

EL CULTIVO DE LA PALMA ACEITERA EN COSTA RICA EN EL CONTEXTO DEL TLC CON LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

*Patricia Clare**

RESUMEN

El mercado mundial de aceites y grasas es complejo, ya que son productos sustituibles entre sí. Costa Rica participa de este mercado por medio del aceite de palma, el cual ocupa un lugar importante en las exportaciones

* Miembro del grupo de discusión sobre Historia Económica y Ambiental del Programa de Investigaciones Económicas y Sociales del Centro de Investigación Histórica de América Central. Tesiaria del Programa de Estudios Sociales de la Ciencia, la Técnica y el Medio Ambiente del Centro de Investigaciones Históricas de América Central.

nacionales. Su cultivo se concentra en el Pacífico Central y en el Pacífico Sur, que son regiones económicamente deprimidas, por lo que la palma adquiere relevancia como una de las pocas actividades rentables en la zona. La producción palmera se encuentra concentrada en un porcentaje importante en manos de una transnacional, en menor medida en un sector cooperativo y en algunos pocos productores independientes. El sector cooperativo cuenta con su propia procesadora y está adquiriendo otra planta más.

En el contexto del TLC la producción aceitera se ve amenazada, pues si el tratado se aprueba en su versión actual, se verá obligado a competir con el aceite de soya norteamericano. A diferencia de otros cultivos cuya producción se encuentra atomizada a lo largo del territorio, diluyendo así los efectos en sectores más amplios, la palma se concentra en una región. Se desarticularía también un sector cooperativo en despegue, que hasta el momento ha sido exitoso.

Desde cualquier ángulo que la abordemos, la economía industrial capitalista nos parece condenada a la inestabilidad. Es que en la raíz de su extraordinario dinamismo se encuentra el poder de la innovación tecnológica, la cual también opera en el sentido de contraer la demanda. El mercado crece impulsado por fuerzas sociales que actúan en aparente

conflicto con los intereses del capital. En síntesis, el reconocido dinamismo de esa economía es generado por la interacción de fuerzas que representan intereses aparentemente contradictorios.

CELSO FURTADO¹

Se expondrá brevemente como funciona el mercado internacional de aceites y grasas, el cambio de modelo económico en Costa Rica y la situación de la palma aceitera en este contexto. El análisis de un caso específico permite visualizar el enlace entre las políticas económicas y los actores.

Producción y comercio mundial de semillas y aceites oleaginosos

Gracias a los procesos químicos que conlleva la elaboración de aceites, margarinas y mantecas vegetales, estas son sustituibles entre sí y son comunes las mezclas de varios aceites y grasas. Por ejemplo, en Costa Rica los aceites marca Corona y Doral contienen un 40% de aceite de palma y un 60% de soya.

En 2002 la producción mundial de aceite de palma fue de 26 701 millones de toneladas, mientras que la producción de aceite de soya fue de 29 495 millones de toneladas. La soya y la palma son los principales competidores entre sí. Estos dos aceites abarcan el 57,8% de la producción mundial de aceites vegetales; el restante 42,2% incluye el aceite de algodón, girasol, colza, maíz, coco, oliva, ajonjolí y linaza. El mercado presenta una concentración en estos dos aceites², mientras que la colza está en un lejano tercer lugar, con 13,5 millones de toneladas. Los demás aceites tienen cuotas relativamente pequeñas.

La producción está así mismo concentrada en pocos países. La soya concentra el 93,46% de la producción en siete países, siendo Estados Unidos el líder, con el 34,76% de la producción mundial, seguido por Brasil, que aporta el 27,23%. Los dos grandes productores suman el 61,99% de la producción mundial. En 1999 la tasa media de crecimiento de las oleaginosas en Estados Unidos era del 3,13%. La tendencia se mantiene, pues pasa del 28,9% de la producción mundial en 1999, al

1. Furtado, Celso. *En busca de un nuevo modelo. Reflexiones sobre la crisis contemporánea*. Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2003.

2. *Oil World*, Diciembre 14, 2001. Este boletín es el ente de difusión más importante dentro del sector de aceites y grasas.

34,7% en 2003, lo que representa un crecimiento de un 5,8% entre los dos períodos. Este crecimiento se encuentra respaldado por una fuerte política de subsidios estatales que se analizará más adelante. Por el momento baste notar que el gran productor mundial de soya es Esta-

dos Unidos, y que percibe la producción de palma aceitera como competencia directa.

La palma también presenta un alto grado de concentración en su producción; Malasia aporta el 49% de la producción mundial, e Indonesia el 34,1%, o sea, entre ambos suman el 83,1% de la producción. Si añadimos la producción de Nigeria y Colombia, que juntas representan el 5,3%, se presenta un panorama en donde los cuatro principales productores suplen el 88,4%.

La mayor parte de las exportaciones de productos oleaginosos se dirige a la Unión Europea, Asia y los países latinoamericanos. Las naciones industrializadas deman-

CUADRO 1
PRINCIPALES PRODUCTORES DE SOYA, 2004 (TM)

Pais	Producción	%
Estados Unidos	65 795 340	34,76
Paraguay	4 400 000	2,32
China	16 500 368	8,71
Canadá	2 268 300	1,19
Brasil	51 532 344	27,23
Argentina	34 818 552	18,39
Bolivia	1 550 800	0,81
TOTAL	176 865 704	93,46
Producción Mundial	189 233 748	100,00

FUENTE: Elaboración propia, con base en datos de FAOSTAT

CUADRO 2
PRINCIPALES PRODUCTORES MUNDIALES DE ACEITE DE PALMA DEL MUNDO (TONELADAS)

OILS/FATS	2000	2001	+/-%	2002	+/-%
Malasia	10 842	11 755	8,4	11 640	(1,0)
Indonesia	7000	7650	9,3	8100	5,9
Nigeria	740	750	1,4	740	(1,3)
Colombia	524	568	8,4	575	1,2
Costa de Marfil	266	275	3,4	280	1,8
Thailandia	525	535	1,9	570	6,5
Papúa Nueva Guinea	336	325	(3,3)	324	(0,3)
Ecuador	238	240	0,8	244	1,7
Otros	1339	1355	1,2	1277	(5,8)
TOTAL	21 810	23 453	7,5	23 750	1,3

FUENTE: Oil World Annual 2004

dan en mayor proporción, semillas y tortas oleaginosas, mientras que Asia adquiere aceites vegetales.³

El aceite de palma es uno de los que más se exporta; participar en más de la tercera parte⁴ de las exportaciones totales, y entre los principales exportadores están, Malasia e Indonesia. Después de la palma, el de soya es el segundo aceite en importancia comercial. Aunque se produce más aceite de soya, como se indica en el Cuadro 2, éste se dirige en gran parte al mercado interno norteamericano, por lo que no pasa por el mercado internacional. En 1999 Estados Unidos solo exportó el 11,7% de su producción, mientras que Argentina exportó el 96%. Argentina es el mayor exportador de aceite de soya, seguido por Brasil. Vale la pena hacer notar que a pesar de que América Latina prácticamente ha duplicado sus exportaciones agropecuarias a Estados Unidos, el egreso norteamericano para el pago de estos productos se ha reducido sustancialmente. El Ministerio de Agricultura nortea-

mericano presenta esto como un ahorro logrado para sus consumidores; así lo destaca el Servicio Exterior de Agricultura Norteamericano:

Es interesante que desde mediados de la década de 1970 el valor del sector de las importaciones de producto tropicales ha bajado desde más de un 50% del valor total de las importaciones a un 19% actualmente. Esto se debe en parte a precios más bajos, conforme los suplidores de América Latina, Asia y África se han multiplicado.⁵

Así también se percibe una tendencia hacia la concentración en el abastecimiento del mercado norteamericano, en donde países desarrollados van aumentando su participación, mientras los no desarrollados disminuyen la suya.

La cuota de las importaciones norteamericanas desde países desarrollados se ha elevado desde fines de la década de 1970 de un 30% a un 53% en el 2003. En el año 2000 sobrepasaron los desarrollados la cuota de los países en desarrollo.⁶

3. Luis Eduardo Obando Rojas, *La producción y el comercio mundial de aceites vegetales: El caso de la palma aceitera en Costa Rica*. Ministerio de Agricultura y Ganadería, 1999 pp. 13 y ss.

4.

5. Electronic Outlook Report from the Economic Research Service, www.ers.usda.gov. and Foreign Agricultural Service, www.fas.usda.gov p. 8 Traducción libre.

