 2007. “Observatorio: El TLC entre los EEUU, Centroamérica y la República Dominicana en su primer año.”

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Informe 2007: la contribución del IICA a la agricultura y al desarrollo de las comunidades agrícolas de Costa Rica.

- Lehoucq, F. 1998. "Policymaking, Parties and Institutions in Democratic Costa Rica". Paper prepared for Inter-American Development Bank Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, February, 1998. Washington, DC.
- Lizano, E. y López, G. 2003. "Economía costarricense y tratado de libre comercio con los Estados Unidos de América". Academia de Centroamérica.
- Molina, I. and F. Lehoucq. 1999. "Urnas de lo inesperado". Heredia, Universidad Nacional.
- Monge, R., Sagot, M. L. y Gonzalez, C. 2004. "Retos y Oportunidades para los Sectores Agropecuario y Agroindustrial de Centroamérica ante el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos". (Academia de Centroamérica, #9).
- Morley, S. 2006. "Trade Liberalization under CAFTA: an analysis of the with special reference to Agriculture and smallholders in Central America.". IFPRI.
- Peeler, J. 1991. "Elite Settlements and Democratic Consolidation. Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southeastern Europe." J. Highley and R. Gunther. New York, Cambridge University Press.
- Polasky, Sandra. 2003. "Cómo Concertar un Mejor Tratado Comercial con América Central". Carnegie Endowment for International Peace.
- Reyes, G. y Briceño Ruiz, J. 2006. "Actualidad de la integración en América Latina y el Caribe viejos dilemas, nuevos desafíos." Mérida, Venezuela : Centro de Estudios de Fronteras e Integración : Publicaciones Vicerrectorado Académico : Grupo de Regionalismo, Integración y Desarrollo.
- Rodriguez, F. 2006. "Openness and Growth: What Have We Learned? Wesleyan Economics Working Papers".
- RUTA, IFPRI, DFID. 2006a. "Liberalización comercial en el marco del CAFTA: análisis del Tratado con especial referencia a la agricultura y a pequeños productores en Centroamérica".
- RUTA, IFPRI, DFID. 2006b. "Los impactos del DR-CAFTA en el Sector Rural de Centroamérica: reflexiones de los economistas".
- Sánchez, M. 2007. "Liberalización comercial en El marco del DR-CAFTA: efectos en el crecimiento, la pobreza y la desigualdad en Costa Rica." CEPAL.

Seligson, M. 2001. "Costa Rican Exceptionalism. Citizen Views of Democracy in Latin America." R. Camp. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Schiff, M. and L. Winters, A. 2002. "Regional integration and development". Washington, DC: World Bank, Oxford University Press.

Thorp, R.. 1998. "Progress, poverty and exclusion: an economic history of Latin America in the 20th century". Banco Interamericano de Desarrollo.

Todd, J., Winters, P. y Arias D. 2004. "CAFTA y La Economía Rural de Centroamérica: marco conceptual para recomendaciones de política". Banco Interamericano de Desarrollo.

Trond, N. et al. 2006. "Costa Rica: Opciones de política agropecuaria frente a la transición al DR-CAFTA". Banco Interamericano de Desarrollo.

OXFAM. 2004. "Dumping Without Borders: How US agricultural policies are destroying the livelihoods of Mexican corn farmers" Briefing Paper 50.

Vamvakidis, Athanasios. 1998. "Regional trade agreements versus broad liberalization Which path leads to faster growth?". Time-series evidence. International Monetary Fund, Research Dept.