



Desafíos, oportunidades y perspectivas de los acuerdos comerciales con los Estados Unidos:

el caso de tres cadenas y países de América Latina y el Caribe

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2016



Desafíos, oportunidades y perspectivas del acuerdo comercial con Estados Unidos: el caso de tres cadenas y países de América Latina y el Caribe por IICA se encuentra bajo una Licencia Creative Commons

Reconocimiento-Compartir igual 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO)

(<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>)

Creado a partir de la obra en www.iica.int.

El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda.

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio Web institucional en <http://www.iica.int>

Coordinación editorial: Adriana Campos y Nadia Monge

Corrección de estilo: Máximo Araya

Diagramación: Carlos Umaña

Diseño de portada: Carlos Umaña

Desafíos, oportunidades y perspectivas del acuerdo comercial con Estados Unidos: el caso de tres cadenas y países de América Latina y el Caribe / IICA. – San José, C,R, : IICA : USDA, 2016.

46 p.; 21,59 cm X 27,94 cm

ISBN: 978-92-9248-636-5

Publicado también en inglés

1. Acuerdos comerciales 2. Comercio internacional 3. Mercados 4. Política de comercialización 5. Productos agrícolas 6. Creación de capacidad 7. Toma de decisiones 8. Cooperación público-privada 9. Mandioca 10. Plátano 11. Café 12. América Latina 13. Caribe 14. EUA I. IICA II. Título

AGRIS
E71

DEWEY
382.911713

San José, C.R.
2016

Contenido

Siglas	4
Índice de cuadros, gráficos y figuras	5
Agradecimientos	7
Presentación	8
Metodología	10
Resumen ejecutivo	11
I. Los tratados de libre comercio de El Salvador, Perú y la República Dominicana con los Estados Unidos	13
1.1. Los tratados de libre comercio con los Estados Unidos: el CAFTA-DR y el APC	13
1.2. Algunas similitudes y diferencias entre el APC y el CAFTA-DR	14
1.3. Algunas similitudes y diferencias en el rol del sector empresarial para el aprovechamiento del mercado estadounidense	17
II. La situación del comercio agrícola con los Estados Unidos y de las cadenas seleccionadas	20
2.1. Tendencias del comercio agrícola con los Estados Unidos: importaciones y exportaciones	20
2.2. Comportamiento de las exportaciones de las cadenas seleccionadas hacia los Estados Unidos	24
III. Limitaciones generales al comercio con los Estados Unidos	27
3.1. Categorías de las limitaciones al comercio con los Estados Unidos	27
3.2. Limitaciones vinculadas a la institucionalidad pública del comercio agrícola	29
3.3. Limitaciones vinculadas a la cultura empresarial y de exportación	32
3.4. Limitaciones vinculadas a la producción y a la productividad	34
IV. Conclusiones	37
Recomendaciones	40
Bibliografía	43

Siglas

AmCham	Cámara Estadounidense de Comercio
ALC	América Latina y el Caribe
APC	Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y los Estados Unidos
ATCI	Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión
ATPA	Ley de Preferencias Arancelarias Andinas
ATPDEA	Ley de Promoción Comercial y Erradicación de la Droga
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAESPA	Centro de Análisis Estratégico para la Agricultura (IICA)
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos
CCI	Centro de Comercio Internacional
CEI-RD	Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana
COEXPORT	Corporación de Exportadores de El Salvador
COOPEYUCA	Cooperativa de Productores de Yuca (República Dominicana)
EE. UU.	Estados Unidos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FAS	Servicio Agrícola Exterior (USDA)
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe
IED	Inversión extranjera directa
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
JNC	Junta Nacional del Café (Perú)
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería (El Salvador)
MIC	Ministerio de Industria y Comercio (República Dominicana)
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego (Perú)
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Perú)
MINEC	Ministerio de Economía (El Salvador)
MSF	Medidas sanitarias y fitosanitarias
OEA	Organización de los Estados Americanos
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización no gubernamental
OTC	Obstáculos técnicos al comercio
PROESA	Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador
PROMPERU	Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo
PYBES	Plataneros y Bananeros de El Salvador, Sociedad Cooperativa de R. L. de C. V.
SA	Sistema Armonizado (OMA)
TLC	Tratado de libre comercio
TTP	Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica
UE	Unión Europea
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USDA	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos
USDA-FAS	Servicio Agrícola Exterior del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos
USTR	Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos

Índice de cuadros, gráficos y figuras

Cuadro 1.	Evolución del comercio entre los países analizados y los Estados Unidos, según la tasa de crecimiento promedio anual en el período 2004-2015.	21
Cuadro 2.	Rubros principales de las importaciones y exportaciones agrícolas, según la tasa de crecimiento anual en el período 2004-2015.	23
Cuadro 3.	Participación de las exportaciones de rubros seleccionados en las exportaciones agrícolas totales a los Estados Unidos en 2015.	25
Cuadro 4.	Evolución de las exportaciones de los rubros seleccionados en el período 2004-2015, según la tasa de crecimiento promedio anual.	25
Gráfico 1.	Evolución de las exportaciones de El Salvador, Perú y la República Dominicana a los Estados Unidos, en valores corrientes (miles de USD) para el período 2004-2015.	26
Figura 1.	Factores que limitan el comercio entre los Estados Unidos y algunos países latinoamericanos con los que mantiene un TLC.	28
Figura 2.	Causas y efectos de las limitaciones vinculadas a la institucionalidad pública del comercio agrícola para el aprovechamiento del mercado estadounidense.	31
Figura 3.	Causas y efectos de una baja organización empresarial en las tres cadenas seleccionadas.	33
Figura 4.	Principales causas y efectos de las limitaciones productivas para la gestión y el aprovechamiento del comercio con los Estados Unidos.	35
Figura 5.	Principales causas y efectos de las limitaciones relacionadas con prácticas inadecuadas de manufactura y procesamiento.	36



Agradecimientos

La ejecución del proyecto “Fortalecimiento del comercio bilateral entre Estados Unidos y aquellos países de América Latina con los que Estados Unidos ha establecido acuerdos de libre comercio” fue posible gracias a los aportes financieros del Servicio Agrícola Exterior del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA-FAS) y la colaboración de muchos funcionarios del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y de los gobiernos y el sector privado de El Salvador, Perú y la República Dominicana.

Agradecemos profundamente el apoyo de las representaciones del IICA en Estados Unidos, El Salvador, Perú y República Dominicana. De igual forma, reconocemos la labor de Hugo Chavarría, especialista en análisis sectorial y cuantitativo de la Sede Central del IICA, y de Luis Morán, especialista en agronegocios de la Representación del IICA en Perú, por sus aportes metodológicos y técnicos.

Asimismo, extendemos nuestros agradecimientos a:

- James French, especialista principal, competitividad y sustentabilidad de las cadenas agrícolas del IICA, por su liderazgo y coordinación principal del Proyecto.
- Edgar Cruz y Héctor G. Pérez, especialistas en agronegocios de El Salvador y la República Dominicana.
- Adriana Campos y Nadia Monge, especialistas en comercio de la Sede Central del IICA, por su apoyo técnico y en la coordinación del Proyecto.
- Todo el personal administrativo que participó en la realización de las actividades del proyecto.
- Todos los especialistas del IICA que enriquecieron los productos del proyecto con sus experiencias, recomendaciones y lecciones aprendidas.
- Todos los participantes de ministerios de comercio, economía y agricultura; promotoras comerciales; cámaras y gremios empresariales; empresas exportadoras; organizaciones no gubernamentales y la academia que asistieron a los talleres de identificación de elementos de estrategias para el comercio con los Estados Unidos y al seminario de intercambio de experiencias, por haber enriquecido esta labor con sus aportes, conocimientos, experiencias y recomendaciones.
- Gilberto Larrea, Ruth Montes de Oca y Samuel Zamora, quienes conformaron el equipo de consultores de este proyecto, por su invaluable labor en la recopilación y análisis del material que sirvió de insumo para la elaboración de este documento.

Presentación

Este documento brinda un panorama general sobre los hallazgos obtenidos mediante el proyecto “Fortalecimiento del comercio bilateral entre Estados Unidos y aquellos países de América Latina con los que Estados Unidos ha establecido acuerdos de libre comercio”, ejecutado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y financiado por el Servicio Agrícola Exterior (FAS) del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA).

Los acuerdos comerciales son instrumentos jurídicos suscritos por los gobiernos para regular el intercambio con otros países y forman parte de una estrategia de largo plazo dirigida a impulsar la inserción comercial en el ámbito internacional. Es decir, por sí solos no logran el crecimiento y la diversificación de la economía ni el aumento del empleo y la mejora de su calidad. En virtud de ello, es fundamental que los países cuenten con políticas y medidas macroeconómicas, sociales, ambientales y de gobernanza, entre otras, que faciliten el aprovechamiento de los beneficios de dichos acuerdos (MINCETUR 2015).

Además, según algunos autores, los acuerdos de libre comercio constituyen uno de los elementos que deben tomarse en cuenta en la formulación y aplicación de políticas comerciales que procuren promover las exportaciones de productos de mayor valor agregado (Dingemans y Ross 2012:34).

Dado lo anterior, este proyecto busca contribuir a que países seleccionados de América Latina mejoren el comercio de algunos productos agrícolas cuyo intercambio con los Estados Unidos es mínimo, muy bajo o se encuentra por debajo de sus niveles potenciales. El objetivo principal se centra en reforzar las capacidades de entes agrícolas para implementar y aprovechar los acuerdos de libre comercio negociados con el país norteamericano. También busca promover el comercio de doble vía entre este país y las naciones seleccionadas de América Latina.

El proyecto toma en cuenta a actores públicos y privados de El Salvador, Perú y la República Dominicana y focaliza sus acciones en un rubro agrícola de alto potencial comercial en cada uno de esos países. Se seleccionaron cadenas agrícolas que poseen las condiciones productivas y económicas requeridas para aprovechar las condiciones de apertura del mercado estadounidense: café en Perú, plátano macho en El Salvador y yuca en la República Dominicana.

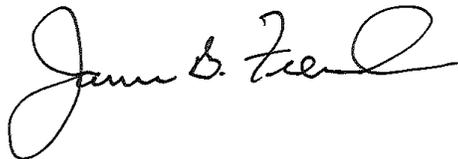
De los once países de América Latina y el Caribe (ALC)¹ que mantienen tratados de libre comercio (TLC) vigentes con los Estados Unidos se seleccionaron únicamente los tres mencionados anteriormente, tomando en cuenta los recursos disponibles y criterios como la representatividad geográfica, la presencia del IICA y el USDA en el país y la existencia de vínculos interinstitucionales con ambas organizaciones, la estabilidad política, la relevancia del tema en el país y la solidez del desarrollo institucional y empresarial en torno a los acuerdos comerciales, entre otros.

¹ Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y la República Dominicana.

En virtud de lo expuesto, este documento consta de las siguientes tres secciones principales, en que se presentan los principales hallazgos comunes y algunos elementos diferenciadores encontrados en los tres países:

- a) La primera sección aborda aspectos puntuales del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-DR) y del Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos (APC) en materia agrícola, así como de las entidades competentes en la administración e implementación de esos acuerdos y en la promoción comercial.
- b) La segunda sección describe la evolución de las importaciones y las exportaciones agrícolas de los tres países con los Estados Unidos, tanto a nivel general como en el ámbito de las cadenas seleccionadas.
- c) La tercera sección muestra las limitaciones que enfrentan los países para la implementación y el aprovechamiento de los TLC.

Finalmente, se presentan las conclusiones generales del proyecto y algunas recomendaciones propuestas por los consultores y los actores participantes.



James French

Especialista principal

Competitividad y Sustentabilidad de las Cadenas Agrícolas

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

Metodología

Es importante conocer la metodología que se utilizó para realizar las actividades del proyecto y cumplir con sus objetivos, puesto que los hallazgos principales documentados en este estudio se originan de esas actividades.

La primera actividad fue la realización de consultas a fuentes primarias de información, incluidas las representaciones del IICA en los países, los consultores y los funcionarios de entidades gubernamentales y civiles en cada país.

Se consultaron también algunas fuentes secundarias, como las bases de datos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Centro de Análisis Estratégico para la Agricultura (CAESPA) del IICA, así como los sitios web del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) y de ministerios, cámaras empresariales y entidades promotoras de comercio, entre otras instituciones.

Para el cumplimiento del objetivo principal, se llevaron a cabo seis grandes actividades:

1. Identificación y selección de los países, las cadenas y las entidades objeto de estudio.
2. Identificación y análisis de causas/efectos de cuellos de botella que limitan el aprovechamiento del mercado de los Estados Unidos por parte de las cadenas seleccionadas.
3. Identificación de elementos para la construcción de una estrategia que solvete las limitaciones para el aprovechamiento comercial del mercado de los Estados Unidos.
4. Identificación y análisis de experiencias relevantes en materia de administración de acuerdos y de promoción comercial en cada país seleccionado.
5. Formación de capacidades en materia de administración, implementación, promoción y aprovechamiento de los acuerdos de libre comercio objeto de estudio, así como establecimiento de relaciones interinstitucionales entre las entidades de los tres países responsables de esas tareas.
6. Sistematización de los resultados en documentos técnicos.