6. *Ibid.* p. 10

La palma produce más aceite por hectárea que cualquier otra oleaginosa; lo que hasta el momento la convierte en la fuente de grasa más barata del mundo menos desarrollado.

En este escenario, la American Soybean Association (ASA) gestionó medidas en contra del rival que percibe como amenazante de su mercado. En 1987 presentó una petición a la Comisión Norteamericana de Alimentos y Drogas, solicitando que para efectos de etiquetado, los aceites de palma y coco no se clasificaran como aceites vegetales. También sugirió que los alimentos con tales aceites presentarían una leyenda que dijera: "Contiene aceite de palma o coco, una grasa saturada"⁷. Una campaña de promoción estratégica auspiciada por el American Soybean Association, enfatizaba los efectos sobre la salud de las grasas saturadas, versus las no saturadas, y posicionaba los aceites tropicales como los peores en término de la reducción del colesterol. Posteriormente, la National Heart Savers Association lanzó una campaña contra los procesadores de aceites tropicales, acusándolos de envenenar a Norteamérica

7. Jones, J. M. Tropical Oils-truth and consequences. *Cereal Foods World* 34, 866-871 Citado por Janice Henderson y Daphne J. Osborne, *Op. Cit.* p. 68.

y presentando fotografías en color, de tan ofensivos productos. La campaña tuvo un costo superior a los US\$2 millones. La propaganda estimuló estudios clínicos y de laboratorio, acerca de las características nutricionales y efectos posibles a la salud del aceite de palma. Por lo tanto, ahora hay evidencia sobre los efectos beneficiosos de este aceite. El aceite de palma no contiene ácidos trans-grasos, tiene un alto contenido de vitamina A (caroteno) y vitamina E (tocotrienol), las cuales pueden ejercer una acción inhibidora en la síntesis del colesterol. Más aún, los carótidos, tocopheroles, y esteroides, son considerados agente anticancerígenos.

La producción palmera ha tenido que enfrentar los embates, no solo en el ámbito de la comercialización (consumo), sino también desde la producción. El máximo productor de soya es los Estados Unidos, y eso lo capacita para marcar la pauta en el mercado mundial. Las oleaginosas están entre los productos más subvencionados de ese país, lo que le permite sacar al mercado mundial precios que desmantelan las producciones nacionales. Se hace menester mencionar el Farm Hill, paquete de subvenciones estatales que provoca grandes tergiversaciones en el mercado, y este se analizará en el apartado del comercio nacional del aceite .

Así las cosas, el aceite de palma compite en el mercado mundial, no contra países en vías de desarrollo, como en el caso del banano, sino con las oleaginosas producidas por los países más poderosos.

Es importante tener presente esta lucha entre la soya y la palma, en los análisis de las políticas comerciales Costa Rica-Estados Unidos.

Cambio del modelo económico y situación de la palma de los países al TLC con Estados Unidos

Para el sector palmero, la década de 1980 representa una doble ruptura: En primera instancia, el país entra en una profunda crisis, de la cual surge con una propuesta de política económica, de apertura comercial y desarrollo orientado hacia las exportaciones, como se verá más adelante. La segunda ruptura se da en ese escenario de crisis y tras una huelga de cierto calibre en 1984, cuando la United Brands antigua United Fruit Company anuncia el abandono de su producción bananera en los sectores Pacífico Central y Pacífico Sur costarricenses.

No corresponde aquí el análisis de la crisis de los años ochenta, pero como plantea Héctor Pérez “tenía mucho de inevitable”⁸. Había una recesión internacional y los países del Tercer Mundo debían enfrentar las deudas adquiridas durante la bonanza de los préstamos fáciles de los “petrodólares”, ya no con organismos internacionales, sino con sectores de la banca privada. Rodrigo Carazo, el entonces Presidente de Costa Rica, rompió relaciones con el Fondo Monetario Internacional y dejó preparado el escenario para los “Programas de Ajuste Estructural” que se iniciaron en la administración Monge.

Los espacios políticos fueron llenados por los grupos neoliberales que, como plantea Mario Fernández Arias, veían el ajuste estructural, la apertura comercial, la privatización y la reforma del Estado, como fines en sí mismos y no como instrumentos para lograr el desarrollo económico y el bienestar del pueblo. Estos se transformaron en metas y ya no en instrumentos. Al definirse como beneficiosos en sí mismos, los posibles efectos negativos sobre la economía y la so-

8. Pérez Brignolli, Héctor 1997. *Breve Historia Contemporánea de Costa Rica*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 195.

ciudad se justificaron como meros elementos del costo de su implementación⁹.

Por tanto, se considera que en este proceso los sectores neoliberales llevaron la apertura mucho más allá de lo exigido por los organismos internacionales. El proceso se produjo en varias etapas. Aunque hubo un estira y encoge entre partidos políticos, en general existía un consenso nacional acerca de lo ineludible de tal apertura. Grandes sectores productivos -sobre todo del agro- se vieron afectados sin nunca haber sido informados del cambio en las condiciones.

Se podría decir que la apertura se ha dado en tres etapas: La negociación de los PAES, la entrada al GATT y la Ronda de Uruguay, y por último, la negociación de los tratados de libre comercio.

En este viraje de las políticas económicas, el Estado aceptó renunciar a su papel en la planificación y esta se dejó en manos del “mercado”. La complementariedad de la economía se dirigió hacia afuera en vez de buscar el desarrollo

equilibrado de los diferentes sectores económicos. Este estilo de desarrollo se justificó en la teoría de las “ventajas comparativas”, que no es otra cosa que aceptar consumir y producir, según los dictados de los países desarrollados.

En marzo de 1985 el Fondo Monetario Internacional aprobó un nuevo Convenio de Contingencia por 54 millones de dólares y, tras nuevos acuerdos con el Club de París y la banca privada internacional, se logró refinanciar una parte importante de la deuda externa.¹⁰ En agosto del mismo año se aprobó el PAE I, otorgando el Banco Mundial un préstamo de 80 millones de dólares, a un plazo de 127 años. El gobierno costarricense se comprometió disminuir el gasto público, aumentar las exportaciones no tra-

9. Fernández Arias, Mario, 2004. *La agricultura costarricense ante la globalización. Las nuevas reglas del comercio internacional y su impacto en el agro*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica; p. 89.

10. Con la entrada de Monge al poder se establecen negociaciones con Estados Unidos. La situación de guerra en Centroamérica y el enfrentamiento Reagan-Sandinistas propicia la colaboración directa de los Estados Unidos hacia Costa Rica, en especial, en la protección de la democracia costarricense. Por medio del AID entraron gran cantidad de divisas. (Solo en 1983, se recibieron \$213 millones). Estas ayudas tenían su contraparte en aceptar la tutela del AID y los dictados de los organismos internacionales.

dicionales, a reducir las pérdidas del CNP y liquidar las empresas de Codesa.¹¹

En 1987, a las industrias protegidas por el Mercado Común Centroamericano se les redujo las barreras arancelarias de un 104% a un 40%.

En 1989 se aprobó el PAE II, junto con un préstamo por 200 millones de dólares del Banco Mundial y el gobierno de Japón, por medio del Fondo de Cooperación Económica Exterior de ese país. Esta vez, el gobierno costarricense se comprometió a reducir los aranceles, aplicar mecanismos de fomento de las exportaciones que redujeran los CAT para evitar acusaciones de competencia desleal, y ejecutar un programa de inversión pública acorde con las prioridades del reajuste de la estructura económica.

En 1995 se aprobó un tercer PAE. Se recibieron entonces 100 millones de dólares del Banco Mundial, para ajuste del sector público, y 80 millones de dólares del BID para el programa sectorial de inversiones. Se acordaron reformas bancarias que incluyeron la finalización del monopolio estatal de los depósitos en cuenta corriente.

11. Pérez Bribnoli, *Op. Cit.* p. 216

Los PAES afectaron profundamente al agro nacional. En 1986, ante la eliminación de subsidios a la producción de granos básicos, se produjo una gran protesta de campesinos y pequeños productores. Aunque el Ministro de Agricultura propuso una corrección de dicha política, esta chocó con la oposición del director del Banco Central, Eduardo Lizano, arquitecto de la reforma económica. La crisis culminó con la renuncia del ministro de Agricultura, Rodolfo Navas Alvarado.

