



Una serie regular de notas destacando las lecciones recientes del programa operacional y analítico de la Región de América Latina y el Caribe, del Banco Mundial.

CAFTA: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES EN LOS EN LOS SECTORES AGRÍCOLA Y AGRO-INDUSTRIAL

Ricardo Monge-González, Miguel Loría-Sagot, Claudio González-Vega

Contexto: Las negociaciones del CAFTA

Desde 1984, las diferentes reformas de liberalización del comercio han incrementado el flujo comercial con Estados Unidos y revelado las ventajas comparativas reales y potenciales de los países centroamericanos (América Central). Tales reformas incluyen aquellas implementadas unilateralmente por los países de América Central, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI), la adhesión de América Central a la Ronda de Uruguay (1986-1994), la participación como miembro en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los Acuerdos de Libre Comercio (ALC) con México a partir de 1995, año en que dicho país ingresó al NAFTA.

Pese a estas reformas, las presiones proteccionistas persisten en América Central y EE.UU. En respuesta a un fuerte cabildeo, algunos productos agrícolas y agro-industriales fueron excluidos de las listas actualmente vigentes de los ALC en cuanto a bienes sujetos a reducciones arancelarias. Las barreras para-arancelarias siguen bloqueando la importación de bienes básicos para los que América Central cuenta con ventajas comparativas así como un gran potencial exportador. En América Central y EE.UU., es probable que se produzca una reacción de parte de los exportadores de bienes tradicionales (como el café, las bananas, el azúcar y la carne de vacuno) y no tradicionales junto a los productores del sector agrícola de sustitución de las importaciones y bienes no transables ante las nuevas negociaciones comerciales.

El análisis del Banco Mundial sobre los Desafíos y las Oportunidades del CAFTA

Las negociaciones sobre un Área de Libre Comercio para América Central (CAFTA) se llevan adelante desde enero de 2003. En este marco, un informe del Banco Mundial titulado "Retos y Oportunidades para los Sectores Agropecuario y Agroindustrial de América Central ante un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos" analiza la forma en que un ALC entre EE.UU. y América Central podría afectar a los sectores agrícolas y agro-industriales de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. El informe

aborda dos preguntas fundamentales: (i) cómo garantizar un mejor acceso al mercado estadounidense para las exportaciones agrícolas y agro-industriales centroamericanas, y (ii) cómo promover una mayor apertura para las importaciones desde EE.UU. de alimentos "sensibles" en cada uno de los mercados nacionales de América Central.

Los autores de este informe analizan la estructura de las exportaciones agrícolas y agro-industriales así como la estructura de las ventajas comparativas que se han revelado en América Central y las barreras arancelarias y para-arancelarias que enfrentan estas exportaciones en EE.UU. El informe recomienda que las negociaciones del CAFTA consideren: (i) las lecciones de la incorporación de México al NAFTA, (ii) el proteccionismo hoy existente en EE.UU., y (iii) las características específicas de cada país centroamericano, e invita también a adoptar reformas nacionales a políticas que conduzcan al mejoramiento de la competitividad de los productores centroamericanos de bienes "sensibles" y de aquellos nuevos productos de exportación.

El comercio entre América Central y Estados Unidos

Estados Unidos es el principal socio comercial de América Central. La participación en el total de las exportaciones a EE.UU. fluctúa entre 23%, en el caso de El Salvador, y 53%, en el de Honduras; la participación en el total de importaciones provenientes de EE.UU. fluctúa entre 24%, en Nicaragua, y 51%, en Costa Rica.

Los niveles de apertura de las economías centroamericanas son altos, aunque diversos. En 2000, las exportaciones oscilaron entre el 10% (El Salvador) y el 34% (Costa Rica) del PIB y las importaciones, entre el 27% (Guatemala) y el 72% (Nicaragua) del PIB. El **índice de apertura comercial** [(exportaciones+importaciones)/PIB] en el tramo más bajo fue de 0,39 (El Salvador) y de 0,41 (Guatemala), y en el tramo más alto, de 0,71 (Honduras), 0,72 (Costa Rica) y 0,98 (Nicaragua).

La participación de los bienes básicos en el total de exportaciones ha

disminuido con el desarrollo y alcanza sus niveles más altos (85%) en Nicaragua y los más bajos (33%) en Costa Rica, donde las exportaciones de bienes manufacturados creció a gran velocidad desde mediados de los años ochenta y la inversión en capital humano e infraestructura institucional han atraído recientemente a empresas de alta tecnología de capitales extranjeros (por ej., INTEL). En 2001, las exportaciones de Costa Rica (US\$5.043 millones) superaron en cinco veces el valor registrado en 1985 (US\$ 976 millones).