Para realizar las actividades anteriores se contó con la colaboración de personal técnico del IICA en todas las etapas del proyecto, así como con el apoyo de consultores nacionales en cada país para la recolección, el análisis, la sistematización y la validación de los hallazgos obtenidos. También participaron actores públicos y privados en actividades de intercambio de conocimientos y validación de resultados, en las que se utilizó la metodología del árbol de causas y efectos.

El proyecto culminó con la obtención de instrumentos para la sistematización de los aspectos que limitan el comercio y el aprovechamiento de los acuerdos comerciales y de algunas experiencias relevantes en el tema. Asimismo, se formuló una metodología para identificar las limitaciones al comercio bilateral con los Estados Unidos y los elementos de una estrategia para mejorarlo. Por último, se elaboraron informes en que se sistematizaron los resultados obtenidos en cada país.

El principal resultado fue haber logrado que varios actores públicos y privados aportaran sus conocimientos a un proyecto dirigido a recopilar elementos para la formulación de estrategias orientadas a mejorar el comercio entre los países de ALC y los Estados Unidos.

Resumen ejecutivo

Este documento deriva de un proyecto desarrollado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) para el fortalecimiento del comercio bilateral entre los Estados Unidos y tres naciones de América Latina con los que ese país ha establecido acuerdos de libre comercio: El Salvador, Perú y la República Dominicana. Y a su vez, este se relaciona con temas como competitividad y sustentabilidad de las cadenas agrícolas. El proyecto fue financiado por el Servicio Agrícola Exterior (FAS) del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA).

El alcance temático del estudio presentado en este documento lo constituyen las exportaciones agrícolas en el marco de dichos acuerdos, aunque se reconoce que las disposiciones de estos generan otras oportunidades de negocio en ambas vías.

Los resultados permitirán a los actores gubernamentales y de la sociedad civil —empresas, organizaciones no gubernamentales (ONG), cooperativas y cámaras comerciales, entre otros— obtener elementos que les sirvan de insumo en la formulación de estrategias dirigidas a fortalecer sus capacidades institucionales y empresariales para la implementación de las disposiciones de los acuerdos comerciales vigentes con los Estados Unidos y el aprovechamiento de estos.

En la primera sección del documento, se abordan aspectos comunes de las disposiciones del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA-DR) y el Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y los Estados Unidos (APC). Se comparan los principales capítulos negociados, los mecanismos de administración para el capítulo agrícola y las instituciones para la administración e implementación de los acuerdos y para la generación de condiciones que permitan su aprovechamiento comercial, representadas en este último caso por entidades promotoras de comercio exterior e inversiones. Se destacan, además, algunos cambios institucionales importantes que surgieron con la negociación de esos acuerdos con los Estados Unidos.

En la segunda sección se presenta un panorama de las exportaciones e importaciones agrícolas. Se brindan detalles sobre las oportunidades de negocio que han surgido y crecido desde 2004 hasta 2015, muchas de ellas derivadas de la entrada en vigencia del CAFTA-DR (en 2006 en El Salvador y en 2007 en la República Dominicana) y del APC (en 2009 en Perú). Se concluye que se requieren políticas y medidas complementarias para que las disposiciones de ambos acuerdos contribuyan a cumplir los objetivos de crecimiento propuestos por los gobiernos de esos tres países.

La tercera sección ayuda a determinar que las medidas incluidas en los tratados de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos no son un obstáculo para la comercialización de aquellos rubros con bajos niveles de comercio o inferiores a su potencial. Se propone que los aspectos identificados que limitan el comercio con ese país pueden dividirse en tres categorías: a) vinculados a aspectos institucionales, b) relacionados con la cultura empresarial y de exportación (asociatividad) y c) relativos a la productividad. Estos últimos no se abordan en forma profunda en el documento, pues se encuentran fuera del alcance del proyecto. Representan, no obstante, una limitación que condiciona el aprovechamiento del mercado estadounidense y de las oportunidades de negocios que brindan los TLC con los Estados Unidos.

Por último, en las secciones de conclusiones y recomendaciones se destacan los siguientes planteamientos:

- a) Si bien los TLC no han representado un obstáculo para el comercio de los rubros estudiados, las limitaciones en la difusión de información sobre diversos aspectos de los acuerdos comerciales (beneficios; implicaciones; iniciativas para su aprovechamiento, como por ejemplo programas de emprendimiento, etc.) pueden desmotivar el desarrollo de negocios y de una cultura exportadora a los Estados Unidos. Por tanto, para promover los negocios con este país, es necesario generar herramientas informáticas que permitan difundir y explicar en lenguaje sencillo las oportunidades que los TLC brindan al agro, las reglas del acceso a los mercados, las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) que se deben aplicar a esos efectos y los servicios mediante los cuales se pueden promover las exportaciones agrícolas.
- b) La existencia en los ministerios de agricultura de entidades específicas para la administración y la implementación de los TLC contribuye a la labor de los ministerios de economía, comercio y relaciones exteriores. Paralelamente, conviene que los ministerios de agricultura desempeñen un rol más activo en la promoción comercial o que en las instituciones encargadas de promover el comercio exterior existan funciones específicas para atender temas agrícolas.
- c) Ya existen algunas oportunidades de negocio que están aprovechando nichos de mercado específicos en los Estados Unidos; sin embargo, para lograr un mayor aprovechamiento es necesario eliminar algunas limitaciones de productividad, para lo cual se deben enfrentar muchos desafíos. Para superar algunos de estos, es fundamental promover la asociatividad, impulsar las alianzas estratégicas públicas y privadas y contar con programas y proyectos que articulen esfuerzos financieros y técnicos con apoyo de la cooperación internacional estadounidense y de organismos internacionales pertinentes.

1. Los tratados de libre comercio de El Salvador, Perú y la República Dominicana con los Estados Unidos

En esta sección, se abordan los siguientes temas: a) algunos aspectos generales de los acuerdos comerciales vigentes con los Estados Unidos, b) algunas de las similitudes y diferencias que existen entre las disposiciones del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-DR) y las del Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y los Estados Unidos (APC) y c) la institucionalidad encargada de administrar e implementar las disposiciones sobre comercio agrícola de dichos acuerdos.



1.1. Los tratados de libre comercio con los Estados Unidos: el CAFTA-DR y el APC

Los instrumentos predecesores del APC y del CAFTA-DR fueron acuerdos en que solamente los Estados Unidos concedían preferencias unilaterales para ciertos productos que exportaban los países en desarrollo. La Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA), promulgada en 1991, y la Ley de Promoción Comercial y Erradicación de la Droga (APTDEA), de 2002, fueron los instrumentos que se utilizaron para otorgar preferencias en los países andinos, mientras que la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), promulgada en 1983, fue el que se aplicó con ese mismo objetivo para los países centroamericanos y caribeños.

En la actualidad, los tratados de libre comercio (TLC) vigentes buscan beneficios arancelarios y regulaciones en otros ámbitos, tales como servicios, inversiones y medidas no arancelarias; cubren más productos y se rigen por un principio de reciprocidad.

Los acuerdos como el CAFTA-DR y el APC se orientan a reducir y eliminar barreras arancelarias y no arancelarias (medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio), pero también buscan regular otros aspectos relativos a inversión, trabajo, agricultura, ambiente, propiedad intelectual, normas de origen y solución de disputas, entre otros. (SICE 2016).

Así, los países partes han tenido que modificar sus legislaciones y estructura institucional, no solo para cumplir con los compromisos derivados del marco contractual de los acuerdos, sino también para generar condiciones que faciliten el aprovechamiento de estos acuerdos. El rol principal de las instituciones gubernamentales radica en velar por el cumplimiento de las normas y facilitar el aprovechamiento de los acuerdos comerciales; sin embargo, va más allá de administrar y generar normas para su cumplimiento y aprovechamiento. También actúan como foro de discusión de las partes (entidades públicas y privadas) para el proceso de negociación de un TLC, difunden normas, emiten criterios técnicos para la negociación de normas, recopilan y difunden información, forman parte de los mecanismos de vigilancia y discusión de los acuerdos, colaboran en la promoción comercial, pueden influir en el comportamiento de los actores a nivel nacional y en la generación de políticas y son responsables de consolidar relaciones comerciales y políticas con sus contrapartes extranjeras.

Se determinó que las cadenas seleccionadas en El Salvador, Perú y la República Dominicana se encontraban libres de aranceles en ambas vías desde antes de que los TLC entraran en vigencia. Ello hizo surgir algunas inquietudes sobre las posibles limitaciones en torno a las tendencias del comercio y la institucionalidad que puedan influir en el aprovechamiento de los acuerdos.

A continuación, se abordan las similitudes y las diferencias entre los acuerdos relativos a normas agrícolas, acceso a mercados e institucionalidad.

1.2. Algunas similitudes y diferencias entre el APC y el CAFTA-DR

Los temas establecidos en los acuerdos de libre comercio pueden variar según el grado de integración de sus miembros. También pueden variar los mecanismos para su administración y las entidades encargadas de esta, pues ello depende de la jurisdicción propia de cada país.

Los TLC estudiados presentan similitudes y diferencias en los temas y mecanismos negociados, en la estructura institucional en que se enmarcan y en las limitaciones que enfrentan las entidades públicas y privadas en asuntos de comercio agrícola, las cuales se abordan en la tercera sección de este documento.

El CAFTA-DR y el APC generaron cambios estructurales en la institucionalidad comercial agrícola de los países. En la mayoría de los casos, se formularon y actualizaron leyes y reglamentos orientados a formalizar procesos y reforzar la institucionalidad, a fin de que ello les facilitara a las entidades de los países relacionarse con las grandes economías.

Entre los cambios que se han generado para la implementación y el aprovechamiento del CAFTA-DR y el APC sobresale la creación de leyes y reglamentos para la aplicación de salvaguardias, contingentes arancelarios, normas relacionadas con medidas sanitarias

y fitosanitarias (MSF) y regulaciones técnicas, entre otras, así como de entidades para la promoción de exportaciones e inversiones y de cámaras del sector privado que representan los intereses gremiales.

1.2.1. Similitudes en los temas negociados en el CAFTA-DR y el APC y en la institucionalidad para su administración y para la promoción de exportaciones

a. Temas negociados en agricultura

El APC y el CAFTA-DR amplían las oportunidades de inversión y el comercio bilateral con los Estados Unidos, pues constituyen la evolución de antiguos mecanismos de preferencias unilaterales que los Estados Unidos ofrecían a ciertos productos que exportaban países en desarrollo. Dichos mecanismos son la ATPA-ATPDEA para los países andinos y la ICC para los países centroamericanos y caribeños.

Con excepción de un par de artículos, los temas negociados en ambos acuerdos comerciales son básicamente los mismos. Es importante mencionar que los grandes temas contemplados en el capítulo de agricultura se basan en las disposiciones del Acuerdo sobre Agricultura de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como en temas relativos a la administración e implementación de contingentes arancelarios, a salvaguardias agrícolas y a empresas exportadoras del Estado (estas últimas solo en el APC).

En ambos acuerdos existe la figura de un comité agrícola encargado de ver los asuntos específicos relacionados con la sección de Agricultura. En el caso del APC, el Comité de Agricultura hasta el momento no se ha reunido para discutir ningún tema de lo negociado en ese acuerdo; sin embargo, en el caso del CAFTA-DR, el Comité Agrícola se ha reunido tres veces. En la última reunión, que tuvo lugar en la República Dominicana en 2014, se trataron los siguientes asuntos: reglas de proceso de origen, facilitación al comercio, acuerdos con terceras partes, actualización de los Estados Unidos en las negociaciones de la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (ATCI) y del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) y actualizaciones de los países centroamericanos en la implementación de su acuerdo con la Unión Europea (UE). En general, no se abordan temas relativos a productos específicos, a no ser que se trate de problemas con contingentes arancelarios, subvenciones o mecanismos especiales para pollo y azúcar.

Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (ATCI)

Existen otros capítulos relacionados directamente con productos agrícolas, como el referente a Trato Nacional y Acceso a Mercados, en que se incluyen las listas de desgravación arancelaria. Estas varían según la composición de las canastas de productos negociadas por cada país y, aunque incluyen un gran número de productos, no se abarca el 100 % del universo arancelario por motivos relacionados con la sensibilidad de los productos para la economía.

