



**ISTMO CENTROAMERICANO: FOMENTO Y MODERNIZACIÓN  
DEL SECTOR AGROEXPORTADOR**

*Los casos del azúcar, el banano y el café*

## ÍNDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN .....	1
I. EL AZÚCAR.....	3
1. El mercado mundial .....	3
2. Mercados y competitividad del azúcar del Istmo Centroamericano .....	20
3. Situación del producto en los países del Istmo Centroamericano .....	31
4. Marco institucional del sector azucarero .....	46
II. BANANO.....	49
1. El mercado mundial .....	49
2. El régimen comercial del banano: ¿conflicto o reorganización? .....	61
3. Mercados y competitividad del banano del Istmo Centroamericano .....	66
4. Situación del producto en los países del Istmo Centroamericano .....	73
5. Marco institucional del sector bananero y vías de modernización.....	86
III. CAFÉ .....	96
1. El mercado mundial .....	96
2. Mercados y competitividad del café del Istmo Centroamericano.....	111
3. Situación del producto en los países del Istmo Centroamericano .....	116
4. Marco institucional de la caficultura.....	130
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	133
1. Fortalecimiento de las cadenas agroindustriales.....	133
2. Negociación internacional y acceso a mercados.....	139
3. Ambiente macroeconómico.....	142
<u>Bibliografía</u> .....	145

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro

1	Principales productores de azúcar, 1993-1999 .....	4
2	Balance azucarero mundial, 1995-1999.....	6
3	Origen de las exportaciones de azúcar por región y país y coeficientes de los volúmenes de exportación a producto, 1995-1999 .....	8

<u>Cuadro</u>		<u>Página</u>
4	Principales importadores de azúcar y coeficientes de volúmenes de importación a consumo, 1995-1999.....	10
5	El azúcar en algunos tratados comerciales del continente americano .....	17
6	Producción y exportaciones de azúcar estimados para 1999/2000 en los principales países productores .....	19
7	Evolución del volumen de las exportaciones azucareras del Istmo Centroamericano, 1993-2000 .....	21
8	Destino geográfico de las exportaciones azucareras del Istmo Centroamericano, 1990-1997 .....	21
9	Cuota tarifaria de los Estados Unidos para las importaciones de azúcar de las naciones del Istmo Centroamericano y otros países de América Latina y el Caribe, 1997-2000.....	24
10	Sinopsis de las principales políticas de control e intervención del mercado azucarero .....	26
11	Istmo Centroamericano: Estructura de participaciones relativas en las exportaciones azucareras, 1986-1998 .....	27
12	Cambios en la posición competitiva del sector azucarero del Istmo Centroamericano por mercado de destino, 1985 y 1996.....	30
13	Istmo Centroamericano: Superficie cosechada de caña de azúcar y distribución por país, 1990-1998.....	32
14	Istmo Centroamericano: Producción de caña de azúcar y distribución por país, 1990-1998 .....	33
15	Istmo Centroamericano: Rendimiento de la caña de azúcar, 1988-1998.....	33
16	Istmo Centroamericano: Producción total de azúcar y contribución por país, 1990-1998 .....	35
17	Istmo Centroamericano: Coeficientes de exportación a producto del sector azucarero, 1990-1998 .....	36
18	Istmo Centroamericano: Algunas características del mercado interno del azúcar, 1999 .....	37
19	Istmo Centroamericano: Participación de la producción de caña de azúcar en el PIB, 1980-1998.....	39
20	Istmo Centroamericano: Peso del azúcar en la exportación de bienes, 1990-1998.....	40
21	Istmo Centroamericano: Algunas características nacionales de la producción azucarera .....	41
22	Istmo Centroamericano: Características nacionales de los regímenes de importación de azúcar .....	47
23	Cambios del volumen de la producción mundial de banano, 1989-1999.....	50
24	Los primeros diez productores de banano en el mundo, 1989-1999.....	51

<u>Cuadro</u>		<u>Página</u>
25	Importancia relativa del Istmo Centroamericano en la producción mundial de banano, 1989-1999 .....	52
26	Volumen de la exportación bruta mundial/volumen de la producción mundial, 1989-1998.....	52
27	Volumen de las exportaciones de banano por regiones, 1989-1998 .....	53
28	Volumen y estructura regional de las importaciones netas mundiales de banano, 1983-1998 .....	55
29	Precios de importación del banano en algunos mercados, 1991-1999 ....	57
30	Tendencias del mercado mundial del banano hacia 2005, 1993-2005.....	59
31	Istmo Centroamericano: Evolución del volumen de las exportaciones de banano, 1989-1998 .....	67
32	Posición del banano del Istmo Centroamericano en los principales mercados de exportación, 1993-1996 .....	68
33	Istmo Centroamericano: Estructura de participaciones relativas en las exportaciones bananeras, 1986-1998 .....	69
34	Cambios en la posición de las exportaciones del banano del Istmo Centroamericano en los principales mercados de destino, 1986-1997.....	72
35	Istmo Centroamericano: Superficie cosechada de banano y distribución por país, 1985-1998.....	74
36	Istmo Centroamericano: Producción de banano y estructura de participaciones relativas por país, 1985-1998.....	75
37	Istmo Centroamericano: Rendimiento promedio del cultivo de banano, 1985-1998.....	76
38	Istmo Centroamericano: Coeficientes de exportación a producto del sector bananero, 1989-1998 .....	77
39	Istmo Centroamericano: Indicadores seleccionados del peso económico del valor de la producción de banano, 1980-1998 .....	79
40	Istmo Centroamericano: Peso del banano en el valor de la exportación de bienes, 1990-1998.....	80
41	Costa Rica: Distribución de los costos estimados de producción de una caja de banano .....	85
42	Marco legal del control y la preservación del medio ambiente en el Istmo Centroamericano .....	94
43	Distribución geográfica de la producción mundial de café verde por regiones, 1994-2000 .....	98
44	Contribución de los principales países productores al producto cafetalero mundial, 1994-2000 .....	99
45	Volumen y distribución de las exportaciones mundiales de café verde, 1994-2000 .....	100
46	Pronóstico del mercado internacional de café en el ciclo 1999/2000.....	109