Todos los países centroamericanos (excepto El Salvador) son *exportadores netos* de productos agrícolas y agro-industriales, los cuales están destinados tanto a EE.UU. como al resto del mundo, si bien EE.UU. es su destino principal –las participaciones fluctúan entre 36% (El Salvador) y 63% (Honduras). En cuanto a valores absolutos, Costa Rica es sin lugar a dudas el mayor exportador de productos primarios hacia EE.UU., país que también es una fuente clave de las importaciones de alimentos de América Central. Al respecto, las participaciones oscilan entre 29% (Nicaragua) y 46% (Costa Rica). Dicho de manera simple, el mercado estadounidense es importante para América Central.

La Iniciativa de la Cuenca del Caribe

EE.UU. aprobó en forma unilateral la Ley para la Recuperación de las Economías de la Cuenca del Caribe (1983), la cual garantizó un tratamiento preferencial en materia arancelaria a la mayoría de las importaciones provenientes de América Central. Aunque de acuerdo con la intención original su vigencia sería de 12 años (hasta 1995), la ley fue extendida en 2000 hasta el año 2008, con la aprobación de la Ley de Comercio y Desarrollo HR1594 (paridad del NAFTA).



La CBI y la paridad del NAFTA otorgaron a la mayoría de los bienes producidos en América Central acceso libre de aranceles a EE.UU., en los casos en que (i) los bienes fueran cultivados o manufacturados en uno o más países de la CBI; (ii) las importaciones de materias primas hubieran sido sometidas a transformaciones sustanciales; (iii) el valor agregado local alcanzara 35% o más de los costos totales de producción, y (iv) de haberse empleado materias primas de los EE.UU., el valor agregado nacional o regional fuera de al menos 20%. Antes de la paridad del NAFTA, la CBI excluía al atún enlatado y también establecía *cuotas* libres de arancel para la carne, los productos lácteos, el azúcar, el maní, el tabaco y el algodón y un arancel destinado a las naciones más favorecidas en el caso de sobrepasar las cuotas de importación; pese a lo anterior, EE.UU. podía adoptar salvaguardias en el caso de que importaciones masivas hubieran causado un daño comprobado a los productores estadounidenses.

Las preferencias establecidas en la CBI y las reformas comerciales dieron lugar a un incremento sustancial del flujo comercial de los países de la región. Por ejemplo, las exportaciones no tradicionales de Costa Rica crecieron 31% al año y el porcentaje de estos productos cuyo destino final era EE.UU. creció de 37% (1982) a 55% (1988). Costa Rica gozó de las ventajas que ofrece un aprendizaje temprano y es el país que ha obtenido los mejores frutos del trato preferencial en

cuanto a las importaciones agrícolas, seguido de cerca por Guatemala y Nicaragua. Entre 1989 y 2001, las exportaciones agrícolas de Costa Rica a EE.UU. experimentaron un aumento desde US\$517 millones a US\$ 1.063 millones (equivalente a un incremento anual promedio de 6,2%). Durante el mismo período, las exportaciones agrícolas de Guatemala aumentaron de US\$454 millones a US\$731 millones, mientras que las de Nicaragua pasaron de casi cero a US\$205. En contraste, las exportaciones agrícolas de Honduras al mercado estadounidense se estancaron y las de El Salvador disminuyeron, ambos resultados exacerbados por la crisis del café.

Los determinantes del éxito en la exportación

Al ingresar a EE.UU., las exportaciones de 48 productos agrícolas básicos provenientes de América Central deben superar *aranceles máximos* que oscilan entre 21 y 121%. Así, a pesar de las preferencias arancelarias tales como las que ofrece la CBI, EE.UU. mantienen aranceles y barreras para arancelarias (BPA) contra las importaciones de productos que son considerados “sensibles” por este país. Clark y Zarrilli (1994) encontraron que, del valor de las exportaciones de América Central, 48% (Costa Rica), 68% (El Salvador), y 45% (Guatemala y Honduras) enfrentan algún tipo de BPA en EE.UU. Además, este último país aplicó cuotas a las importaciones y aranceles estacionales según la Sección 22 de la ley de Agricultura de 1993. En el caso de Costa Rica, las medidas aplicadas fueron cuotas arancelarias para el chocolate y otros alimentos procesados, procedimientos de licencias automáticas para la carne y preparados derivados de la carne, derechos *antidumping* para las flores, aranceles más altos para el alcohol etílico y aranceles estacionales para las importaciones de una gran variedad de frutas y verduras. Las exportaciones de El Salvador, Guatemala y Honduras enfrentaron licencias automáticas para la carne y los preparados derivados de la carne, así como cuotas sobre el queso.