Algunos otros temas, como las MSF, los obstáculos técnicos al comercio (OTC), las reglas de origen, la inversión y la propiedad intelectual, no se detallarán en este documento, aunque sí son de gran importancia para el acceso a mercados.

b. Institucionalidad para la administración del acuerdo y la promoción comercial

En la actualidad, los ministerios de comercio y economía de los países estudiados (y de todos los países de América Latina) cuentan con unidades especializadas para la negociación, la administración y la implementación de acuerdos comerciales. Para el comercio agrícola en particular, los países han delegado a una de las unidades de los ministerios de agricultura la función de apoyar las labores de comercio exterior de los ministerios de economía y las cancillerías.

Representantes de los ministerios del ramo correspondiente son los encargados de atender los temas en el marco de dos mecanismos de administración y vigilancia del acuerdo: el Comité Agrícola y la Comisión de Libre Comercio. Los ministros de Agricultura o quienes ellos designen asisten a las reuniones del Comité Agrícola, que reporta a la Comisión de Libre Comercio, conformada por representantes de los ministerios de economía y comercio de cada país. Ambas entidades se reúnen una vez al año —o cuando se estime necesario— con el objetivo de tratar en forma continua los principales temas de interés en el área.

También se requirió la creación de entes dedicados a la promoción de las exportaciones y las inversiones: el Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA), la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (PROMPERÚ) y el Centro de Exportación e Inversión de República Dominicana (CEI-RD). Las tres entidades inicialmente promovieron el aprovechamiento del mercado estadounidense, pero hoy también impulsan el acceso a otros mercados.

1.2.2. Elementos diferenciadores en los temas negociados en el CAFTA-DR y el APC y en la institucionalidad para su administración y promoción

a. Temas negociados en agricultura

A grandes rasgos, los capítulos de ambos instrumentos cubren los mismos temas; sin embargo, en el capítulo agrícola, el APC contempla las Empresas Comerciales Exportadoras del Estado (artículo 2.17, Sección G. Agricultura, Capítulo Dos²), pues Perú cuenta con empresas estatales vinculadas a la agroexportación.

Por otra parte, el CAFTA-DR³ incluye una Comisión de Revisión Agrícola, aparte del Comité de Agricultura. En el 2021 (14 años después de la entrada en vigor del Tratado), esta Comisión reportará a la Comisión de Libre Comercio y se reunirá para revisar la implementación y la operación del Tratado en lo relacionado con el comercio de mercancías agrícolas bajo el artículo 3.15 (Salvaguardias Agrícolas) y la posible extensión de dichas medidas según la agenda de los países en la OMC y las tendencias del mercado agrícola mundial.

b. Institucionalidad para la administración y la promoción del Tratado

La Oficina de Representación de Comercio de los Estados Unidos (USTR) coordina con el Servicio Agrícola Exterior (FAS) del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) los asuntos relativos a negociaciones y al seguimiento de los compromisos adquiridos para el sector agrícola en los diferentes acuerdos comerciales, incluido el CAFTA-DR. Este último ente se encarga de las negociaciones

2 Disponible en http://www.sice.oas.org/Trade/PER_USA/PER_USA_s/Index_s.asp (SICE 2016).

3 Disponible en http://www.sice.oas.org/Trade/CAFTA/CAFTADR/CAFTADRin_s.asp (SICE 2016).

en temas agrícolas y de su administración en los diferentes acuerdos suscritos por los Estados Unidos, según las regiones geopolíticas en que se ubican los países con que tiene acuerdos comerciales.

La institucionalización del apoyo a los negocios en el marco de los acuerdos comerciales ha resultado en la creación de promotoras comerciales en los países, entidades que difunden los acuerdos comerciales y prestan servicios a los exportadores e inversores. Su principal reto es contar con recursos técnicos y financieros que permitan promover la especialización comercial en rubros agrícolas y su inserción en nichos de mercado.

Cada uno de los países estudiados cuenta con una entidad dedicada a la promoción de las exportaciones en todos los sectores. Sin embargo, solo Perú tiene una promotora especial para productos agrícolas con características especiales, la cual está adscrita al Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) y se denomina Sierra Exportadora⁴. Esta entidad se enfoca en la producción, el financiamiento y la promoción de productos andinos; fomenta la asociatividad de los productores; trabaja con pequeñas y medianas empresas involucradas en la producción de quinua y café *fair trade* y asesora a empresarios en el cumplimiento de certificaciones y en la creación de contactos, entre otros.

1.3. Algunas similitudes y diferencias en el rol del sector empresarial para el aprovechamiento del mercado estadounidense



Los ministerios y las promotoras comerciales adscritas a entidades estatales son los entes encargados de supervisar la aplicación de normas y de facilitar los procesos para el cumplimiento e implementación de los acuerdos. Las empresas, por su parte, son los actores que deben aplicar esas normas para aprovechar los beneficios de dichos acuerdos.

⁴ Creada en 2006 mediante la Ley n.° 28890.

La evidencia empírica derivada del proyecto que origina este documento —y cuyos hallazgos requieren ser estudiados más profundamente— refleja que el grado de organización de los sectores les permite acceder a ventajas de mercado y a posiciones desde las cuales pueden defender sus intereses.

1.3.1. Similitudes en el rol del sector empresarial para el aprovechamiento del mercado estadounidense

El Salvador, Perú y la República Dominicana cuentan con cámaras que representan los intereses de todo el sector agrícola. En los tres países también está presente la American Chamber (Amcham), que vela por los intereses de empresarios estadounidenses y nacionales. La Amcham, al focalizar su atención en los Estados Unidos, comprende de mejor manera las necesidades de ambos socios; además, tiene más recursos para ubicar nichos de mercado y clientes estratégicos y para promover negocios mediante ferias y misiones comerciales que contemplan la cultura de los dos países. Sin embargo, orienta sus servicios especialmente a empresas consolidadas o con potencial para sostener negocios a lo largo del tiempo, por lo que no brinda mucha atención a las pymes.

A partir de las manifestaciones de representantes de algunas entidades privadas, como la Amcham de Perú, la Corporación de Exportadores de El Salvador (COEXPORT) y la Cámara Peruana del Café y el Cacao, se ha determinado que es relevante tomar en cuenta las cámaras y las asociaciones que representan los intereses gremiales para elaborar estrategias nacionales comerciales agrícolas y formular y negociar normas, pues generan un contrapeso. Por lo general, el sector empresarial logra coordinar con entidades públicas o privadas actividades de formación y capacitación para subsanar deficiencias técnicas en diversos campos, como por ejemplo en sanidad agropecuaria.

Los representantes de las promotoras y de algunas cámaras que fueron entrevistados en todos los países se refirieron a la importancia de los proyectos de cooperación internacional reembolsable y no reembolsable de algunas entidades como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el USDA-FAS, los cuales han promovido el desarrollo de emprendimientos exportadores que han aprovechado el mercado estadounidense.

En cuanto a la organización de los tres rubros productivos en cada país, todos cuentan con desarrollos empresariales exportadores consolidados en los Estados Unidos. No obstante, se dan a distintos niveles, como se refleja en el siguiente apartado.

1.3.2. Algunas diferencias en el rol empresarial para el aprovechamiento del mercado estadounidense

Los niveles de asociatividad y participación en los acuerdos comerciales varían según el rubro y el país. Ambas promueven la organización y la competitividad de los sectores, e incluso, les confieren peso político, como ocurre con el café en Perú.

En el caso de la yuca en la República Dominicana y del plátano macho en El Salvador, la organización de los sectores está liderada por una o dos cooperativas que consolidan las exportaciones y las orientan hacia los Estados Unidos. El desarrollo de las exportaciones de

plátano en El Salvador es relativamente incipiente (se inició en 2012). El país cuenta con una cooperativa principal, denominada Plataneros y Bananeros de El Salvador (PYBES), la cual agrupa a productores que realizan exportaciones de varios rubros (cacao, azúcar, maíz, plátano y otros) a sus clientes en los Estados Unidos. En la República Dominicana, por su parte, las exportaciones de yuca están lideradas por la empresa de Ney Pimentel, por el Clúster de Casabe de Monción y por la Cooperativa de Productores de Yuca (COOPEYUCA).

El grado de organización del sector cafetalero de Perú es relativamente mayor, pues el país cuenta con la Cámara Peruana del Café y el Cacao, que reúne a las principales empresas que operan en los distintos eslabones de estas cadenas de valor agrícola y que representa al gremio ante la Junta Nacional del Café (JNC). Esta, a su vez, representa los intereses gremiales ante el Estado.

Por otra parte, cabe destacar la importancia de la COEXPORT en El Salvador, una organización no gubernamental (ONG) empresarial, sin fines de lucro, que trabaja en pro de los intereses de los exportadores. Esta entidad promueve las exportaciones y busca incidir en la agenda nacional productiva y comercial y en las negociaciones de los diferentes acuerdos comerciales. Según la opinión de algunos de sus directivos, también puede suplir algunas de las necesidades de capacitación y promoción que la PROESA no pueda cubrir. Una de sus desventajas es que su ámbito de representación abarca todos los rubros que se exportan, por lo que tiene poco margen para centrarse en rubros agrícolas específicos, como el plátano.

Todas las entidades mencionadas son importantes porque promueven la vinculación a ferias comerciales internacionales, el fortalecimiento de estructuras organizacionales privadas y el acceso a condiciones que propician un mayor aprovechamiento de los tratados comerciales, como créditos, capacitación, tecnología, contactos comerciales en los Estados Unidos y conocimiento de requisitos y normas de acceso, entre otros.

II. La situación del comercio agrícola con los Estados Unidos y de las cadenas seleccionadas

Como se desprende el capítulo anterior, puede decirse en forma muy general que hay pocas diferencias en los temas que abordan el APC y en el CAFTA-DR, en los mecanismos establecidos para la administración de los acuerdos comerciales vigentes con los Estados Unidos y en la configuración de las instituciones establecidas para cumplir las normas del comercio agrícola y supervisar su aplicación y para promover el comercio. También existen similitudes y diferencias en torno al aprovechamiento de esos acuerdos por parte de las entidades empresariales establecidas.

Esta sección abordará las tendencias del crecimiento del comercio agrícola de El Salvador, Perú y la República Dominicana con los Estados Unidos en el período 2004-2015. Ello permitirá conocer cuáles han sido los rubros cuyas importaciones y exportaciones han mostrado el mayor crecimiento relativo. También se hará referencia al aumento de las exportaciones a los Estados Unidos del rubro seleccionado en cada país.

2.1. Tendencias del comercio agrícola con los Estados Unidos: importaciones y exportaciones

Históricamente Estados Unidos ha sido relevante para el comercio de los tres países estudiados, debido a las ventajas comparativas que ofrecen su cercanía geográfica y afinidad política. Actualmente, este país es el socio comercial principal de El Salvador, Perú y la República Dominicana (Chavarría 2016).

Según datos del período 2004-2015, Perú y la República Dominicana han sido importadores netos de productos estadounidenses en general, así como de productos agrícolas.

El Salvador, por su parte, ha mostrado un crecimiento de 12 % anual en sus exportaciones totales (ver el cuadro 1), concentradas principalmente en productos textiles y confección, alimentos procesados y bebidas.

Con respecto al comercio agrícola⁵ de los tres países en estudio, el crecimiento total de las importaciones ha superado al de las exportaciones en un período de nueve años. Según datos del Centro de Análisis Estratégico para la Agricultura (CAESPA) del IICA, en 2015 las importaciones agrícolas de El Salvador representaron el 13.5 % de sus importaciones totales; las de Perú, el 15.3 %; y las de la República Dominicana, el 17.4 %.

Tal como lo muestra el cuadro 1, la tasa de crecimiento de las exportaciones agrícolas de los tres países en estudio está por debajo de la tasa de crecimiento de las importaciones para diferentes rubros agrícolas.

⁵ Los datos incluyen únicamente productos catalogados como agrícolas, incluyendo la pescadería, la forestaría y los productos procesados de la agroindustria (abarcados por los capítulos 01 al 24 del Sistema Arancelario Armonizado).

Cuadro 1. Evolución del comercio entre los países analizados y los Estados Unidos, según la tasa de crecimiento promedio anual en el período 2004-2015.