Los PAES eliminaron los precios de sustentación o garantía que aseguraban precios mínimos a los granos básicos, por medio del Consejo Nacional de Producción. El objetivo de estas medidas había sido proteger al pequeño productor, y garantizar la seguridad alimentaria y los precios de la canasta básica. Se debe reconocer que estos precios no siempre beneficiaron al productor. Es importante recalcar que Estados Unidos ha tenido un interés especial en abrir los mercados latinoamericanos a su sobreproducción de maíz amarillo.

En el nuevo modelo se ha privilegiado la agroindustria para la exportación, en donde la inversión extranjera ha aprovechado los nuevos enlaces comerciales, con producciones intensivas en capital.

Según el criterio de Mario Fernández, las medidas principales de política económica contenidas en los Programas de Ajuste Estructural aplicadas a la agricultura, fueron las siguientes:

- Eliminación de los sistemas de control de precios.
- Eliminación del papel del Estado como regulador de precios, promotor o regulador de la producción y del comercio.
- Eliminación de precios de sustentación y compras por parte del Consejo Nacional de Producción.
- Eliminación de los subsidios a la producción orientada hacia el mercado interno.
- Reducción en gran escala de los programas de investigación y asistencia técnica financiados por el Estado (MAG, CON, IDE, etc.)
- Eliminación de los criterios de tipo productivo y social para la asignación del crédito (planificación orientada con topes de cartera y tasa de interés diferenciales), el cual pasa a estar orientado por la demanda: solicitudes, evaluación de la rentabilidad de las inversiones, garantías ofrecidas, tasas de interés de mercado.

- Énfasis en programas de titulación de tierras en vez de adjudicación de nuevas tierras a productores; reducción de los programas de compra de tierras para la formación de asentamientos campesinos.
- Políticas orientadas a lograr una reconversión productiva hacia productos dirigidos al mercado internacional, en detrimento de los que se destinan al mercado nacional.¹²

Los productores se encontraron desprotegidos en un lapso sumamente corto, y sin haber participado nunca en la toma de decisiones acerca del nuevo esquema por seguir. Es preciso destacar el caso de los pequeños arroceros, porque en el contexto del TLC con Estados Unidos, se ha argumentado su baja productividad para justificar la apertura al arroz norteamericano. Ante el abandono del CNP, las semillas de los agricultores costarricenses fueron perdiendo calidad y resistencia a las plagas, o sea, tuvieron que resignarse a utilizar variedades "vencidas". Tras las negociaciones recientes, han aparecido estudios que resaltan sus deficiencias, sin tomar en cuenta que estas se dan por el rezago tecnológico producto del abandono esta-

12. Fernández Arias *Op. Cit.* p. 81.

tal. La tecnología en los países desarrollados es provista por los entes estatales.¹³ Más adelante se verá como el arroz es uno de los productos privilegiados por el Farm Bill de Estados Unidos, del 2002.

En tanto se abandona al productor para el mercado interno, se privilegia al exportador que, como se dijo, muchas veces es de capital extranjero. El interés del FMI y del Banco Mundial ha sido la producción de

divisas para afrontar la deuda externa. Véanse algunas de las medidas en favor de la exportación:

- Asistencia técnica
- Investigación dirigida prioritariamente hacia ella
- Exención del pago de impuesto territorial
- Exención del pago del impuesto sobre la renta
- Exención del pago de impuestos para herramientas, insumos y maquinaria

13 Ricardo Monge, Claudio González-Vega, Francisco Monge-Ariño; *Efectos Potenciales de un Tratado de Libre Comercio entre USA y Centro América sobre el sector agropecuario y agroindustrial de Costa Rica y El Salvador*. Documento producto de una asesoría de los autores puesto en internet. Los autores son: Director Ejecutivo de la Comisión Asesora en Alta Tecnología de Costa Rica (Fundación CAATEC); Profesor de Economía en la Universidad Estatal de Ohio y Director de la Oficina de Asesoría Económica de la Cámara de Comercio de Costa Rica, respectivamente. También ver: Ha-Joon Chang, *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective*. Anthem Press, London, 2002. Este autor es de los poquísimos economistas que utilizan una perspectiva histórica de análisis. En este libro él analiza los 15 países más desarrollados y demuestra como en su etapa de desarrollo y hasta hace muy poco protegían a sus industrias y producción agrícola con todo tipo

de barreras, arancelarias o no. Demuestra como apoyaban monopolios, se rehusaban a aceptar leyes de patentes, etc. Exactamente lo contrario que le recetan a los países en vías de desarrollo. También ver Mario Fernández, *Op. Cit.*, quien menciona el caso del arroz; p. 83. Además, Celso Furtado, *En busca de un nuevo modelo. Reflexiones sobre la crisis contemporánea*. Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2003.

El apoyo estatal al desarrollo de la ciencia y la tecnología para la agricultura queda demostrado en un trabajo inédito: *El desarrollo de la ciencia y la tecnología desde la perspectiva de la Ecología Histórica. El caso de la United Fruit Company 1950-1960*, en donde se comprueba cómo aún la United Fruit Company, ejemplo máximo de empresa privada, se ve respaldada por toda una red de Institutos y Universidades norteamericanas en sus investigaciones científicas, además del Ministerio de Agricultura de ese país.

- Políticas de crédito favorables (plazos y períodos de gracia)
- Pago de certificados de abono tributario a los exportadores (se los quedan las grandes empresas, sin que lleguen a los pequeños productores)¹⁴

Como se deduce de estas políticas económicas, la redistribución del ingreso y la generación de una amplia clase media, dejan de ser prioridad. El interés se centra en atraer inversiones extranjeras y respaldar al gran productor exportador.

Aunque no es parte de este análisis, hay que mencionar que un sector importante de comerciantes desempeña un papel activo en la apertura, para beneficio de sus negocios.

En 1990 Costa Rica se adhirió al GATT, que se puede considerar el punto de viraje radical en materia de comercio exterior, en especial, de productos agropecuarios.

El GATT existe desde 1947. En rondas sucesivas se han ido estableciendo una serie de reglas para el

intercambio de productos y servicios, en el contexto internacional de las naciones.

La adhesión al GATT implicó el compromiso de eliminar las barreras no arancelarias al comercio internacional, para transformarlas en aranceles, de forma que el único mecanismo de protección existente hacia el futuro eran esos aranceles, es decir, los impuestos de importación. Las barreras no arancelarias, como requisitos de calidad, condiciones fito y zoonitarias, cuotas de importación, licencias o medidas de importación, debían de ser eliminadas.

Antes del GATT Costa Rica había utilizado ampliamente este tipo de licencias o permisos de importación para proteger la producción nacional. Por ejemplo: los productos porcinos, aves, semillas, arroz, maíz blanco y amarillo, frijoles, cabuya, sal del mar, leche, café. Se protegía a los productores del mercado interno, "la canasta básica", que a su vez representaba un sector mayoritario de pequeños productores.¹⁵

La adhesión al GATT se hizo, en 1990, pero se dio un plazo de 4 años para que la obligación fuera efectiva. Esto se ejecutó por medio

14 . El caso de los CATS fue una experiencia amarga para Costa Rica, no solo fue una carga sumamente onerosa para el estado sino que grandes suman se pagaron a exportadores ficticios. *La Nación*, 4 Set., 2002, 5 Dic., 2002, 10 Dic., 2002, 9 Ene., 2003, 23 Set., 2003 y más.

15. Fernández, Arias. *Op. Cit.* p. 96.

de la Ley 7473, de diciembre de 1994.¹⁶ Es importante notar que hubo un período de cuatro años durante los cuales se debía preparar a los agricultores y llevar a cabo planes de reconversión que amortiguaran el impacto sobre los afectados. Incluso el convenio establecía la opción de que los sectores que habían disfrutado de un régimen de protección y que estuvieran amenazados, podían solicitar la fijación de aranceles especiales. Esta posibilidad no se dio a conocer en los círculos de los productores nacionales, y solo la pudieron usufructuar los productores avícolas y de lácteos, que se encontraban organizados. En cuanto a los pequeños productores de granos básicos y hortalizas, imperó la política de desinformación. Se puede afirmar que, implícitamente, se trató de limitar la protección al máximo.