En los países de América Central, los “productos sensibles” – productos agrícolas clave para el consumo nacional (como productos lácteos, maíz amarillo, arroz, frijoles, azúcar, carne de vacuno, cerdo y ave)– gozan de algún tipo de protección. Las tasas reales de protección varían mucho según el producto y el país. Lo mismo ocurre con los productos que se excluyen de las recientes BPA. En este sentido, en la totalidad de América Central se esgrimen argumentos en pro de la liberalización para este tipo de productos, por cuanto las restricciones comerciales no son una herramienta apropiada para enfrentar los problemas ni la falta de competitividad asociada a estos productos. Sobre la base de los éxitos y fracasos de México, el documento sugiere el empleo de mecanismos alternativos que fomenten la competitividad.

Subsidios nacionales a la agricultura

El 42% de las exportaciones de América Central y 8% de sus importaciones se ven afectadas por los subsidios directos a la producción agrícola en el extranjero, medida que hace descender los precios mundiales y aumenta su volatilidad. La producción nacional de productos subsidiados puede verse aún más protegida por las barreras comerciales que son particularmente dañinas para las exportaciones de los países en desarrollo.

En el marco de las negociaciones del CAFTA, América Central debería asignarle prioridad a la reducción de los aranceles y las BPA, en comparación con la disminución de los subsidios de la producción estadounidense. Una reducción del 50% en los aranceles de los países de la OMC aumentaría las exportaciones agrícolas de América Central entre un 14,6% (Costa Rica) y un 3,4% (El Salvador) y las importaciones de América Central entre un 4,5% (El Salvador) y un 2,9% (Nicaragua). En contraste, una reducción del 50% en los subsidios a la producción de los países de la OMC incrementaría las exportaciones de América Central entre un 1,7 % (Costa Rica) y un 1% (El Salvador) y dejaría las importaciones casi intactas. La reducción de los aranceles tendría un mayor impacto en los términos de intercambio y los niveles de bienestar de los países centroamericanos (Hoekman *e tal.*, 2002). Costa Rica obtiene mayores ganancias en comparación con los demás países de la región debido a su mayor elasticidad de precios y oferta de exportaciones, por lo que se encuentra también en mejores condiciones para sacar provecho de un mayor acceso al mercado mundial.

Ventajas comparativas manifiestas de los países de América Central

La principal contribución del documento consiste en la identificación de listas de negociación (o “*shopping lists*”) para cada país de América Central, las cuales se fundan en las ventajas comparativas manifiestas en cada caso, así como en sus correspondientes barreras de acceso al mercado estadounidense. Sobre la base de cifras recolectadas para 1998-1999-2000, para cada país, se computaron índices de ventajas comparativas manifiestas (RCAI, por su sigla en inglés) (Balassa, 1967). El RCAI compara la participación en las exportaciones que registra un país (por ej. El Salvador) respecto de un determinado producto (por ej., café) hacia un destino en particular (por ej., EE.UU.), en relación con las exportaciones del mismo producto realizadas por un grupo de países centroamericanos al mismo destino, con la participación en el total de exportaciones de un grupo de

productos (ej. Productos agrícolas) efectuadas por el grupo de países en cuestión. Si la relación es mayor que 1, el país posee una ventaja comparativa en este producto, como lo manifiesta su éxito relativo en la exportación del bien (Véase el Cuadro 1).

Cuando existen barreras de entrada al mercado estadounidense, cualquier negociación de TLC debería centrarse en estos productos. Los RCAI de cada país, se calcularon tanto para EE.UU. como para el resto del mundo. Cuando los RCAI para el resto del mundo, salvo para EE.UU., son iguales o mayores que 1, se presume la existencia de obstáculos o barreras al comercio. Esta presunción fue luego verificada determinando la existencia de subsidios nacionales a la producción, aranceles y BPA en EE.UU. así como la posibilidad de que EE.UU. sea un *exportador neto puro* de estos productos.