Capítulo del SA	Descripción	El Salvador		Perú		República Dominicana	
		Export.	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.
Crecimiento total de mercancías		11.68 %	7.39 %	2.98 %	15.59 %	1.29 %	8.51 %
Crecimiento agrícola		3.75 %	7.38 %	14.25 %	16.06 %	8.19 %	9.51 %
Cap. 01	Animales vivos	5.61 %	1.87 %	4.46 %	3.23 %	ND	3.00 %
Cap. 02	Carne y despojos comestibles	ND	40.34 %	7.65 %	66.20 %	ND	26.80 %
Cap. 03	Pescados y crustáceos, moluscos y otros invertebrados acuáticos	-8.68 %	2.80 %	16.33 %	39.06 %	11.30 %	6.85 %
Cap. 04	Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural;	20.43 %	6.09 %	58.03 %	30.32 %	31.95 %	21.85 %
Cap. 05	Los demás productos de origen animal no comprendidos en otros capítulos	ND	10.83 %	14.59 %	42.06 %	ND	-14.04 %
Cap. 06	Plantas vivas y productos de la floricultura	50.64 %	-3.22 %	7.26 %	50.63 %	10.77 %	16.01 %
Cap. 07	Legumbres y hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios	3.11 %	4.27 %	9.00 %	17.57 %	16.35 %	10.39 %
Cap. 08	Frutos comestibles; cortezas de agrios o de melones	3.70 %	8.42 %	24.90 %	52.47 %	7.07 %	16.41 %
Cap. 09	Café, té, yerba mate y especias	2.63 %	13.76 %	8.32 %	27.10 %	17.41 %	16.07 %
Cap. 10	Cereales	ND	4.43 %	49.16 %	10.31 %	21.52 %	3.05 %
Cap. 11	Productos de la molinería; malta; almidón y fécula; inulina; gluten de trigo	1.51 %	-0.96 %	25.07 %	23.67 %	50.91 %	-13.78 %
Cap. 12	Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos	-7.04 %	-2.84 %	17.41 %	18.01 %	-7.33 %	1.86 %
Cap. 13	Gomas, resinas y demás jugos y extractos vegetales	7.68 %	-1.39 %	9.91 %	4.35 %	37.47 %	12.18 %
Cap. 14	Materias trenzables y demás productos de origen vegetal no expresados en otros	1.55 %	-11.94 %	4.48 %	9.45 %	-14.63 %	ND
Cap. 15	Grasas y aceites animales o vegetales; grasas alimenticias; ceras	ND	-1.87 %	32.34 %	9.91 %	-9.13 %	10.17 %
Cap. 16	Preparaciones de carne, pescado o crustáceos, de moluscos	ND	13.51 %	16.37 %	55.93 %	35.76 %	14.82 %
Cap. 17	Azúcares y artículos de confitería	14.79 %	5.53 %	4.27 %	16.58 %	1.39 %	10.08 %
Cap. 18	Cacao y sus preparaciones	13.30 %	15.95 %	21.39 %	17.54 %	11.25 %	13.82 %
Cap. 19	Preparaciones a base de cereales, harina, almidón, fécula o leche; pastelería	12.59 %	11.25 %	21.41 %	23.18 %	18.96 %	15.36 %
Cap. 20	Preparaciones de legumbres, hortalizas, frutos o de otras partes de planta	13.32 %	9.53 %	14.96 %	26.87 %	2.59 %	15.68 %
Cap. 21	Preparaciones alimenticias diversas	11.23 %	9.27 %	25.30 %	18.75 %	7.69 %	8.97 %
Cap. 22	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	-16.42 %	17.53 %	11.95 %	52.13 %	8.93 %	17.63 %
Cap. 23	Residuos, desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos para animales	ND	12.18 %	-1.53 %	20.09 %	ND	40.52 %
Cap. 24	Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados	45.75 %	-9.70 %	ND	-0.46 %	8.88 %	6,44 %

Fuente: Chavarría 2016, con base en datos de Trade Map (CCI 2016).

Las brechas porcentuales del crecimiento entre exportaciones e importaciones del comercio total son mayores que las del comercio agrícola.

Nótese que el crecimiento anual de las importaciones totales y las importaciones agrícolas se ha dado a un ritmo similar en cada país (cerca del 7 % en El Salvador; 16 % en Perú y 9 % en la República Dominicana). Paralelamente, la tasa de crecimiento de las exportaciones agrícolas es relativamente mayor que la de las exportaciones totales en cada país, con excepción de El Salvador, donde las exportaciones agrícolas solo han crecido 3.75 %, mientras las exportaciones totales han aumentado 11.68 %.

Los datos también reflejan que el crecimiento de las importaciones agrícolas supera el aumento de las exportaciones en todos los casos. Sin embargo, la mayor diferencia relativa se ha dado en El Salvador, donde las importaciones superan a las exportaciones en 3.63 puntos porcentuales, mientras que en Perú y la República Dominicana la diferencia del crecimiento de las importaciones sobre las exportaciones agrícolas es también menor (1.81 y 1.32 puntos porcentuales, respectivamente).

Dado que la composición de las economías de El Salvador, Perú y la República Dominicana varía en términos generales, también difiere la importancia relativa que la tasa de crecimiento anual de distintos rubros agrícolas tiene en sus balanzas comerciales.

Los datos citados permiten inferir que el mercado estadounidense ofrece algunas oportunidades para que empresas de países latinoamericanos o empresas estadounidenses radicadas en estos países aprovechen, mediante la inversión extranjera directa (IED), las ventajas que presentan el APC y el CAFTA-DR bajo los diferentes regímenes de exportación contemplados.

Según el cuadro 2, en seis capítulos del Sistema Armonizado de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) ha aumentado el crecimiento anual de las exportaciones e importaciones agrícolas. En términos de exportación, las oportunidades para las empresas de América Latina se encuentran en los capítulos de productos lácteos, huevos, miel y comestibles de origen animal; de jugos naturales, gomas y resinas; y de frutas y frutos comestibles. Al mismo tiempo, los agronegocios exportadores de los Estados Unidos han aprovechado las oportunidades existentes en los capítulos que incluyen carne y despojos comestibles, frutos y frutas comestibles, bebidas y residuos y desperdicios de las industrias alimentarias.

Cuadro 2. Rubros principales de las importaciones y exportaciones agrícolas, según la tasa de crecimiento anual en el período 2004-2015.

Capítulo del SA	Descripción	Tasa de crecimiento anual			Flujo comercial
		El Salvador	Perú	República Dominicana	
04	Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural; productos comestibles de origen animal no expresados ni comprendidos en otra parte	20 %	58 %	32 %	Exportaciones
13	Gomas, resinas y demás jugos y extractos vegetales	10 %	8 %	34 %	
02	Carne y despojos comestibles	40 %	66 %	27 %	Importaciones
08	Frutas y frutos comestibles; corteza de cítricos o melones	8 %	52 %	16 %	
22	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	17 %	18 %	52 %	
23	Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales	12 %	20 %	40 %	

Fuente: Elaborado con base en datos del cuadro 1.

a. Rubros de mayor crecimiento para la exportación agrícola en los tres países

Los capítulos que presentan el mayor crecimiento porcentual de las exportaciones en los tres países fueron los siguientes:

- Capítulo 04. "Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural; productos comestibles de origen animal, no expresados ni comprendidos en otra parte", que reporta los mayores niveles de crecimiento en Perú (58 %) y la República Dominicana (32 %), mientras en El Salvador fue de 20 %.
- Capítulo 13. "Gomas, resinas y demás jugos y extractos vegetales". La República Dominicana presenta el mayor crecimiento (34 %), mientras que las tasas de crecimiento en Perú (10 %) y El Salvador (7.7 %) fueron muy inferiores.

b. Rubros de mayor crecimiento para la importación agrícola en los tres países

Los capítulos 02, 08, 22 y 23 del Sistema Armonizado fueron los que presentaron los mayores niveles de crecimiento en importaciones. Si bien en el cuadro anterior no se ha desagregado el crecimiento de los productos que integran cada capítulo, se puede inferir —aunque se debe confirmar— que los productos que más se importan son los de mayor valor agregado, como resultado de los procesos de transformación requeridos para su producción (excepto el capítulo 02).

- Capítulo 02. "Carne y despojos comestibles". A pesar de que en el cuadro 1 no hay datos disponibles sobre los porcentajes correspondientes a las exportaciones de El Salvador y la República Dominicana, se puede decir que el sector cárnico de los tres países representa una oportunidad de negocios para los empresarios establecidos en los Estados Unidos, pues las importaciones de estos bienes crecen a un ritmo relativamente alto: 66 % en Perú (versus 8 % de exportaciones), 40 % en El Salvador y 27 % en la República Dominicana.

- Capítulo 08. "Frutas y frutos comestibles; corteza de cítricos o melones". Los porcentajes del cuadro 1 revelan que el ritmo de importación anual duplica el ritmo de crecimiento de la exportación de los productos clasificados en este rubro arancelario.
- Capítulo 22. "Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre". De acuerdo con la tasa de crecimiento mostrada en el cuadro 1, El Salvador es el mayor importador relativo, pues la tasa de sus importaciones es de 17.5 %, mientras que sus exportaciones disminuyen en un promedio del 16 % por año. Al mismo tiempo, las importaciones de la República Dominicana han crecido cerca del doble que sus exportaciones (17.6 % y 9 %, respectivamente), mientras que en Perú la tasa de crecimiento anual es de 52 % y 12 %, respectivamente.
- Capítulo 23. "Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales". Aunque las cifras correspondientes a las exportaciones de El Salvador y la República Dominicana no están disponibles, las importaciones de este rubro crecen a un ritmo de 40.5 % en la República Dominicana, 20 % en Perú (versus un decaimiento de 1.5 % anual en las exportaciones) y 12 % en El Salvador.

Esta subsección muestra que los rubros seleccionados para este estudio tienen un peso relativamente diferente en cada uno de los países involucrados.

2.2. Comportamiento de las exportaciones de las cadenas seleccionadas hacia los Estados Unidos

En el APC y el CAFTA-DR los rubros seleccionados para el estudio (café verde en grano, plátano macho y yuca fresca) se encuentran exentos de aranceles para ingresar en el mercado estadounidense. Esa condición ya se presentaba antes de la negociación de ambos acuerdos y se formalizó con su firma y puesta en vigencia.

Dado lo anterior, cobra relevancia conocer las tendencias del crecimiento de las exportaciones y la participación de los rubros seleccionados y compararlo con el de las exportaciones del capítulo del Sistema Armonizado en que se incluyen esos rubros (ver el cuadro 1), así como con el crecimiento de las exportaciones agrícolas totales.

Tal como lo muestra el cuadro 3, las exportaciones de las cadenas analizadas a los Estados Unidos son muy bajas, excepto las del café peruano. Consecuentemente, su participación en el mercado norteamericano es marginal. Esto se refleja en las cifras del plátano salvadoreño y de la yuca dominicana, cuyas exportaciones son prácticamente nulas dentro de las exportaciones totales agrícolas hacia ese mercado.

Cuadro 3. Participación de las exportaciones de rubros seleccionados en las exportaciones agrícolas totales a los Estados Unidos en 2015.

	Participación en el mercado de los Estados Unidos	Participación en las exportaciones agrícolas hacia los Estados Unidos
El Salvador (plátano macho, SA 08.31.10)	0.70 %	0.06 %
Perú (café, SA 09.01)	3.01 %	7.87 %
República Dominicana (yuca, SA 07.14.10)	0.33 %	0.00 %

Fuente: Chavarría 2016, con base en datos de Trade Map (CCI 2016).

Las exportaciones de café peruano a los Estados Unidos tienen una participación cercana al 8 % de las exportaciones agrícolas totales a ese mismo mercado. No obstante, desde 2011 esa participación se ha reducido en un promedio de 17 % anual.

Por otra parte, las exportaciones de yuca dominicana a los Estados Unidos han sido esporádicas e inconstantes. En promedio, durante el período de estudio el valor de las exportaciones ha rondado los USD 76 250 anuales, lo que constituye una muy baja participación en las exportaciones totales de yuca al mercado estadounidense (0.33 %).

Al analizar la evolución del crecimiento anual de las exportaciones de los tres rubros específicos seleccionados (ver el cuadro 4), llama la atención el crecimiento anual de las exportaciones de plátano macho salvadoreño a los Estados Unidos en el período de análisis (más de 1000 %). Este alto crecimiento se debe a que las exportaciones hacia los Estados Unidos eran prácticamente nulas, pero a partir de 2011 se inició una tendencia creciente exponencial de dichas exportaciones hasta alcanzar un valor de USD 1 501 000 en 2015 (ver el gráfico 1). De acuerdo con el criterio de Samuel Zamora y algunos exportadores de plátano, dicha tendencia se asocia con la consolidación de la gremial PYBES, a la cual se le atribuye la facilitación de condiciones para acceder al mercado estadounidense en los últimos años.

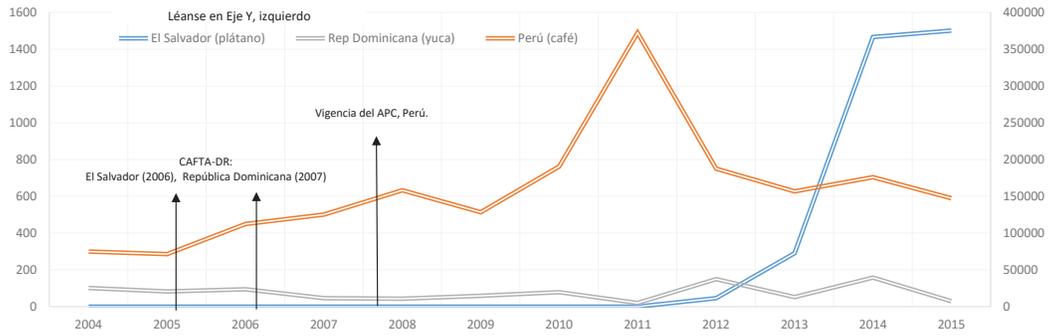
Cuadro 4. Evolución de las exportaciones de los rubros seleccionados en el período 2004-2015, según la tasa de crecimiento promedio anual.