No es sino hasta 1986 que el GATT incluyó el álgido tema de los productos agropecuarios, y hasta abril de 1994 concluyeron las negociaciones sobre el tema, con la firma del acta final, una especie de compromiso entre Estados Unidos y la Unión Europea, en la que se evitan

transformaciones radicales para estos dos bloques. Estas negociaciones incluyeron la transformación del GATT en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Costa Rica se adhirió a la OMC y ratificó los acuerdos de la Ronda de Uruguay, mediante la Ley 7475.¹⁷ O sea, en diciembre de 1994 se publicaron y entraron en vigencia la Ley 7473 (la ratificación del GATT) y la Ley 7475, en donde se ratificaron los acuerdos de la Ronda de Uruguay y Costa Rica se adhirió a la OMC. También se aprobó la Ley 7474, que estableció el tratado de libre comercio con México, y la Ley 7472, llamada Ley de Promoción de la Competencia y Protección Efectiva del Consumidor. Es decir, en diciembre de 1994 se aprobó, en la Asamblea Legislativa, un paquete grande de legislación comercial, el cual transformó radicalmente las reglas del juego, sin una contraparte de apoyo para los sectores afectados.

Esta Ley 7472 “Ley de Promoción de la Competencia y Protección Efectiva del Consumidor” establece los principios doctrinarios que regirían las negociaciones del TLC con Estados Unidos:

16. Costa Rica. Ministerio de Comercio Exterior. Ley 7473. Esta ley está en la página oficial del Ministerio en internet. WWW.PROCOMER.COM

17. *Ibid.* Ley 7475. En página oficial del Ministerio de Comercio Exterior. WWW.PROCOMER.COM

- a) La libertad de competencia ha de ser elemento central de la economía.
- b) La participación del Estado debe restringirse al mínimo.
- c) Deben eliminarse las medidas que dificulten la competencia interna con la externa, para beneficiar al consumidor.
- d) Para “sanear” la economía se eliminan los sectores “ineficientes” que perezcan ante la competencia con el producto importado.
- e) Se pone acento absoluto en el consumidor. El productor solo importa en tanto debe alcanzar la eficiencia. (Fernández Arias, 2004, 106).

El tema de los subsidios, por ser un factor medular en el análisis del TLC Costa Rica-Estados Unidos, se dejará para ese apartado, baste decir que las producciones europeas y norteamericanas reciben subsidios directos, indirectos y se ven apoyados por planes de apoyo federales, en tanto que aquí desmantelamos los resabios del incipiente esquema de apoyo que un día tratamos de construir.

Como se ha intentado demostrar a lo largo de este trabajo, la velocidad y grado de apertura de la economía nacional ha ido mucho más

allá de lo exigido por los organismos internacionales, y nada lo demuestra más claramente que la política arancelaria.¹⁸

En el marco del Acuerdo de la Ronda de Uruguay y de la OMC, se estableció un nivel arancelario máximo, se estipuló una velocidad de la desgravación arancelaria con un ritmo sumamente gradual, del 1% del arancel consolidado por año. Este ritmo haría que el arancel consolidado del 55% establecido en la negociación para 1994, se disminuyera al 45% para 2004, lo que brindaría condiciones que, si bien no eran las óptimas, significarían una gradualidad en la desgravación arancelaria, y permitirían el tiempo necesario a los diversos sectores, para prepararse a enfrentar la apertura.

Sin embargo, la realidad de la política arancelaria estipuló una reducción arancelaria radical, a contrapelo de la que el país tenía derecho a aplicar. De esta forma, se aplicaron reducciones arancelarias que llevaron, en un primer lugar, a aranceles máximos de un 40%, los cuales luego pasaron a un 20% para productos terminados (techo arancelario), y a un 5% para mate-

18. El análisis arancelario es tomado de Mario Fernández Arias, *Op. Cit.*

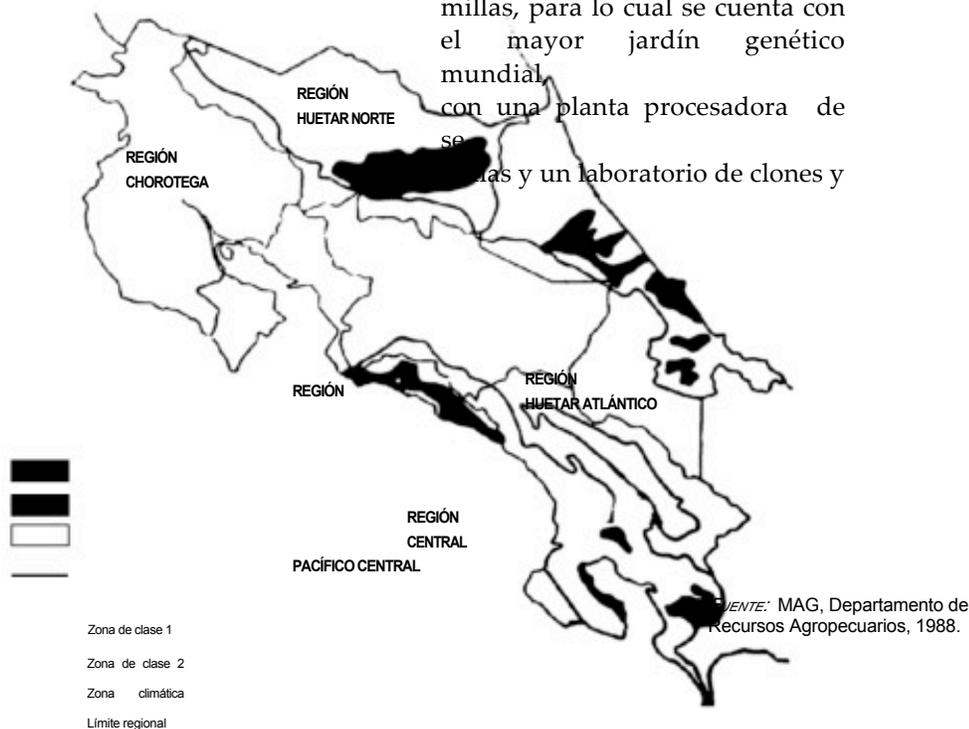
rias primas (piso arancelario). En resumen, Costa Rica tenía derecho a un arancel consolidado del 55%, que nunca aprovechó.

Caracterización del sector palmero costarricense

En Costa Rica los terrenos aptos para el cultivo de palma se encuentran en el Pacífico Central y Sur, específicamente en los canto-

nes de Parrita y Aguirre, en la Región Central, y más al sur los cantones de Osa, Golfito y Corredores, en donde sobresalen los distritos de Palmar, Piedras Blancas, Río Claro, Coto y Laurel (*Ver Mapa 1*).

La actividad palmera en Costa Rica inicia con la producción de semillas, para lo cual se cuenta con el mayor jardín genético mundial con una planta procesadora de semillas y un laboratorio de clones y



Mapa 1
ZONAS APTAS PARA EL CULTIVO DE PALMA AFRICANA

de investigación, que figura como uno de los centros de desarrollo de palmas más importantes del mundo.¹⁹

Actualmente, existen 41 000 hectáreas sembradas de palma en el país. La palma es un producto perenne, por ello se puede predecir la cosecha, pues requiere de varios años antes de que entre en producción. Es lo usual que se cosechen los primeros frutos a los tres años, y las palmas no entran en plena producción, sino hasta ocho años desde el momento de la siembra en el campo. La inversión por hectárea, antes de que esta empiece a producir, es de US\$2000.²⁰

En 1999, según los datos de CANA-PALMA²¹ (Cámara Nacional de

Palma), el 57% del área sembrada pertenecía a Palma Tica, el 31,46% a las cooperativas y el 11,54% a productores independientes. Esta distribución cambia según las regiones. La participación del Movimiento Cooperativo se concentra en el Pacífico Sur, donde el 42,07% pertenece a trece cooperativas, contrario al 15,7% el Pacífico Central, donde solo existen dos organizaciones de ese tipo. En el sur, Palma Tica absorbe el 50% del área, mientras que en el Pacífico Central, cubre el 67,22% de la zona sembrada.

En cuanto a los productores independientes, 35 cultivan el 17% del Pacífico Central, en tanto que, en el sur, 75 productores cultivan el 7,8% del área. Con respecto a la producción, el rendimiento ha aumentado más que la del área sembrada; el 7,95% entre 1992-1997, contra un aumento del área del 2,9% (Obando Rojas, 1999:34).

En la palma, la producción de aceite no se mueve paralela a la producción de fruto; los factores genéticos y agronómicos son los que determinan en gran parte el contenido de aceite del fruto, de ahí la importancia del laboratorio de investigación genética.