En el nivel de partidas arancelarias de 8 dígitos, Costa Rica posee ventajas comparativas manifiestas a nivel mundial en 267 partidas, con exportaciones promedio de US\$1.536 millones, pero éste no es el caso de 136 partidas que se exportan a EE.UU. Es decir, en el mercado estadounidense, Costa Rica no ha tenido el mismo acierto exportador que ha experimentado en el resto del mundo respecto de cerca de la mitad de las partidas arancelarias exportadas hacia tal destino. Si se eliminarán las barreras, este país centroamericano podría explotar este potencial exportador. En la mayoría de estos casos (83% de las 136 partidas arancelarias), Costa Rica realiza en efecto exportaciones al mundo pero ninguna a EE.UU., debido fundamentalmente a la existencia de algún tipo de barrera. Salvo algunos pocos productos para los cuales EE.UU. es un exportador neto, es así como se forma la lista de negociación (*shopping list*) de Costa Rica, la cual incluye algunos productos lácteos, plantas y frutas comestibles, semillas, preparados derivados de la carne y el pescado, azúcar procesada, entre otros.

El Salvador posee ventajas comparativas manifiestas en el mundo en 200 partidas arancelarias, con un promedio de exportaciones de US\$542 millones, aunque no es el caso de las 116 partidas arancelarias exportadas a EE.UU. Es decir que en el caso de más de la mitad de los productos en los cuales El Salvador ha sido un exportador exitoso en el mundo, su acierto en el mercado estadounidense no ha sido tal. En el 94% de estos casos, se registran exportaciones hacia el mundo pero ninguna a EE.UU., fundamentalmente debido a barreras similares a las que enfrenta Costa Rica. Exceptuando los bienes para los cuales EE.UU. es un exportador neto puro, así se forma la lista de negociación (*shopping list*) de El Salvador.

Guatemala posee ventajas comparativas manifiestas en el mundo en 261 partidas arancelarias, con exportaciones promedio de US\$1.236 millones, lo que tampoco es el caso de 184 partidas que exporta a EE.UU. Respecto de 70% de los productos exportados con éxito por Guatemala hacia el mundo, el acierto en el mercado estadounidense ha sido muy distinto. En el 89% de estos casos, se registran exportaciones al mundo pero ninguna a EE.UU. Exceptuando los bienes en los cuales EE.UU. es un exportador neto puro, así se forma la lista de negociación (*shopping list*) de Guatemala.

Honduras posee ventajas comparativas manifiestas en el mundo en 132 partidas arancelarias, con exportaciones promedio de US\$494 millones, cifra que

Tabla 1 País	No. de Partidas RCA (comercio mundial)	Exportación promedio de Partidas RCA (millones \$)	Nº partidas con índice RCAI =1 para el mundo pero no para EE.UU.	% de partidas anterior sin exportaciones a EE.UU.
Costa Rica	267	1536	136	83
El Salvador	200	542	116	94
Guatemala	261	1236	184	89
Honduras	132	494	75	85
Nicaragua	140	401	82	81

no corresponde a las sumas registradas en 75 partidas arancelarias exportadas al mercado estadounidense. Honduras no ha tenido el mismo acierto en tal mercado en más de la mitad de los productos en los cuales ha sido exitoso respecto del resto del mundo. En el 85% de estos casos, se registran exportaciones al mundo pero ninguna a los EE.UU. Con excepción de los productos en los cuales EE.UU. es un exportador neto puro, así se forma la lista de negociación (*shopping list*) de Honduras.

Nicaragua posee ventajas comparativas manifiestas en el mundo en 140 partidas arancelarias, con exportaciones promedio de US\$401 millones, cifra que tampoco corresponde a los registros de 82 partidas exportadas a EE.UU. Es decir que Nicaragua no ha tenido el éxito exportador en este país que ha experimentado respecto de sus exportaciones hacia el mundo para más de la mitad de los productos exportados tal destino. En el 81% de estos casos, se registran exportaciones al mundo pero ninguna a EE.UU. Exceptuando los bienes para los cuales EE.UU. es exportador neto puro, así se forma la lista de negociación (*shopping list*) de Nicaragua.

Así, a pesar de la CBI, la lista de productos agrícolas y agroindustriales de América Central que enfrentan barreras importantes en el mercado estadounidense aún es larga, pues, de hecho, la mayoría de estos productos fueron excluidos de la CBI. Las listas de negociación (*shopping list*) de los países centroamericanos presentan ciertas diferencias.