	Exportaciones de la cadena analizada	Exportaciones totales agrícolas
El Salvador (plátano macho, SA 08.03.10)	1142.78 %	0.00 %
Perú (café, SA 09.01)	8.33 %	14.25 %
República Dominicana (yuca, SA 07.14.10)	-2.84 %	8.19 %

Fuente: Chavarría 2016, con base en datos de Trade Map (CCI 2016).

Si bien el ritmo de crecimiento de las exportaciones frutícolas de los países latinoamericanos es menor que el de sus importaciones frutícolas (capítulo 08 del Sistema Armonizado, cuadro 1), en El Salvador el plátano macho se destaca como un producto que comienza a aprovechar las oportunidades que brindan el mercado estadounidense y el CAFTA-DR. El reto radica en sostener y aumentar la cantidad y la calidad de sus exportaciones.

Gráfico 1. Evolución de las exportaciones de El Salvador, Perú y la República Dominicana a los Estados Unidos, en valores corrientes (miles de USD) para el período 2004-2015.



Fuente: Chavarría 2016, con base en datos de Trade Map (CCI 2016).

El 2011 fue el año a partir del cual también se dio un mayor crecimiento de las exportaciones de yuca de la República Dominicana, pero en 2015 volvieron a caer a un nivel similar al de 2011.

Por su parte, las exportaciones del sector cafetalero peruano presentaron un mayor crecimiento a partir de 2009, año en que entró en vigencia el APC. Sin embargo, en 2012 se inició un decrecimiento, el cual podría ser consecuencia, según el criterio de representantes del sector cafetalero, de la roya y la caída de los precios internacionales en los años posteriores.

III. Limitaciones generales al comercio con los Estados Unidos



Los datos que se presentaron en la sección II muestran las tendencias en el crecimiento anual de los flujos del comercio (importación y exportación) de todos los rubros agrícolas (capítulos 01 al 24 del Sistema Armonizado) y de los rubros seleccionados (capítulos 08, 09 y 17) con los Estados Unidos.

Dichas tendencias evidencian que los TLC son instrumentos de política comercial para cuya aplicación y aprovechamiento se requieren otras políticas y medidas complementarias y que existen otros factores que afectan el comercio de ciertos rubros, los cuales van más allá de las barreras arancelarias y no arancelarias “regulares” (las MSF, los OTC y las medidas en frontera, entre otras).

Esta sección trata sobre algunas limitaciones generales para el comercio de los rubros seleccionados en los tres países con los Estados Unidos, las cuales podrían también afectar el comercio de otros rubros agrícolas. Asimismo, se exponen algunas causas y efectos posibles de esas limitaciones, las cuales fueron identificadas por el IICA y el equipo de consultores, con la colaboración de funcionarios de ministerios de economía, comercio y agricultura, de promotoras de comercio exterior, de cámaras y empresas agroexportadoras y de algunas ONG.

3.1. Categorías de las limitaciones al comercio con los Estados Unidos

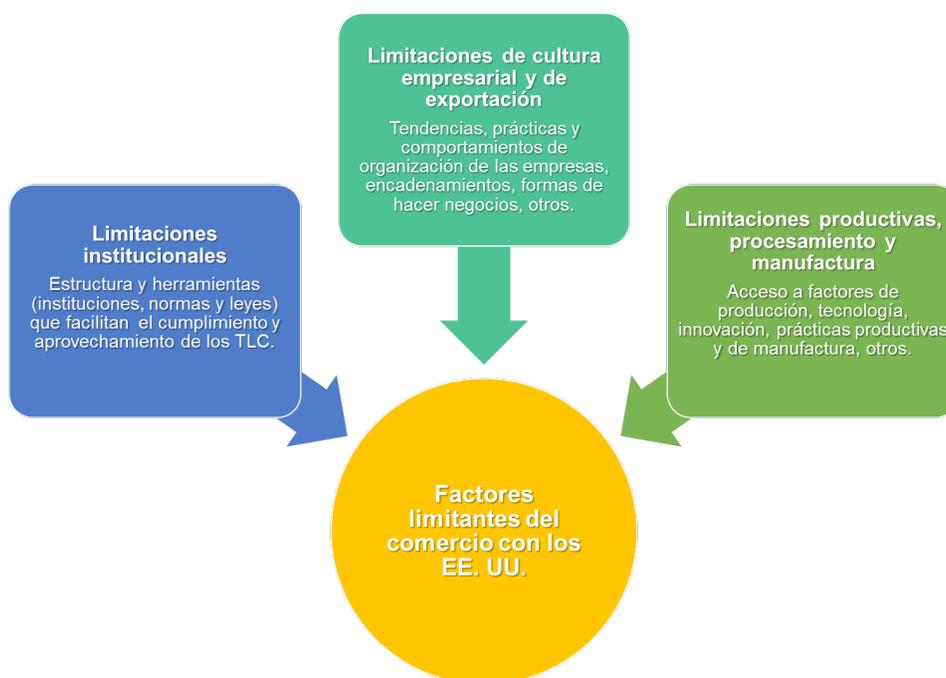
Aunque se estudiaron tres cadenas diferentes en tres países distintos, se encontraron factores comunes que limitan el comercio de bienes y el aprovechamiento de las oportunidades comerciales que ofrece el mercado estadounidense, sobre todo en el marco del APC y el CAFTA-DR.

Los participantes en las actividades para identificar los elementos de una estrategia dirigida a mejorar el comercio con los Estados Unidos ayudaron a definir las principales limitaciones para el aprovechamiento del CAFTA-DR y el APC, así como sus posibles causas y efectos. Determinaron, asimismo, que ni las disposiciones de ambos tratados ni aspectos relativos al uso que se les da (aranceles e impuestos, dumping, MSF, medidas en frontera, OTC, etc.) son los obstáculos principales para el comercio de los rubros seleccionados, sino que hay otros factores que lo condicionan. Tales factores son prácticamente endógenos y se han clasificado como limitaciones y no como barreras, pues en la actualidad algunas empresas están aprovechando las oportunidades que ofrecen ambos tratados para exportar los rubros seleccionados al mercado de los Estados Unidos.

Durante las fases de entrevistas y de identificación de limitaciones y experiencias relevantes, se señalaron numerosos factores adversos o poco favorables para las relaciones comerciales con los Estados Unidos en el marco de los TLC; sin embargo, debido al alcance de este documento, solo se mencionarán algunas limitaciones en forma general.

Los factores o condiciones que limitan el comercio con los Estados Unidos pueden clasificarse en tres grandes categorías (ver la figura 1): 1) limitaciones institucionales (entidades gubernamentales), 2) limitaciones de cultura empresarial y de exportación (entidades empresariales-privadas), y 3) limitaciones productivas (entidades gubernamentales y empresariales-privadas y factores externos).

Figura 1. Factores que limitan el comercio entre los Estados Unidos y algunos países latinoamericanos con los que mantiene un TLC.



Fuente: Elaborado con base en los datos obtenidos de las actividades realizadas dentro del proyecto IICA-USDA "Fortalecimiento del comercio bilateral entre los Estados Unidos y aquellos países de América Latina con los que los Estados Unidos han establecido acuerdos de libre comercio".

3.2. Limitaciones vinculadas a la institucionalidad pública del comercio agrícola⁶

Esta categoría se relaciona con los entes gubernamentales responsables de administrar e implementar los TLC, así como de generar y facilitar las condiciones y las herramientas necesarias para que los aprovechen las empresas, especialmente las involucradas en agroexportaciones.

Dichas condiciones deben darse tanto en estructura (marco jurídico e institucional) como en infraestructura⁷ (carreteras, puertos, servicios básicos). Las herramientas requeridas son servicios de apoyo en las áreas de finanzas, investigación de mercados y capacitación, entre otras, los cuales pueden contribuir al logro de algunos de los objetivos de los TLC, entre ellos promover el crecimiento y la diversificación de las exportaciones y el aumento de la IED. El comercio de los rubros seleccionados constituye una oportunidad a esos efectos, pues, según el criterio de los actores públicos y privados que fueron entrevistados, son productos de importancia estratégica para los países⁸.

Las dos limitaciones principales identificadas para las tres cadenas seleccionadas fueron el bajo nivel de aprovechamiento de las oportunidades que brindan los acuerdos y el poco conocimiento sobre el mercado estadounidense y los procedimientos de exportación.

Esas dos limitaciones, junto con las asociadas a la cultura exportadora (que se abordan en el apartado 3.3), inciden en que muchos productores tengan conocimientos limitados sobre el potencial comercial de sus productos y sobre las oportunidades que brindan los TLC para hacer negocios (ver la figura 2). A su vez, esto genera: a) el desaprovechamiento de las oportunidades derivadas de nichos de mercado, encadenamientos productivos y precios diferenciados, entre otros; b) la percepción de que el mercado doméstico es más rentable; y iii) un enfoque de la producción y la comercialización dirigido especialmente al mercado local, por lo que no se consideran los estándares exigidos por el mercado internacional.

6 En términos generales, algunas de las limitaciones que se identificaron en los tres países y en las que no se profundiza en este documento se relacionan con los siguientes aspectos: cantidad de instituciones disponibles para atender el comercio agrícola en el territorio nacional, recursos de que disponen, capacidad para el cumplimiento de normas y disposiciones de los acuerdos, disponibilidad de personal capacitado, presupuestos, grado de flexibilidad de normas, políticas, sistemas políticos, servicios de apoyo de que se dispone, articulación intra e interinstitucional (incluyendo gobiernos locales y municipalidades), articulación con el sector privado, estructura impositiva para las inversiones nacionales, normas y leyes para el acceso a factores como la tierra, discontinuidad de iniciativas y cambios en las prioridades de los gobiernos, entre otros.

7 Las limitaciones infraestructurales y productivas se encuentran fuera del alcance del proyecto al que se refiere este documento. Por lo tanto, las primeras no se detallan en este estudio y las segundas se mencionan a solicitud de los participantes y por su relación directa con la temática.

8 En el caso de Perú y la República Dominicana, la importancia estratégica de los rubros seleccionados está reflejada en sus políticas y planes agrícolas y comerciales, razón por la cual el IICA ha trabajado en investigaciones y proyectos relacionados con las cadenas del café y la yuca. Con respecto al plátano macho en El Salvador, durante el taller de identificación y validación de barreras para su comercialización con los Estados Unidos, funcionarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) indicaron que el gobierno se encontraba definiendo un plan para incluirlo dentro de los productos agrícolas prioritarios para el país, el cual se encontraba pendiente de publicación.

Las posibles causas se mencionarán a continuación, según su respectiva limitación:

3.2.1. Bajo aprovechamiento de las oportunidades que brindan los TLC

Para profundizar sobre esta limitación, es necesario contar con datos estadísticos sobre la cantidad de empresas agrícolas involucradas en los rubros seleccionados que comercian bajo el marco del APC y el CAFTA-DR. Sin embargo, dadas las limitaciones para recolectar dicha información (acceso restringido a los sistemas de aduanas, clasificación arancelaria, diferentes regímenes de exportación, etc.), solo se indicarán algunas de las impresiones de los actores entrevistados y de los participantes en las actividades de identificación de limitaciones realizadas en el marco del proyecto que origina este documento.

Empresarios y funcionarios gubernamentales mencionaron que aún existe desconocimiento sobre el contenido y beneficios de los acuerdos y sobre sus implicaciones para los agronegocios, lo cual podría deberse a la poca difusión de esa información por parte del Estado, a pesar de los esfuerzos de los ministerios competentes en economía y comercio y de las promotoras de comercio exterior. También mencionaron que el lenguaje de los textos de los acuerdos y las normas es altamente técnico, por lo que su comprensión es un desafío para los funcionarios de varias entidades públicas que no tienen formación en el tema y aún más para los empresarios.

Durante las entrevistas y las actividades de articulación interinstitucional realizadas en el marco del proyecto, los actores del Ministerio de Economía (MINEC) de El Salvador, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) de Perú, el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) de la República Dominicana, PROESA, PROMPERÚ y CEI-RD mencionaron que la labor de difusión más importante se debe realizar a partir del momento cuando empieza a regir el acuerdo comercial. Indicaron que las campañas se han llevado a cabo en todo el territorio de sus países, pero los recursos disponibles (presupuesto y especialistas técnicos) son relativamente escasos en comparación con el tamaño de la extensión territorial y la cantidad de empresas con potencial para exportar en forma sostenible a lo largo del tiempo.