19. En los trabajos *Un enfoque desde la ecología histórica del cultivo del banano y la palma aceitera en el Pacífico costarricense y El desarrollo de la ciencia y la tecnología desde la perspectiva de la ecología histórica. El caso de la United Fruit Company 1950-1960*, realizados por la autora y que están sin publicar, se hace un estudio de la relevancia de este laboratorio.
20. Correspondencia entre Alberto Trejos, Ministro de Comercio Exterior y Alfredo Villavicencio de Palma Tica y Leocadio Martínez de Coopeagropal. Marzo 6, 2003.
21. Estos datos aunque desactualizados pareciera que mantienen las tendencias. Se espera actualizarlos en el corto plazo.

En cuanto a la generación de empleo, la palma produce aproximadamente 6150 empleos directos.

CUADRO 3
PALMA: GENERACIÓN
DE EMPLEO 2003

Agrícola, incluyendo producción de semilla	4650
Plantas extractoras	700
Plantas refinadoras y producto terminado	800
TOTAL EMPLEO DIRECTO	6150

FUENTE: Correspondencia Cámara Nacional Productores de Palma.

La actividad aceitera ha generado enlaces de valor agregado, entre los que destacan la producción de feromonas para el control del picudo de la palma (*Rhynchophorus palmarum*)²², insecto vector de un nemátodo que produce la enfermedad del anillo rojo. La Compañía Quemtico abastece el mercado nacional y exporta al resto del mundo.

El aceite de palma tiene un valor agregado del 80%. Esta característica lo diferencia de otras actividades agroindustriales. El fruto de la

22. *Rhynchophorus palmarum* es el insecto vector del nematodo *Rhadinaphelenchus Cocophilus*. Este nematodo es el responsable de la enfermedad del anillo rojo de la palma. Esta es la enfermedad más importante del cultivo de palma.

palma debe ser procesado antes de 24 horas, y para ello existen cinco plantas en el país, además de la refinadora Numar en San José. La planta de la cooperativa CIPA, que se encontraba inactiva, acaba de unirse en los últimos días a Coopeagropal y se espera que empiece a funcionar en el corto plazo.²³

Coopeagropal ha desarrollado una subsidiaria que trabaja escamas para jabón y exporta su producción. Esta industria, lo mismo que su procesadora y refinadora de aceite, poseen tecnología de punta. Aunque su desarrollo no ha estado libre de problemas, han logrado salir adelante, y recientemente reconvirtieron su deuda con fondos de la Unión Europea, pues antes les resultaba sumamente onerosa, a créditos más blandos, que les han permitido seguir creciendo.

Este brevísimo bosquejo del sector productor y procesador de palma se ofrece con el propósito de que se pueda comprender la trascendencia, para una región específica, de las negociaciones del TLC.

Como vimos, la producción en Costa Rica se centra en el Pacífico

23. Entrevista realizada a la licenciada Marta Vinocour abogada de Coopeagropal.

Central y Sur.²⁴ Hay dos sectores importantes en la producción: Palma Tica y las cooperativas. El sector de productores independientes ronda el 12%, de los cuales, en el Pacífico Sur hay 75 productores, en el 7,8% del área de palma de la zona (promedio de 19,6 ha. por finca).²⁵ Se puede afirmar, por lo tanto, que existe una alta concentración en la producción de palma, pero que también hay un sector cooperativo importante, tratando de sobrevivir.²⁶

Como se había referido, la United Brands abandonó la producción bananera del Pacífico en 1984, provocando una crisis de la cual la zona no ha logrado recuperarse. Como indicador de la situación de la

región, está el hecho de que los cantones de Osa, Golfito, Parrita, Coto Brus y Corredores aparecen dentro del “Plan Vida Nueva” que lanzó el gobierno en el año 2002 para crear oportunidades en zonas críticas. Estas zonas se han seleccionado por medio del Sistema de Evaluación de Hogares con Necesidades Insatisfechas (NBI) y del Índice de Desarrollo Social (IDS).²⁷ A escala de región, el NBI califica a la Región Brunca como la más pobre del país.²⁸

La distribución porcentual de la variación en los ocupados en el sector agropecuario entre 1990 y el 2002 en la Región Pacífico Central y Brunca es de 3,3 en la primera y, 91 en la segunda. En números absolutos esto quiere decir que en el Pacífico Central hay 894 personas menos laborando en las actividades agropecuarias y 15,277 menos en la Región

24. En Costa Rica no se han podido aprovechar las tierras del Atlántico que también son aptas para dicho cultivo, esto por la presencia de una enfermedad llamada “Putridión letal del cogollo”. Richardson, *Op. Cit.*; Entrevista doctor Richardson Patricia Clare; *El desarrollo de la ciencia, y la tecnología desde la perspectiva de la ecología histórica. El caso de la United Fruit Company 1950-1960.* Además, Informes Científicos de la United Fruit Company.

25. Estos productores tienen fincas de 19,6 hectáreas en promedio. De acuerdo al Gerente de la planta procesadora de Coto 54, Mario Camacho, 20 hectáreas de palma le permiten a una familia vivir dignamente. Entrevista personal Feb., 2004

26. La Comisión para Promover la Competencia ejecutó un juicio por prácticas monopólicas en contra del Grupo Palma Tica/Numar y Coopeagropal. Este último aceptó vender a precio predeterminado el aceite al primero antes que enfrentarse en una guerra comercial por el mercado, dada la asimetría de capacidades. Ambos fueron condenados. Irónicamente en el marco del TLC con Estados Unidos, el sector Cooperativo ha sido un activo a su favor en las negociaciones para Palma Tica/Numar. Expediente N.º 10-003-01.

27. *Estado de la Nación* 2002, 2003:88

28. *Estado de la Nación* 2001, 2002:57.

Brunca.²⁹ El desempleo total pasó en el 2001 del 4,7% a 7,1% mientras que la del país fue de 6,1%.³⁰

En síntesis, la Región Brunca es la más pobre del país y presenta un 35% de hogares pobres. La Región Pacífico Central tiene el 25% de hogares en estado de pobreza. Aunque los cantones en estudio constituyen sólo una parte de dichas regiones, es indicativo de su situación, el que se encuentran en el "Plan Vida Nueva".³¹

El comercio del aceite de palma en Costa Rica

Las necesidades nacionales constituyen aproximadamente 84 000 TM. de grasas y aceites comestibles³². El rendimiento promedio

29. *Ibid.* 2003 p. 93

30. *Ibid.* 2001, 2002:57.

31. *Ibid.* 2003:83.

32. Según el Censo del 2000 en Costa Rica habían en ese año 3 824 593 personas en Costa Rica. Según el Estado de la Nación 2002, N.º 9, la población costarricense crece cerca de 2%, tomando en cuenta los flujos migratorios. Por lo tanto, actualmente la población debe rondar los 4 200 000. Según Héctor Madrigal, gerente de exportaciones del Grupo Numar el consumo per capita de aceite se estima en 20,38 kg por año, lo que incluye 16,20 kg por año de consumo de aceites y grasas comestibles y 4,18 por año de consumo no comestible. Según esto el consumo nacional ronda 84 000 TM.

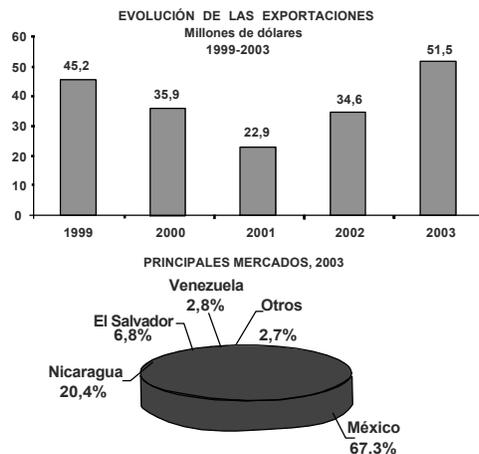


Gráfico 1
PALMA, GENERACIÓN DE EMPLEO 2003
FUENTE: COMEX.

por hectárea en Costa Rica es de 3,80 toneladas métricas. Así, la producción nacional es cercana a 152 000 TM³³, lo que permite un amplio margen para la exportación y el autoabastecimiento. Sin embargo, el escenario es mucho más complejo que eso.

La exportación es de 106 000 TM y el mercado nacional se complementa con la soya. Para ubicar la importancia del aceite de palma en las exportaciones nacionales, nótese que esta se ubica en el lugar 17 de el total de los productos de exportación, con un valor FOB de \$51,5 millones, mientras que el

33. Información sobre rendimiento: Canapalma, 1998.

azúcar se encuentra en el puesto 40, y sus exportaciones tienen un valor FOB de US\$21,9 millones.