Productos sensibles

Son varios los productos agrícolas clave de consumo doméstico (como por ej., productos lácteos, maíz amarillo, frijoles, azúcar, carne de vacuno, cerdo y ave) que gozan de algún tipo de protección en los países de América Central y se han designado como productos sensibles. Las tasas reales de protección se encuentran altamente diseminadas entre productos y países. Aquellos productos excluidos de los TLC recientes también difieren según el país. Además, en toda América Central, se esgrimen argumentos a favor de la liberalización del comercio de estos productos. Las restricciones comerciales no son una herramienta adecuada para lidiar con los problemas que presentan estos productos ni y la falta de competitividad que existe al respecto. El documento sugiere utilizar mecanismos alternativos para fomentar la competitividad en estas áreas y da cuenta, a modo de guía, de los éxitos y fracasos de la experiencia mexicana.

Baje el informe completo desde: <http://www.worldbank.org/lactrade>

El Banco Mundial y CAFTA

A medida que los países de Centroamérica avanzan en negociaciones de libre comercio con Estados Unidos, el Banco Mundial ha diseñado una estrategia de apoyo para asegurar que un futuro acuerdo de libre comercio cumpla sus objetivos en materia de reducción de pobreza y aumento del crecimiento económico. La estrategia de asistencia del Banco incluye créditos, estudios analíticos y de asesoría, así como el financiamiento de proyectos por medio de donaciones.

Un elemento clave de la estrategia del Banco es la ayuda ofrecida a través de una cartera de préstamos ya aprobados

por US\$41,3 millones, orientados a mejorar la competitividad de empresas en Nicaragua, Guatemala y El Salvador. Estos préstamos se encuentran en proceso de adaptación con el objeto de centrarse más directamente en los desafíos inmediatos que plantea el CAFTA. Además, en 2003 se presentará a la junta del Banco un nuevo proyecto de competitividad para Honduras. Para mayor información sobre estos proyectos, vaya a <http://www.worldbank.org/projects>

Además de aportar recursos de crédito, el Banco está respondiendo a las solicitudes de los gobiernos centroamericanos respecto de asesoría analítica por medio de estudios para asuntos estratégicos relacionados con el CAFTA cuyos temas fueron consultados en toda la región en diciembre de 2002. Estos esfuerzos se fundan en los estudios denominados "Lessons from NAFTA" recientemente publicados por la Oficina del Economista en Jefe para América Latina. Véase <http://www.worldbank.org/laceconomist>.

El Banco también obtuvo recursos de donaciones para fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos centroamericanos para facilitar la implementación de políticas relativas al CAFTA. Algunas de las áreas de apoyo consisten en el desarrollo de sistemas y la capacitación de funcionarios públicos.

Véase también

Lecciones del NAFTA y otros Acuerdos de Libre Comercio

El objetivo de este estudio (disponible en <http://www.worldbank.org/laceconomist>) era extraer lecciones de utilidad para las autoridades a cargo de formular políticas de la región respecto del probable diseño y efectos económicos que podrían tener futuros acuerdos de libre comercio (ALC) con Estados Unidos. Esto implica a su vez un triple objetivo: (1) una evaluación de la experiencia mexicana con el NAFTA de modo de evaluar lo que se puede esperar en cada país de tales ALC, particularmente en términos de apurar la convergencia con EE.UU., además de la forma en que esto puede estar sujeto a sus propios marcos institucionales y políticos; (2) una evaluación de la manera en que características clave del NAFTA, que podrían replicarse en futuros ALC con EE.UU., afectarían a otros países de la región que optaran por ingresar a este acuerdo pero a partir de condiciones iniciales que podrían diferir de las de México; y (3) una evaluación del impacto del NAFTA sobre países de América Latina y el Caribe hasta ahora excluidos, para tener una perspectiva regional del NAFTA, más allá de México, así como para proveer antecedentes a las autoridades respecto de las temáticas que podrían surgir al incluir o excluir ciertos países durante el proceso de conformación de un Área de Libre Comercio para América, ALCA.

Sobre los autores

Los autores son el Director Ejecutivo de la Fundación CAATEC, Profesor de Economía de la Universidad de Costa Rica y Profesor de Economía Agrícola Ambiental y del Desarrollo en la Ohio State University

Sobre "en breve"

Para registrarse a "en breve" por favor envíe un correo electrónico a "en_breve @worldbank.org"