Es necesario superar limitaciones jurídicas, técnicas y presupuestarias para establecer alianzas público-privadas que permitan mejorar los servicios requeridos para la agroexportación, incluidos los relacionados con la difusión constante del contenido y los beneficios de los acuerdos.

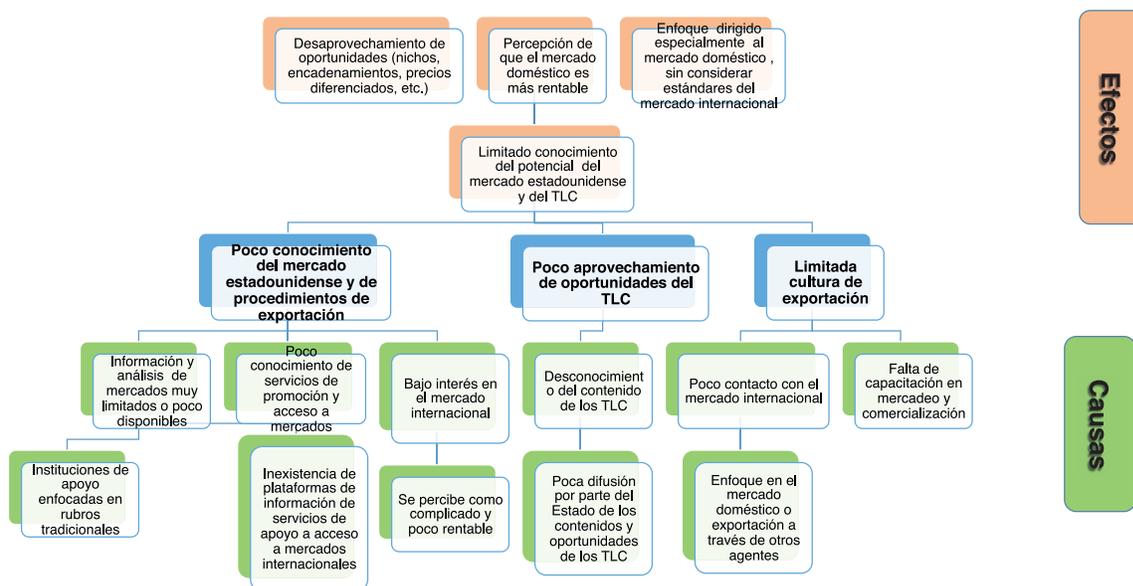
Los ministerios de agricultura tienen la función de difundir información sobre los acuerdos comerciales al sector agrícola, así como la de brindar acompañamiento a las agroempresas que exportan o que tienen el potencial de hacerlo. Una de las limitaciones que enfrentan para realizar esas funciones las constituyen las competencias jurídicas que les son definidas por los gobiernos.

3.2.2. Poco conocimiento del mercado estadounidense y de los procedimientos de exportación

Las tres causas principales de esta limitación que fueron mencionadas por los entrevistados se asocian a la institucionalidad pública:

- Las instituciones de apoyo enfocan sus esfuerzos en rubros tradicionales, sensibles o de mayor peso relativo en la economía. Esto se traduce en una muy limitada difusión de información sobre los mercados para otros rubros, como cafés especiales; yuca, casabe y sus derivados de mayor valor agregado (harina de yuca y tortas de casabe para alimentación animal); y plátano macho y sus derivados (*snacks* y otros).
- Inexistencia o insuficiencia de plataformas consolidadas (unificadas) de información y de servicios de apoyo para los agronegocios y el acceso a los mercados internacionales. Esta limitación acarrea mayores costos de transacción, pues implica recurrir a diversas fuentes para acceder a información y servicios especializados en agroexportación y en rubros específicos. Esta limitación la enfrentan todas las empresas agroexportadoras, excepto grandes empresas que ya se ha consolidado como clientes en los Estados Unidos, pues ya conocen los procedimientos requeridos; tal es el caso de las empresas salvadoreñas que exportan plátano a ese país.
- Percepción de que acceder al mercado de los Estados Unidos es complicado y poco rentable, causada en parte por la complejidad de los textos de los TLC y por la poca difusión de información sobre sus beneficios y sobre casos exitosos de agronegocios con los Estados Unidos, en especial de pymes. Esta limitación se suma a la poca disponibilidad de información y servicios de apoyo y resulta en un bajo interés por el mercado internacional.

Figura 2. Causas y efectos de las limitaciones vinculadas a la institucionalidad pública del comercio agrícola para el aprovechamiento del mercado estadounidense.



Fuente: Chavarría 2016.

3.3. Limitaciones vinculadas a la cultura empresarial y de exportación⁹

La cultura empresarial y de exportación se refiere a las conductas y prácticas de organización o asociatividad utilizadas por el conjunto empresarial de un país o región. Incluye elementos como las formas de relacionamiento de los diferentes eslabones de las cadenas, el grado de apertura para el establecimiento de alianzas estratégicas y para la innovación, la agregación de valor y las prácticas utilizadas en los negocios vinculados a los mercados externos.

Seguidamente se abordan aspectos relacionados con esa cultura que limitan los procesos de exportación.

Anteriormente se indicó que la insuficiente cultura de exportación es una de las principales causas del poco (y concentrado) conocimiento sobre el potencial del mercado estadounidense y sobre las formas de aprovechar las oportunidades comerciales que brinda (figura 2).

Esa insuficiencia se debe a dos causas principales: a) la falta de capacitación en mercadeo y comercialización, debida a las pocas o inexistentes alianzas público-privadas para la formación en agronegocios internacionales; y ii) una cultura empresarial caracterizada por enfocarse en el mercado interno y apoyarse en la mediación de agentes para acceder a los mercados externos, lo que se traduce en niveles bajos de contacto con el mercado internacional. Se logró identificar una gran limitación vinculada con el bajo nivel de organización de las cadenas (ver la figura 3), cuyas posibles causas son las siguientes:

- Bajos niveles de formación y de capital asociativo de los actores de la cadena. Son pocas las empresas que están aprovechando las oportunidades que brinda el mercado estadounidense. Las que lo están logrando son empresas consolidadas o en proceso de consolidación que han recurrido a esquemas de asociatividad. La tendencia general es que las empresas no logran individualmente completar o sostener los volúmenes ni cumplir con los estándares requeridos, lo que lleva al incumplimiento de contratos y a la pérdida de clientes.
- Insuficiente apoyo del Estado en las áreas de organización empresarial y asociatividad. Por diversos motivos, los gobiernos tienen otras prioridades para el desarrollo agrícola.
- Escasas o inexistentes gremiales y organizaciones de representación de los intereses empresariales de los rubros seleccionados ante el gobierno. Esta limitación predomina en la cadena de la yuca en la República Dominicana y en la del plátano en El Salvador. En este país, la exportación de plátano macho se remonta a hace cuatro años y está liderada por la gremial PYBES, mientras en la República Dominicana existen algunas cooperativas que lideran el sector de la yuca, entre ellas COOPEYUCA.

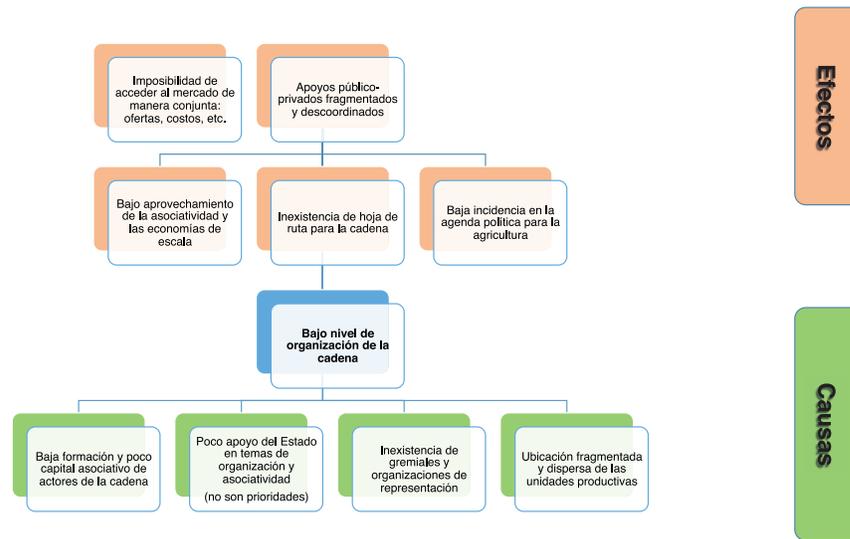
La excepción en este caso es el café en Perú, donde existe la Cámara del Café y el Cacao, que representa al sector ante el gobierno mediante la JNC. Sin embargo, el desafío mayor del sector cafetalero peruano es promover la organización del subsector de los cafés con mayor valor agregado, como los orgánicos y de especialidad. Según el criterio de miembros de la Cámara, un factor que incide en los menores niveles organizativos

⁹ Los actores entrevistados mencionaron desafíos relacionados con los niveles de asociatividad, la cultura de negocios, el enfoque del mercado, la agregación de valor, los servicios de apoyo públicos y privados en capacitación, la integración de alianzas, el grado de capacitación, la reacción ante la competencia y la apertura al cambio, entre otros aspectos.

de ese subsector es la dispersión de las iniciativas de cooperación internacional que brindan apoyo a emprendimientos empresariales de pequeña y mediana escala. A ello se suma la atomización de los productores.

- Ubicación fragmentada y dispersa de las unidades productivas. Dos de sus posibles causas son la gran extensión territorial (en Perú y la República Dominicana) y la poca o inadecuada infraestructura vial que interconecta los territorios.

Figura 3. Causas y efectos de una baja organización empresarial en las tres cadenas seleccionadas.



Fuente: Chavarría 2016.

En términos generales, el bajo nivel organizativo de las cadenas se traduce en la inexistencia de hojas de ruta que sirvan de guía para la agroexportación especializada a mercados como el estadounidense, en la baja incidencia del sector en la agenda política para la agricultura y en el poco aprovechamiento de las ventajas de la asociatividad y las economías de escala.

Nuevamente se destaca el caso del café como excepción parcial en Perú, pues el gobierno de este país cuenta con un plan agroexportador que incluye el café; además, se encuentra en discusión la Ley para el Instituto del Café y el Cacao.

De acuerdo con los actores empresariales organizados que fueron entrevistados y con algunos autores (Lozano 2010), un mayor nivel de asociatividad y de encadenamiento de los agronegocios brinda varios aportes a las empresas agroexportadoras (en especial a las pymes). Les facilita el acceso a economías internacionales de escala, como la estadounidense; la agregación de valor a los productos; el aprovechamiento de los nichos de mercado; la superación de obstáculos al comercio; la mejora de su capacidad de negociación y el acceso a mejores tecnologías, a capacitación y a servicios de apoyo, siendo esto último un gran reto en territorios rurales alejados. La asociatividad y el encadenamiento de los agronegocios también les pueden permitir beneficiarse de los mecanismos y disposiciones que establecen los acuerdos comerciales e incidir en la agenda de los comités de asuntos agrícolas y de MSF en temas de interés para el sector.