A raíz de la apertura comercial entre 1994 y 1996, la importación de aceites refinados crece a un ritmo del 41% anual, siendo Estados Unidos el principal suplidor. El crecimiento se concentra en el aceite refinado de soya.

En 1996 las importaciones se convierten, pues Inolasa instala una planta procesadora de soya en Puntarenas, la cual importa el frijol de Estados Unidos y lo procesa para convertirlo en aceite. Las normas acordadas en los tratados estipulan que el origen lo confiere el procesamiento, así el aceite se califica como nacional, aunque el frijol sea importado.

En síntesis, de un mercado nacional autoabastecido, se pasa a uno suplido en parte por el aceite de palma y en parte por la soya procesada aquí. En menor grado, se importan ciertos productos ya refinados, como aceite de maíz y canola, que, sin embargo, se dirigen a los estratos más altos.

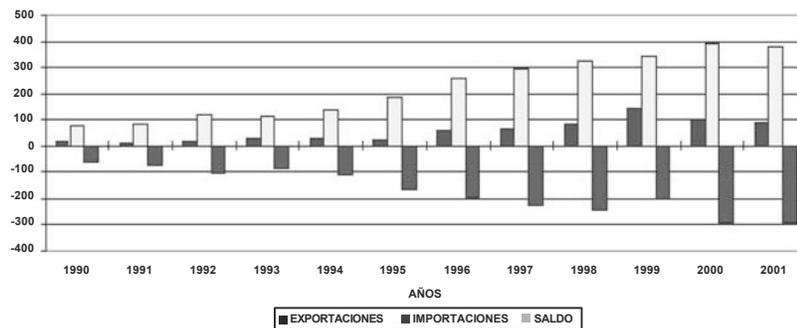
La comercialización también se encuentra concentrada por el conglomerado PalmaTica/Numar/Inolasa.³⁴ Los productos de Coopeagropal que se mercadean bajo

la marca "En su punto", solo circulan en el Pacífico Sur, y según manifiesta su presidente, Manuel Alvarado, se exportan a Panamá.³⁵

Hasta aquí el sector ha mostrado la concentración productiva que se está dando a raíz de la globalización, desde la escala de los países productores, hasta la comercialización local.

La exportación del aceite de palma se dirige sobre todo a México. Véase que a pesar de que el TLC con México arroja un saldo negativo creciente, la palma aumenta sus exportaciones a ese país. En 2002 representó el 16,59% de las exportaciones. La balanza comercial del sector agropecuario costarricense sigue siendo positiva, aunque cada vez reduce más su participación en el PIB³⁶ (*Ver Gráfico 2*).

34. Por razones de espacio no se introducen los cuadros que presentan la presencia de los aceites y grasas en los comercios costarricenses.
35. Entrevista realizada al señor Manuel Alvarado, presidente de Coopeagropal en febrero de 2004.
36. SEPSA, *Boletín Estadístico* N.º 13. El sector agropecuario considerando solamente su actividad primaria, contribuyó en el año 2001 con un 10,7% al total del PIB. En el caso de la balanza comercial agropecuaria en el año 2001 el saldo es positivo al igual que en años anteriores, p. iv.



PRINC. PROD. DE EXPORTACIÓN	PARTE
Aceite de palma	16,59%
Hojas de aluminio	9,09%
Medicamentos	7,99%
Circuitos modulares	7,93%
Anuncios y carteles luminosos	7,47%
Harina de semillas	5,66%
Pescado fresco	5,15%
Pilas cilíndricas	4,17%
Secadores de pelo	3,62%
Partes para máquina	2,44%

Gráfico 1
COSTA RICA INTERCAMBIO COMERCIAL CON MÉXICO 1990-2001

FUENTE: Procomer.

No es el objetivo de este estudio analizar el TLC con México, pero se presentan sus resultados: Una balanza comercial negativa que el Estado debe financiar con divisas tomadas de alguna parte. Pero ¿de dónde?

Pese las asimetrías entre México y Costa Rica, ellos son los que piden las exclusiones y nosotros las concedemos: entre estas se encuentran los productos más promisorios para los productores nacionales: azúcar y lácteos. México es un importador neto de oleaginosas,

por lo que este es un sector ganador, pero véase la situación del TLC con Estados Unidos.

TLC con Estados Unidos y la palma aceitera del Pacífico costarricense

¿Qué busca ganar Estados Unidos con un TLC con Centroamérica? Hay gran cantidad de bibliografía sobre el enfrentamiento entre bloques comerciales, expansión del capitalismo, etc. Pero aquí solo se

toma aquello que corresponde a la palma, con algunos datos provistos por fuentes oficiales norteamericanas:

Estados Unidos exportó US\$9 billones a Centroamérica en el 2001. Lo mismo que a Rusia, India e Indonesia juntos. Más que a Chile y Argentina juntos.

Exportaciones claves para ese país: manzanas, maíz, arroz, trigo, papel y textiles.

En las negociaciones se busca eliminar las tarifas a los productos agrícolas norteamericanos.³⁷

Se busca “nivelar la cancha”, ya que Estados Unidos considera tener una desventaja en la región, debido a que existen más de 20 tratados de comercio en los que este país no participa. Se produciría un efecto ejemplificador hacia el resto de América Latina, impulsando una convergencia hacia el ALCA.

¿Cuáles son los objetivos de los sectores agropecuarios norteamericanos?

CUADRO 4
PROMEDIO PONDERADO DE LOS CINCO PAÍSES CENTROAMERICANOS, DE ARANCELES A LOS QUE TIENEN DERECHO A ACCEDER Y ARANCELES QUE SE APLICAN ACTUALMENTE

PRODUCTO	ARANCEL EN APLICACIÓN*	ARANCEL LÍMITE QUE PODRÍAN APLICAR**
Arroz	3	58,9
Cereal soya	3,9	32,9
Aceite soya	6,5	136,1

FUENTE: Construcción propia a partir de los datos de: American Farm Bureau Federation.

* Arancel en aplicación: son las tarifas aplicadas actualmente a estas importaciones en la región centroamericana.

** Arancel límite que podrían aplicar: son las tarifas máximas susceptibles por ser aplicadas en concordancia con los sucesivos acuerdos de apertura.

La posición del American Farm Bureau Federation es la siguiente³⁸:

El acuerdo abre las puertas a los productos norteamericanos, a diferencia de casos como Brasil o la Unión Europea, que no otorgan ese beneficio. En el primer año se aumentarían las exportaciones a Centroamérica: Aceite de soya: US\$17 836 500; cereal de soya: US\$33 962 300; arroz US\$68 900 000; cebo US\$30 948 670.

37. Executive Office of the President of the United States, United States Trade Representative, Free Trade With Central America. Strengthening Democracy, Promoting Prosperity. www.ustr.gov

38. American Farm Bureau Federation, Economic Analysis and Trade Teams. Implications of a Central American Free Trade Agreement on U.S. Agriculture. www.Farmbureau

CUADRO 5

PORCENTAJES DE LOS MERCADOS DE LOS MIEMBROS DE CAFTA ASUMIDOS POR ESTADOS UNIDOS PARA PRODUCTOS SELECCIONADOS. VALORES EN PORCENTAJES

PRODUCTO	1999-2001 PERÍODO BASE	2024 SIN TRATADO	2024 CON TRATADO
Carne	15	15	22,5
Mantequilla	5	5	7,5
Queso	11	11	15
Maíz	80	80	87,5
Algodón	62	62	75
Puerco	19	19	27,5
Pollo	87	87	90
Arroz	98	98	100
Cereal de soya	87	87	93,5
Aceite de soya	74	74	87
Trigo	54	54	65

FUENTE: American Farm Bureau Federation. Implications of a Central American Free Trade Agreement on U.S. Agriculture

Se elimina el riesgo de que los países centroamericanos accedan a aranceles a los que podrían recurrir bajo las normas de tratados existentes (GATT; OMC).

En esencia, se busca quitarle los mercados centroamericanos a los competidores; en especial, se busca desplazar a Brasil, Argentina, Canadá y la Unión Europea, sectores a los que apunta la apropiación (*Ver Cuadro 5*).

Nótese que el aceite de soya busca acaparar el 87% del mercado. Como se observó más arriba, Costa Rica abastece aproximadamente a la mitad del mercado nacional y exporta a Centroamérica. El es-

pacio disponible para colocar la producción aceitera sería un 13%. La alternativa sería México, lo que deja al sector en una posición sumamente vulnerable.