3.4. Limitaciones vinculadas a la producción y a la productividad¹⁰

En esta categoría existen dos grandes limitaciones que condicionan el cumplimiento de requisitos de mercado, estándares privados y normas públicas, el cual es fundamental para implementar los TLC en forma efectiva y aprovechar sus beneficios. Esas limitaciones son las siguientes:

3.4.1 Limitaciones productivas relacionadas con variedades, plagas y enfermedades, antigüedad de las plantaciones, condiciones climáticas y otros factores

Entre los principales efectos de estas limitaciones se encuentra el incumplimiento de contratos de compra, por no poderse entregar las cantidades pactadas ni productos de la calidad exigida. Esto genera pérdidas y el desaprovechamiento de oportunidades (ver la figura 4). Seguidamente se especifican esas limitaciones:

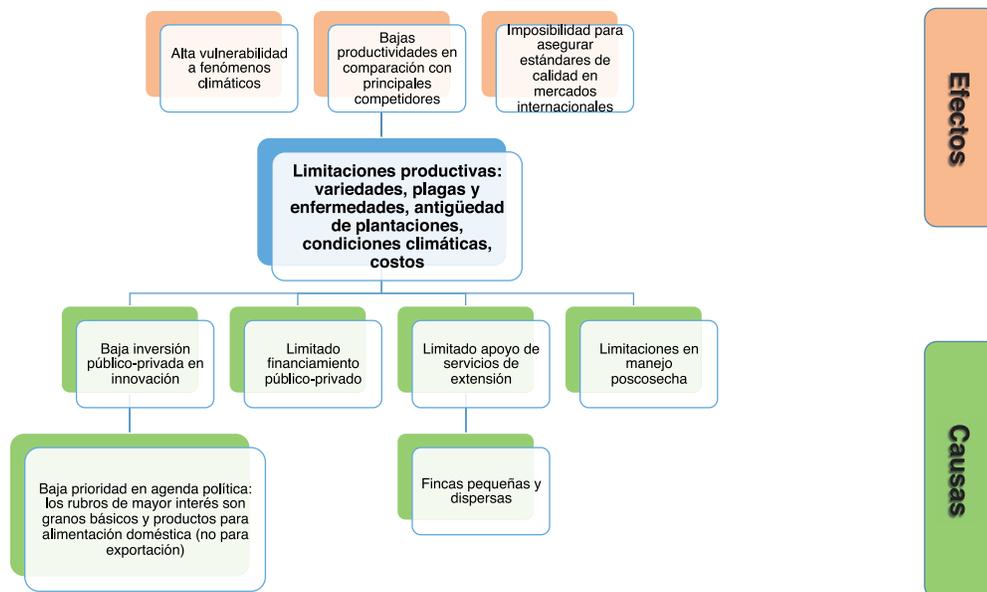
- a) *Alta vulnerabilidad de la agroexportación a fenómenos climáticos:* Las sequías y las inundaciones condicionan el cumplimiento de los volúmenes y la calidad de los productos solicitados por los clientes extranjeros. Además, pueden propiciar la generación y la propagación de plagas.
- b) *Baja productividad en comparación con sus competidores:* Los agronegocios de otros países pueden acaparar los clientes y los segmentos de mercado de determinados productos, debido a que gran parte de los productores y comercializadores de esos países han superado varias limitaciones productivas o cuentan con herramientas para enfrentarlas. La yuca dominicana y el plátano salvadoreño afrontan una situación similar: son productos de alta demanda por parte de la comunidad de expatriados residentes en los Estados Unidos. Sin embargo, según lo manifestado por los agroempresarios, el mercado nostálgico ha sido capturado por países competidores, como Costa Rica y Guatemala, que producen mayores volúmenes y ofrecen mejores precios, aunque la percepción de los actores salvadoreños entrevistados es que la calidad del plátano no es exactamente la que demandan los consumidores.
- c) *Imposibilidad de asegurar el cumplimiento sostenido de estándares de calidad,* sobre todo de las normas internacionales (GlobalG.A.P., Iniciativa Agrícola Sostenible) que el mercado estadounidense (compañías como Kraft y Nestlé) exige cumplir a empresas del sector privado. Esto se traduce en el incumplimiento de contratos con los compradores, lo que a su vez conlleva pérdidas, incremento de costos y deterioro de la imagen de las empresas y del país, entre otros aspectos negativos. Además, incide en el incumplimiento de los estándares negociados en los tratados (MSF y OTC, entre otros), el cual puede generar el rechazo de contenedores cargados de productos y el monitoreo constante de los embarques del país.

¹⁰ En esta categoría se pueden incluir todos los desafíos mencionados por los actores (principalmente empresarios) vinculados con los siguientes temas, entre otros: la disponibilidad, el acceso y la utilización de los factores de la producción; la productividad; el acceso a servicios de apoyo para la innovación; la producción y la exportación; condiciones climáticas; competitividad y prácticas de manufactura y poscosecha.

Por otra parte, los principales factores que causan las limitaciones productivas son la baja prioridad que tienen los rubros de menor peso relativo en la agenda política comercial y la gran cantidad de fincas pequeñas y dispersas. Algunas de las causas identificadas fueron las siguientes:

- Baja inversión público-privada en innovación:* Algunas limitaciones institucionales gubernamentales relacionadas con el marco jurídico y los recursos presupuestarios afectan el financiamiento conjunto de los sectores público y privado dirigido a investigación, generación de tecnología adecuada, métodos de producción y comercialización, etc.
- Limitado financiamiento de los sectores público y privado:* La concesión de créditos y fondos especiales para proyectos productivos y emprendimientos agroexportadores está supeditada al cumplimiento de una gran cantidad de condiciones, las cuales pueden derivarse del alto riesgo de invertir en pequeñas empresas.
- Insuficiente apoyo de los servicios de extensión:* Existen servicios de extensión gubernamentales, pero los lineamientos de política los orientan a los subsectores agrícolas más grandes, a los cuales también están dirigidos los servicios de ese tipo que brinda el sector privado. Además, existen pocos extensionistas especializados para atender las demandas de rubros específicos, en especial para brindar acompañamiento a la producción de variedades y a la utilización de técnicas que fomenten la productividad y contribuyan a una exportación sostenible (ambiental, económica y socialmente apropiada).
- Limitaciones en el manejo de poscosecha.*

Figura 4. Principales causas y efectos de las limitaciones productivas para la gestión y el aprovechamiento del comercio con los Estados Unidos.



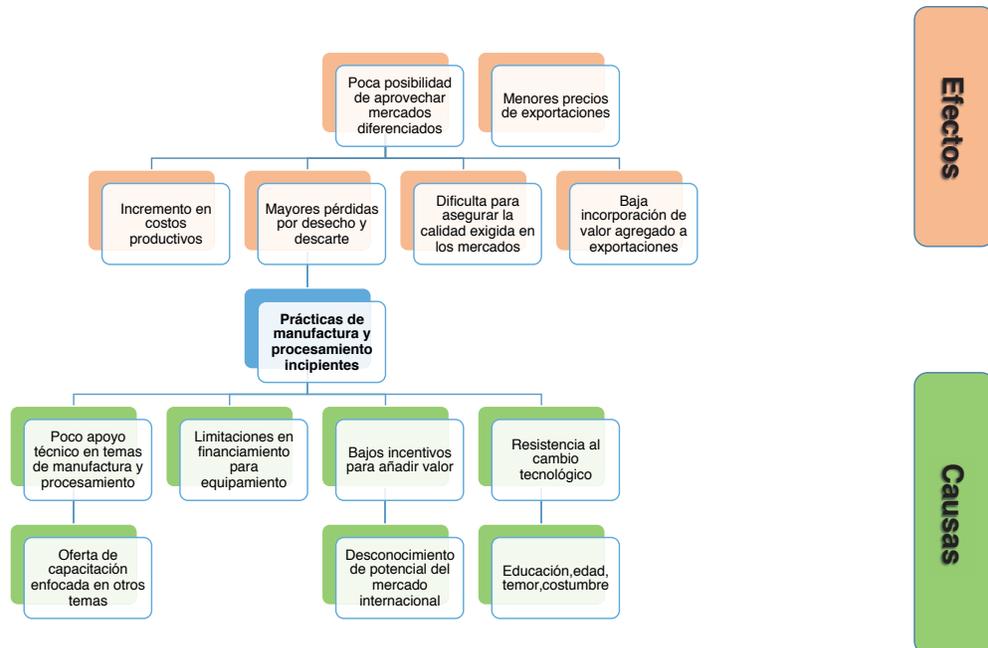
Fuente: Chavarría 2016.

3.4.2 Prácticas de manufactura y procesamiento inadecuadas

Aunque ya hay empresas agroexportadoras posicionadas en el mercado estadounidense, la utilización de prácticas apropiadas de manipulación del producto, agregación de valor y transformación es muy reciente. Para que dichas empresas logran transitar desde el uso de prácticas de manufactura y procesamiento artesanales y empíricas al empleo de procedimientos más sofisticados —parafinado de yuca, prensado de tortas de casabe, congelamiento o tostado de plátano macho, producción orgánica de café— que les permitieran cumplir con estándares internacionales, requirieron un largo período de aprendizaje, pues fueron en sus países las empresas pioneras en la exportación de los rubros respectivos.

Según se muestra en la figura 5, los principales efectos de esta limitación productiva repercuten en el aprovechamiento de mercados diferenciados y en las ganancias generadas por el precio de las exportaciones. Simultáneamente, dichos efectos son consecuencia de otros factores limitantes, tales como el incremento de los costos productivos, las mayores pérdidas por desecho y descarte de productos, la dificultad de asegurar la calidad que exigen los mercados y la baja incorporación de valor agregado a las exportaciones.

Figura 5. Principales causas y efectos de las limitaciones relacionadas con prácticas inadecuadas de manufactura y procesamiento.



Fuente: Chavarría 2016.

IV. Conclusiones

En las secciones anteriores se presentaron los principales hallazgos de los estudios realizados



en el marco del proyecto “Fortalecimiento del comercio bilateral entre Estados Unidos y aquellos países de América Latina con los que Estados Unidos ha establecido acuerdos de libre comercio” relativos a los acuerdos comerciales vigentes con los Estados Unidos, a la institucionalidad para su administración e implementación, a las tendencias del comercio agrícola (generales y específicas para cada cadena), a las limitaciones identificadas que impiden aprovechar de mejor manera dichos acuerdos y a algunas medidas que se han aplicado para superarlas.

Con base en esos hallazgos, que fueron posible gracias a los aportes de los actores que participaron en el estudio, se concluye lo siguiente:

1. En los casos analizados, no se encontraron limitaciones mayores para la administración y la implementación de los acuerdos con los Estados Unidos que influyan en su aprovechamiento. A grosso modo, las disposiciones de los acuerdos están claras, todos los productos estudiados se encuentran libres de gravamen y las medidas no arancelarias (como las MSF) no obstaculizan su ingreso a los Estados Unidos. Ello evidencia que son otros factores los que condicionan el uso y el aprovechamiento de esos acuerdos comerciales.

2. El mercado estadounidense ofrece oportunidades para los agronegocios exportadores de café, plátano macho y yuca en los países seleccionados y en América Latina, pues ya hay empresas que están colocando sus productos en ese mercado. No obstante, existen factores que limitan el aumento de las ventas, los cuales se relacionan con la dificultad que enfrenta el sector privado para dar cumplimiento a los estándares exigidos por el mercado internacional, así como con aspectos productivos que se encuentran fuera del alcance del proyecto.
3. Las limitaciones más relevantes se relacionan con la institucionalidad encargada de difundir información sobre los acuerdos y de promover el comercio de productos agrícolas; con el poco conocimiento que se tiene, en especial las pymes, sobre el mercado estadounidenses y sobre los procedimientos de exportación; y con los bajos niveles de encadenamiento y de organización (asociatividad), que se relacionan con la cultura empresarial y de exportación.
4. Los acuerdos de libre comercio son importantes, pues podrían generar beneficios para los negocios, como la agregación de valor derivada de la IED y la importación de bienes o servicios con menores aranceles. Aunque no se pudo indagar a profundidad sobre las importaciones y la IED, algunos actores manifestaron que esta se encuentra condicionada por aspectos vinculados con el acceso a factores de producción (tierra, tecnología y otros), con la seguridad y con la infraestructura (acceso a agua, redes viales, etc.).
5. Es posible que los TLC hayan contribuido a dinamizar agronegocios en los Estados Unidos, pues en el período 2004-2015 el ritmo anual del crecimiento de las importaciones agrícolas de los países seleccionados superó al de sus exportaciones. Los sectores de mayor crecimiento en los tres países seleccionados fueron carnes, frutas, bebidas y despojos alimenticios (cuadros 1 y 2). Los rubros con el mayor crecimiento anual de las exportaciones en los tres países fueron el de lácteos, miel y huevos (capítulo 04 del Sistema Armonizado) y el de gomas, resinas y jugos vegetales (capítulo 13 del Sistema Armonizado). A nivel de partida y subpartida (4 y 6 dígitos del Sistema Armonizado), el plátano macho salvadoreño es el producto cuyas exportaciones tuvieron el mayor crecimiento, registrando una tasa anual próxima al 1000 % en los últimos cuatro años. Por su parte, la exportación de yuca dominicana ha crecido a ritmos bajos e inconstantes y la del café peruano ha mostrado altas tasas, pero también inconstantes.
6. La asociatividad y la organización empresarial son claves para lograr que los gremios tengan una mejor representación política en la agenda nacional y más acceso a ofertas financieras y crediticias, a mayores volúmenes y mejores tecnologías, a capacitación y formación y a técnicos y servicios especializados; entre otros.
7. Los mecanismos formales para administrar el comercio agrícola, como por ejemplo los Comités de Agricultura, se utilizan para discutir principalmente asuntos relativos a contingentes, salvaguardias y subsidios a la exportación. Estos se aplican a rubros sensibles (pollo, lácteos y azúcar, entre otros), de manera que no afectan a rubros cuyas exportaciones son relativamente pequeñas, como sucede con el café, la yuca y el plátano macho.