El arroz se menciona aquí por ser uno de los productos más castigados en el TLC. Cuando se analice el Farm Bill, se verá que el gobierno norteamericano está urgido de colocar su producción, porque de no alcanzar cierto techo de precio, debe subvencionarlo el Estado Federal. Por ello, desde años atrás viene desmantelando las producciones locales. Buscar la dependencia de su producción es el fin último y explícito:

“Observando los principales productos de exportación estadounidenses el Acuerdo pondría a los Estados Unidos en una posición más ventajosa para capitalizar en:

El crecimiento en las importaciones de *granos y oleaginosas* (la negrita es original del documento) relacionados ambos con la demanda creciente de trigo, arroz y aceites vegetales (...). Sin trigo, con cantidades limitadas de arroz y poca producción de oleaginosas, es factible que la dependencia regional de nuestras importaciones crezca de manera constante. El Acuerdo de Libre Comercio coloca a los Estados Unidos en la posición de “abastecedor preferente”, posición óptima para mantener/ expandir su amplia cuota del mercado de productos como arroz, soya... “ (*Ibid*)

Quedan claros, entonces, los objetivos norteamericanos en el TLC, con respecto al sector de las oleaginosas.

Las asimetrías y la competencia

En palabras de José M. Salazar-Xirinachs, director de la Unidad de Comercio de la OEA, este es el tra-

tado más asimétrico del planeta³⁹. Aunque él rescata como positivo el TLC, hace una lista de asimetrías bastante obvias, pero no por ello menos importantes. Algunas serían las diferencias entre territorio, población, ingreso, volumen de comercio, desarrollo humano, etc. Sin subestimar la trascendencia de todo esto, para el caso de la palma son determinantes las asimetrías en el apoyo estatal:

El Farm Bill 2002

En los foros sobre el TLC, a menudo se menciona el Farm Bill, pero rara vez se explica cómo funciona realmente, dejando en la incógnita la trascendencia y la relevancia de esta ley. Como todos estos documentos, el Farm Bill es muy complejo, por lo que se tratará de presentar sus puntos medulares.

Como afirma la misma ley, los agricultores norteamericanos han recibido apoyo estatal desde antes de la fundación de su país. En 1996, se pasó un “Farm Act” que

39. Jose M. Salazar-Xirinachs; *Las Asimetrías en los TLC's contemporáneos y el TLC Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA)*. Documento presentado en el Seminario sobre el TLC de Centroamérica con los Estados Unidos, organizado por la Academia de Centroamérica, jueves 15 de mayo, San José, Costa Rica.

permitió que los beneficiarios del apoyo estatal decidieran, según las condiciones del mercado, qué sembrar. Ante la caída de los precios agrícolas, se emitieron legislaciones de emergencia. El nuevo Farm Act de 2002, lo que hizo en gran parte fue venir a regular esas medidas y garantizar la protección de sus ingresos:⁴⁰

“incluye asegurar un ingreso, una red de seguridad para los productores, la maximización en el manejo de las opciones de riesgo, el apoyo a las prácticas de conservación y de amistad hacia el ambiente, el mejoramiento de las oportunidades de mejoramiento agrícola, y la asistencia a pequeños granjeros de recursos limitados” (The 2002 Farm Act).

El Farm Bill provee US\$73,5 billones adicionales, como apoyo a los siguientes productos: Trigo, maíz, sorgo, centeno, avena, algodón, arroz, soya, otras oleaginosas y maní. Dentro de los propósitos de la ley también se dispone que se desarrollen programas para ex-

pandir las salidas comerciales de estos productos a los mercados mundiales.

El Farm Bill consta de tres ejes: a)

Un pago directo para cada una de estas cosechas, que no se ve afectado ni por volumen de producción ni por los precios del mercado. Se determina por el área históricamente cultivada y sus rendimientos.

b) *Pago contra cíclico*: Pago provisto dependiendo del precio que alcanzan los cultivos enumerados. Si el producto no alcanza el precio meta, se activa este pago. Se determina por el área cultivada históricamente y su rendimiento. No están sujetos a la producción corriente (del momento) para la activación del pago. El precio meta de la soya es US\$5,80/ Bushel.

c) *Programa de préstamos para asistencia en el mercadeo*: Es un programa de préstamos blandos otorgado por el gobierno. Se otorga el préstamo según una tabla establecida por unidad de producción por producir y se da la cosecha en garantía. Después de la cosecha, el productor puede volver a obtener un préstamo sobre la siguiente. En el caso de

40. Paul C. Westcott, C. Edwin Young, and Michael Price; United States Department of Agriculture, “The 2002 Farm Act. Provisions and Implications for Commodity Markets, *Agriculture Information Bulletin*, Number 778; Noviembre 2002 www.ers.usda.gov

la soya, el productor tiene derecho a US\$5 por bushel que va a producir⁴¹.

Entonces, el productor puede pagar el préstamo y los intereses. Si los intereses han bajado, puede hacerlo al interés más bajo, o si lo desea, entregar la cosecha. Los pagos directos no pueden ser más de US\$40 000 por persona. El pago contracíclico no puede ser más de US\$65 000 por persona. (No interfiere con el pago anterior.) El pago límite de ganancias por el préstamo de mercadeo es de US\$75 000.

Esta síntesis es suficiente para contrastar la apertura del mercado costarricense con la protección del agricultor norteamericano. Esta asimetría es suficiente para justificar un cuestionamiento profundo del TLC.

El apoyo norteamericano en desarrollo de ciencia y tecnología presenta otro desfase entre ambos países; dado lo extenso del tema, solo se menciona.

EL TLC y el aceite de palma

El aceite de palma entra en el mercado norteamericano libre de aranceles, bajo el régimen de la

Cuenca del Caribe. Por esta razón, los voceros del sector pidieron quedar fuera del Tratado. Ante la negativa norteamericana, los negociadores buscaron ganar tiempo. Hasta el momento, lo negociado es una desgravación del arancel en 15 años, lo máximo que otorga el Tratado. Durante los primeros cinco años no se desgrava el arancel de los aceites refinados. Del año seis al año 10, el arancel se desgrava un 40%, y del año 11 en adelante, el 60%. Hay dos salvaguardias, una por precio, y otra, por volumen. La salvaguardia se puede activar después de 1178 TM, con un crecimiento anual del 5%. Sin embargo, es muy importante tener en cuenta que la salvaguardia solo se puede activar una vez.

Es interesante considerar los entretelones de las negociaciones. Rolando Charpantier, quien trató el caso de las oleaginosas para Costa Rica, llama la atención sobre la gran asimetría existente entre equipos negociadores. Sometidos a terribles presiones, muchas de las decisiones se tomaron “entre pasillos”, o sea, salían del salón de negociaciones un momento a preguntar al representante del sector involucrado qué pensaba de la opción planteada por los norteamericanos. De esta manera

41. *Ibid.*

surgió la cifra de 1178 TM. Los costarricenses la hubieran preferido más alta, pero esto fue lo logrado⁴².

De todas formas, las salvaguardias no contienen el respaldo institucional para que sea efectiva su aplicación. Hasta el momento no se ha logrado establecer una normativa de trámite eficaz para acceder a este mecanismo. El círculo vicioso se cierra al exigir un estado pequeño, austero, etc., lo que no permite desarrollar sistemas burocráticos que funcionen. Aunque se lograra activar la salvaguardia, se especifica en el Artículo 3.15, sobre las medidas de salvaguardia agrícola, que:

...la suma de cualquier derecho de importación adicional y de cualquier otro derecho aduanero sobre dicha mercancía no excederá el menor de:

la tasa arancelaria de nación más favorecida (NMF) aplicada en el momento que se adopte la medida; o

la tasa arancelaria aplicada de NMF en efecto el día inme-

diatamente anterior a la fecha de entrada en vigor de este tratado. (Artículo 3.15 TLC)

Como se vio en el apartado anterior, la desgravación en Costa Rica ha sido acelerada y rotunda. La soya paga un 6% (partida 1507 aceite de soya incluso refinado, pero sin modificar químicamente), mientras que las margarinas, un 15%; los aceites hidrogenados, un 15%, y el aceite en bruto, un 15%.⁴³

Los impuestos a las fracciones (aceites fraccionados químicamente) rondan entre el 0 y el 15%. Los centenares de clasificaciones y mezclas de aceites y margarinas se mueven en ese margen de arancel. O sea, parece dudoso que la aplicación de la salvaguardia cubra el costo de ejecución.

A criterio de Rolando Charpantier, los productos más invasivos serán las importaciones de aceites y grasas genéricas, al estilo de los que distribuye actualmente Price Smart y las marcas de las cadenas de comercios norteamericanos.

Si vemos esta negociación, ya no desde la óptica de un producto sino de una región como la Pacífi-

42. Entrevista realizada al señor Rolando Charpantier, negociador de las oleaginosas para Costa Rica en el TLC con Estados Unidos, en junio del 2004.

43. Costa Rica. Ministerio de Hacienda, Servicio Nacional de Aduanas. www.hacienda.go.cr

co Central y Sur, notamos que el horizonte no es promisorio. El arroz ha sido el gran perdedor, como se ha comentado, y el aceite se encuentra en una lucha como la de David y Goliat.

En los estudios llevados a cabo por organismos internacionales y consultores, es lógico que se respalde la posición norteamericana y que se presenta el Tratado como una ventana de oportunidad, pero aún en estos se insiste en que debe haber un reordenamiento nacional para poder enfrentar el reto, y un acuerdo de cooperación internacional con metas por cumplir en los dos ejes: el libre comercio y la reconversión, nacional. Sin embargo, ni los sectores nacionales, ni las contrapartes de la negociación han hablado de un programa de cooperación paralelo.

CONCLUSIONES

En Costa Rica Palma Tica controla el 50% de la producción, y prácticamente el 100% de la comercialización. Por lo tanto, se podría decir que la palma ilustra las tendencias mundiales hacia la concentración, con el amplio apoyo de las élites locales.

Queda claro que la apertura comercial costarricense se llevó a

cabo más rápidamente y hasta en niveles mayores a los exigidos por los organismos internacionales. Esta apertura ha sido impulsada por una clase política neoliberal, que ha buscado usufructuar del Estado, dejando atrás los ideales redistributivos y los intereses de los agricultores.

La constante baja de los precios de los productos agropecuarios del Tercer Mundo redundará en un ahorro para el consumidor norteamericano, el cual pertenece al grupo de los mayores ingresos del planeta. Para compensar las bajas en los precios, los países no desarrollados producen más, generando un círculo autodestructivo. A pesar de ello, las naciones desarrolladas se van apropiando de los mercados más pudientes.

En cuanto al TLC, a pesar de las inmensas asimetrías y de los impactos que provocará, no tiene una contraparte de colaboración para lograr una reconversión productiva. En este contexto, las perspectivas para el Pacífico Central y Sur costarricense, no son nada promisorias.

Recientemente algunos agricultores han planteado su “dercho a producir”. Ante el énfasis en los derechos del consumidor, estos

sectores proponen su derecho a trabajar y a la supervivencia, lo que aplica para el sector palmero. Si bien es cierto, el grueso de la producción la desarrolla Palma Tica, hay un sector incipiente de cooperativas que se vería truncado en su despegue. El éxito de las cooperativas no depende de la desaparición de Palma Tica, ni viceversa. El caso cafetalero costarricense es ejemplo de un sector cooperativo exitoso, junto al gran productor. Sin embargo, según se encuentra planteado el TLC hoy, se debe pensar en una reconversión regional, en una zona de por sí deprimida.

Una última advertencia: cada fracaso productivo en la Región Pacífico Sur incide en más presión sobre el Parque Nacional de Corcovado. Si perdemos este parque habríamos perdido nuestra última frontera. Todo parece indicar que las decisiones que nos corresponde tomar, se convierten en tareas límite, sin posibilidad de volver atrás.

FUENTES CONSULTADAS

AMERICAN FARM BUREAU FEDERATION, Economic Analysis and Trade Teams. *Implications of a Central American Free Trade Agreement on U.S. Agriculture*. www.farmbureau

CHANG, Ha-Joon. 2002. *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press.

_____. *El desarrollo de la ciencia y la tecnología desde la perspectiva de la ecología histórica. El caso de la United Fruit Company 1950-1960*. Inédito.

_____. *Un enfoque desde la ecología histórica del cultivo del banano y la palma aceitera en el Pacífico costarricense*. Sin publicar.

CORRESPONDENCIA ENTRE ALBERTO TREJOS, Ministro de Comercio Exterior, Alfredo Villavicencio de Palma Tica y Leocadio Martínez de Coopeagropal. Marzo 6, 2003.

_____. 2002. *Estado de la Nación 2001*. N.º 8. Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación.

_____. 2003. *Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible 2002*. N.º 9. Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación.

_____. Ministerio de Comercio Exterior. Ley 7473. www.procomer.com

_____. Ministerio de Hacienda, Servicio Nacional de Aduanas. www.hacienda.go.cr/

ELECTRONIC OUTLOOK REPORT FROM THE ECONOMIC RESEARCH SERVICE, www.ers.usda.gov and Foreign Agricultural Service, www.fas.usda.gov

ENTREVISTAS CON LA LIC. MARTA VINOCOUR abogada de Coopeagropal. Varias entrevistas abril, mayo, junio, 2004.

- ENTREVISTA REALIZADA AL SR. MANUEL ALVARADO, presidente de Coopeagropal en febrero de 2004.
- ENTREVISTA REALIZADA AL SR. ROLANDO CHARPANTIER, negociador para el sector de las oleaginosas para Costa Rica en el TLC con Estados Unidos, en junio del 2004.
- EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES, United States Trade Representative, *Free Trade With Central America. Strengthening Democracy, Promoting Prosperity*. www.ustr.gov
- FERNÁNDEZ ARIAS, Mario. 2004. *La agricultura costarricense ante la globalización. Las nuevas reglas del comercio internacional y su impacto en el agro*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- FURTADO, Celso. 2003. *En busca de un nuevo modelo. Reflexiones sobre la crisis contemporánea*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- HARTLEY, C. W. S. 1998. *The Oil Palm*. 3 ed., London, Longman.
- HENDERSON, Janice and Daphne Osborne. 2000. "The Oil Palm in all our lives: how this came about", *Endeavor*. Vol. 24(2) 2000. p. 63.
- HIDALGO CAPITÁN, Luis Antonio. "La forzada apertura comercial y el modelo neoliberal de desarrollo en Costa Rica"; www.uhu.es/antonio.hidalgo/documentos/RCS-UCR-78-79.pdf
- INFORMACIÓN CORPORATIVA GRUPO NUMAR; www.numar.net/esp.info.html.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS 2000. Costa Rica. IX Censo Nacional de Población y Vivienda, Costa Rica 2000.
- JONES, J. M. 1989. "Tropical Oils - truth and consequences". *Cereal Foods World*. Vol. 34.
- Juicio por prácticas monopólicas promovido por La Comisión para Promover la Competencia en contra del Grupo Palma Tica/Numar y Coopeagropal. Expediente N.º 10-003-01.
- MONGE, Ricardo, Claudio González-Vega y Francisco Monge-Ariño. *Efectos Potenciales de un Tratado de Libre Comercio entre USA y Centro América sobre el sector agropecuario y agroindustrial de Costa Rica y El Salvador*. Documento producto de una asesoría de los autores puesto en internet. www.procesos.org
- OBANDO ROJAS, Luis Eduardo. 1999. Unidad de Política Comercial. Ministerio de agricultura y Ganadería. Costa Rica. *La producción y el comercio mundial de aceites vegetales: El caso de la palma aceitera en Costa Rica*.
- PÉREZ BRIGNOLI, Héctor. 1997. *Historia Contemporánea de Costa Rica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- RICHARDSON, D. L. 1995. *The History of Oil Palm Breeding in the United Fruit Company*, A. S. D. Costa Rica.
- SALAZAR XIRINACHS, José M. *Las Asimetrías en los TLC's contemporáneos y el TLC Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA)*. Documento presentado en el Seminario sobre el TLC de Centroamérica con los Estados Unidos, organizado por la Academia de Centroamérica. Jueves 15 de mayo, San José, Costa Rica.

SEPSA. 2002. Boletín Estadístico N.º 13, 2002.

VAN STUYVENBERG, J. H. 1969. *An Economic, Social and Scientific History of Margarine 1869-1969*. Liverpool, University Press.

WESTCOTT, Paul y Edwing Young. 2002. *The 2002 Farm Act. Provisions and Implications of Commodity Markets*. Bulletin N.º 778. Noviembre 2002. United States Department of Agriculture, Agriculture Information. www.ers.usda.gov