8. En cuanto a la superación de algunas limitaciones institucionales, de productividad y de cultura empresarial y de exportación, las experiencias estudiadas evidencian que aún existen muchos desafíos que vencer, pero que las empresas y las entidades gubernamentales poco a poco han venido articulando esfuerzos para superarlos. Es de vital importancia tener acceso a servicios de apoyo especializados para la exportación de rubros agrícolas. Además, en todos los casos es necesario contar con algún grado de organización institucional y empresarial, con alianzas estratégicas y con respaldo jurídico, presupuestario y técnico para consolidar los cambios y dar continuidad a las iniciativas de largo plazo.
9. Cabe resaltar que los TLC con los Estados Unidos han generado cambios institucionales mediante leyes, normas y reglamentos que formalizan procesos y estructuras (entidades gubernamentales) para la implementación adecuada de los acuerdos y la facilitación de condiciones para su aprovechamiento. Dicha formalización disminuye la vulnerabilidad de las estructuras y procesos ante los cambios políticos propios de cada país.
10. Las organizaciones internacionales y de la sociedad civil (ONG, gremiales, cámaras, etc.), al igual que las iniciativas de cooperación técnica y financiera estadounidense, tienen un gran peso en la superación de limitaciones financieras y de asistencia técnica, principalmente. El establecimiento y el fortalecimiento de alianzas con organismos de cooperación internacional, como el IICA, el BID y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), entre otros, contribuyen a superar los bajos niveles de competitividad y asociatividad de las empresas, lo que les facilita la inserción en el mercado estadounidense y en el internacional.

V. Recomendaciones

Considerando las conclusiones expuestas sobre los hallazgos generales encontrados en los tres países, las opiniones de los entrevistados y de los consultores y los aportes de los actores que participaron en las actividades del Proyecto, se proponen las siguientes recomendaciones para la formulación de una estrategia orientada a superar las limitaciones al comercio con los Estados Unidos:

1. *Sobre las limitaciones que condicionan el aprovechamiento de los beneficios de los acuerdos en las cadenas seleccionadas y el comercio agrícola en general.* Se recomienda generar herramientas informáticas que faciliten la comprensión de las disposiciones de los acuerdos comerciales con los Estados Unidos relacionadas con agricultura, así como las condiciones para su cumplimiento, como la provisión de capacitación técnica y una mayor cobertura de la infraestructura informática en las zonas productivas. Asimismo, se recomienda generar las condiciones necesarias para que los ministerios de agricultura participen más activamente en la difusión de información sobre las disposiciones, los beneficios y las implicaciones sectoriales de los acuerdos comerciales.
2. *Sobre las limitaciones para aumentar las ventas relacionadas con el cumplimiento de estándares de mercado (sector privado) y sobre las limitaciones productivas que se encuentran fuera del alcance del Proyecto.* El IICA ha de profundizar en los aspectos de este estudio que así lo requieran, como es el caso de los datos sobre inversión agrícola para la agroexportación, entre otros, y socializar los resultados del Proyecto entre sus representaciones en los países miembros y entre sus socios cooperantes, como el USDA-FAS, a fin de identificar equipos que puedan apoyar en la formulación de estrategias en este tema, ante el surgimiento de alguna solicitud de cooperación técnica en ese sentido por parte de los países.
3. *Sobre las limitaciones en la institucionalidad encargada de difundir al sector agrícola información sobre los acuerdos con los Estados Unidos y de promover el comercio con este país.* Se recomienda que los gobiernos convoquen a consultas para discutir sobre las condiciones jurídicas, estructurales e infraestructurales necesarias para que los ministerios de agricultura participen más activamente en la difusión de información sobre los beneficios de los acuerdos comerciales, sobre programas para su aprovechamiento, sobre casos exitosos empresariales y sobre buenas prácticas, así como en la promoción del comercio.
4. *Sobre otras oportunidades de negocio generadas mediante la agregación de valor agrícola y posibles encadenamientos derivados de los acuerdos comerciales con los Estados Unidos.* El IICA, el USDA-FAS, entidades gubernamentales, ONG y otros actores interesados han de profundizar en la investigación de aquellos aspectos fuera del alcance de este proyecto, como las importaciones estadounidenses de rubros agrícolas procedentes de ALC y las oportunidades de IED para los rubros cuyo comercio en ambas vías tiene el mayor crecimiento anual.
5. *Sobre los rubros y capítulos del Sistema Armonizado en agricultura de mayor crecimiento anual y estrategias para mejorar el comercio con los Estados Unidos.* De ser necesario, el IICA o cualquier institución interesada podrá investigar sobre los rubros específicos de mayor crecimiento en los capítulos señalados en la sección II, para conocer el comportamiento específico a nivel de partida y subpartida arancelaria

y para analizar el potencial que tienen para realizar negocios en el mercado estadounidense.

6. *Sobre la asociatividad y la organización empresarial.* Resulta importante crear programas conjuntos de sensibilización sobre la importancia de la asociatividad y la organización empresarial, para lo cual se requiere la promoción y la difusión de sus ventajas. También se debe brindar capacitación y promover la formación de capacidades políticas y empresariales en asociatividad requeridas para los agronegocios y la incidencia política. La cooperación internacional juega un rol importante para promover el intercambio de conocimientos con emprendimientos asociativos agrícolas en otros países.

Unido a lo anterior, se recomienda la capacitación y formación en cultura exportadora, ya que los diferentes actores señalaron que existe una diferencia entre ser productor y ser comercializador. La diferencia radica en la formalidad de los agronegocios, la búsqueda de la innovación, la creación de nuevas capacidades (por ejemplo, conocimiento sobre otros idiomas, técnicas de negociación y agregación de valor, requisitos de exportación y manejo técnico de cultivos, entre otros temas. Para ello se recomienda establecer alianzas con escuelas de agricultura y negocios de los sectores público y privado.

7. *Sobre los mecanismos formales para administrar el comercio agrícola en los TLC vigentes con los Estados Unidos -como los Comités de Agricultura-*. en ellos se discuten aspectos que afectan a rubros de mayor peso (pollo, azúcar, arroz; etc.) de manera que solo se usarían para cadenas relativamente más pequeñas como café, yuca y plátano macho, si las condiciones productivas cambiaran la escala de producción de estos.

Entre los factores que repercuten en una mejor implementación y administración de los acuerdos comerciales en materia de agricultura, también está la formación del personal gubernamental y privado. En Perú y en El Salvador, los entrevistados indicaron que es vital contar con equipos capacitados para negociar e implementar efectivamente los acuerdos o brindar los elementos necesarios para ello. Se mencionó la importancia de contar con equipos que supieran sobre la realidad nacional agrícola (en el caso de los ministerios de comercio exterior) y sobre la dinámica de los acuerdos y la normativa comercial (en el caso de los ministerios de agricultura) para poder complementar con mejores elementos y ejecutar las políticas de manera más integral.

8. *Sobre las limitaciones institucionales en servicios de apoyo especializados para los negocios agrícolas.* Se recomienda integrar una comisión o estructura interinstitucional para consolidar una plataforma de servicios especiales. Dicha entidad debe sustentarse en una política o normativa que promueva la competitividad de los agronegocios, los encadenamientos, las inversiones y las exportaciones.
9. *Sobre la formalización de procesos y estructuras (entidades gubernamentales) para la implementación adecuada de los acuerdos y la facilitación de condiciones para su aprovechamiento.* Se recomienda instituir en los ministerios de agricultura unidades especializadas para la negociación, administración e implementación de tratados, con el fin de complementar la labor de los ministerios de economía y comercio y dar representatividad al sector agrícola en la política comercial exterior.

Para el sector productivo específico, se podrían conformar comisiones nacionales con representación gubernamental, además de unidades encargadas de brindar atención a los rubros específicos en los ministerios de agricultura y las promotoras comerciales.

Las instituciones de apoyo, como los ministerios de agricultura y los institutos de investigación, podrían realizar labores enfocadas en el mercado internacional y conducir estudios que permitan desarrollar nuevos productos agrícolas que satisfagan las demandas y las exigencias de los mercados extranjeros.

Las normas y los requisitos de los mercados son muy cambiantes. Estados Unidos es un país que ha establecido altos estándares de calidad y muchos requerimientos técnicos para los productos. Como parte de la cultura exportadora, los empresarios deben estar permanentemente atentos a las diferentes modificaciones en esas normas y requisitos; a esos efectos es vital que las diferentes entidades competentes, tanto de los países de ALC como de los Estados Unidos, brinden capacitaciones en forma coordinada. Una mejor cultura exportadora se traduce en un mejor cumplimiento de los compromisos adquiridos en los acuerdos comerciales y en un mayor aprovechamiento de las oportunidades que brindan.

10. *Sobre las limitaciones en la productividad.* La visión de la comercialización podría ser más amplia, si esta dejara de enfocarse en la venta de excedentes y se orientara hacia la agregación de valor y la innovación. Se recomienda fortalecer los servicios de asistencia en el campo y la sistematización y divulgación de buenas prácticas agrícolas y buenas prácticas manufacturas que garanticen la calidad de los productos que se exportan a los Estados Unidos. Para ello es de vital importancia contar con instituciones especializadas encargadas de promover la implementación de estas prácticas para mejorar la producción agrícola y la agregación de valor.
11. *Sobre las experiencias relevantes en el abordaje de limitaciones en el ámbito institucional y empresarial.* Se recomienda realizar foros técnicos y otros eventos para el fortalecimiento de capacidades y el intercambio de conocimientos que incluyan la exposición de prácticas y experiencias de diferentes actores. Se recomienda también profundizar, sistematizar y difundir las experiencias aportadas en este Proyecto para que sirvan de apoyo en capacitaciones y en proyectos dirigidos a la formulación de estrategias que mejoren el comercio con los Estados Unidos. Es importante señalar que no solo deben considerarse los factores de éxito, sino también las limitaciones que no se han logrado superar para consolidar iniciativas institucionales, la organización de exportadores y la comercialización de ciertos productos en los Estados Unidos.

Bibliografía

- APC (Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y los Estados Unidos). Texto (en línea). Consultado 6 jun. 2015. Disponible en http://www.sice.oas.org/Trade/PER_USA/PER_USA_s/Index_s.asp.
- CAFTA-DR (Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos). Texto (en línea). Consultado 6 jun. 2015. Disponible en http://www.sice.oas.org/Trade/CAFTA/CAFTADR/CAFTADRin_s.asp.
- Campos, A; Monge, N. 2015. Introducción al proyecto "Fortalecimiento del comercio bilateral entre los Estados Unidos y aquellos países de América Latina con los que tiene acuerdos de libre comercio". San Salvador, El Salvador; Lima, Perú; Santo Domingo, República Dominicana, IICA. Presentación.
- CCI (Centro de Comercio Internacional, Suiza) 2016. Trade Map (en línea). Ginebra, Suiza. Consultado 20 jul. 2016. Disponible en <http://www.trademap.org/Index.aspx>.
- Chavarría, H. 2016. Experiencias y recomendaciones para mejorar el comercio bilateral de productos agrícolas con los Estados Unidos. San José, Costa Rica, IICA. Presentación.
- Dingemans, A; Ross, C. 2012. Los acuerdos de libre comercio en América Latina desde 1990. Una evaluación de la diversificación de exportaciones. Revista CEPAL 18:27-50.
- Lozano, F. 2010. La asociatividad como modelo de gestión para promover las exportaciones en las pequeñas y medianas empresas en Colombia (en línea). Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad 5(2):161-191. Consultado 6 jun. 2016. Disponible en http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-30632010000200007.
- MINCETUR (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Perú) 2015. Acuerdos Comerciales del Perú. Lo que debemos saber de los acuerdos comerciales: ¿Cuál es la agenda pendiente del Perú para aprovechar a cabalidad los acuerdos comerciales? (en línea). Lima, Perú. Consultado 17 jul. 2015. Disponible en http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=48:lo-que-debemos-saber-de-los-tlc.
- OMC (Organización Mundial del Comercio, Suiza). 2007. Informe sobre el Comercio Mundial 2007. Seis decenios de cooperación comercial multilateral: ¿Qué hemos aprendido? Estructura de los Acuerdos Comerciales Internacionales (en línea). Ginebra, Suiza. Consultado 15 mar. 2015. Disponible en https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report07_s.pdf. p. 119-194.
- OMC (Organización Mundial del Comercio, Suiza). 2011. Informe sobre el Comercio Mundial 2011. La OMC y los Acuerdos Comerciales Preferenciales. La evolución de los acuerdos comerciales preferenciales: hechos sucintos (en línea). Ginebra, Suiza. Consultado 30 jun. 2015. Disponible en https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/wtr11-2b_s.pdf. p. 54-63.

- Salazar, E. IICA. 2016. Comercio bilateral con Estados Unidos. El Salvador, Perú y República Dominicana, 2015. San José, Costa Rica, IICA. Presentación.
- SICE (Sistema de Información sobre Comercio Exterior). 2012. Acuerdos comerciales en vigor (en línea). Washington, D. C., Estados Unidos, OEA. Consultado 21 feb. 2015. Disponible en http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp.
- Zamora, S. 2005. Oportunidades de exportación para productos agropecuarios no tradicionales étnicos: hacia los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá; y un sondeo de las oportunidades en el mercado italiano (Milán). San Salvador, El Salvador, IICA-MAG.