<u>Cuadro</u>	<u>Página</u>
47	Estimación y proyecciones de las variaciones anuales del producto y las exportaciones cafetaleras de los países del Istmo Centroamericano 1998-2000 ..... 111
48	Destino geográfico de las exportaciones cafetaleras del Istmo Centroamericano, 1986-1997 ..... 112
49	Istmo Centroamericano: Estructura de participaciones relativas en las exportaciones de café, 1986-1998..... 113
50	Cambios en la posición competitiva del sector cafetalero del Istmo Centroamericano por mercado, 1985 y 1996..... 115
51	Istmo Centroamericano: Superficie cosechada de café y distribución por país, 1990-1998 ..... 117
52	Istmo Centroamericano: Producción total de café y distribución por país, 1990-1998 ..... 119
53	Istmo Centroamericano: Rendimiento del cultivo del café, 1990-1998..... 120
54	Istmo Centroamericano: Coeficientes del volumen de exportación a producto de café, 1990-1998 ..... 122
55	Istmo Centroamericano: Participación de la producción de café en el PIB, 1980-1998 ..... 123
56	Istmo Centroamericano: Peso del café en el valor de las exportaciones totales de bienes fob, 1990-1998 ..... 124
57	Istmo Centroamericano: Algunas características nacionales de los agentes económicos de la agroindustria cafetalera, 1998-1999 ..... 125

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<u>Gráfico</u>		
1	Producción mundial de azúcar, 1990-2000.....	3
2	Variación de los inventarios mundiales de azúcar, 1990-1999 .....	7
3	Precio mensual promedio del azúcar en diferentes mercados de enero de 1985 a octubre de 1999.....	13
4	Distribución por continente de la producción mundial de banano, 1989-1999.....	49
5	Producción mundial de café, 1980-1981 a 1999-2000.....	97
6	Precio internacional del café, 1950-1999.....	104

## INTRODUCCIÓN

El desarrollo de las economías del Istmo Centroamericano se vinculó hasta la década de los años ochenta con la expansión de la producción y exportación de un número reducido de productos agrícolas, entre los cuales el azúcar, el banano y el café desempeñaron un papel de gran significación. Si bien la importancia relativa de estos productos ha ido menguando con el tiempo, su participación en el valor del producto agrícola y su aporte al saldo de la balanza comercial sigue siendo significativo en todos los países de la región. Igual acontece con el empleo directo e indirecto que generan —si bien una parte importante de éste tiene carácter estacional—, y con la derrama fiscal que producen a lo largo de las diversas fases de la cadena productiva. En estos tres productos, además, la región —o algunos países— ha mantenido cierto liderazgo en el mercado.

El huracán Mitch de fines de octubre de 1998, que provocó pérdidas humanas y considerables daños materiales, destruyó plantaciones de caña y banano y también afectó a los cafetales. A las pérdidas económicas y la destrucción de infraestructuras de producción que provocó aquel fenómeno natural se suma el deterioro —originado en causas cíclicas y estructurales— de los precios internacionales de los tres productos.

En esta marco, el proceso de reconstrucción posterior al huracán ofrece una magnífica oportunidad para revisar el contexto en el que se desenvuelven las tres actividades agroexportadoras y para identificar medidas de fomento que podrían favorecer su modernización y competitividad. El estudio que se presenta a continuación se orienta a ese objetivo, tomando como punto de referencia la integración regional.

El documento se organiza en cuatro secciones. En las tres primeras se examina sucesivamente la situación actual de la producción de azúcar, banano y café. La estructura de cada una de estas secciones es similar. En primer término se analizan las tendencias recientes del mercado internacional del producto, se ubica en ese contexto a la región y a los países centroamericanos. En seguida se procede a una identificación de los principales mercados de exportación del producto regional y a un examen de la posición competitiva que en ellos ocupa la agroindustria centroamericana, considerada tanto regional como nacionalmente. Se presenta después un examen de la situación actual del sector en cada país, y de sus problemas específicos.

En la cuarta y última sección se presentan, acompañadas de una serie de conclusiones generales, algunas recomendaciones encaminadas al fomento y la modernización de estas tres importantes actividades agroexportadoras.

## I. EL AZÚCAR

### 1. El mercado mundial

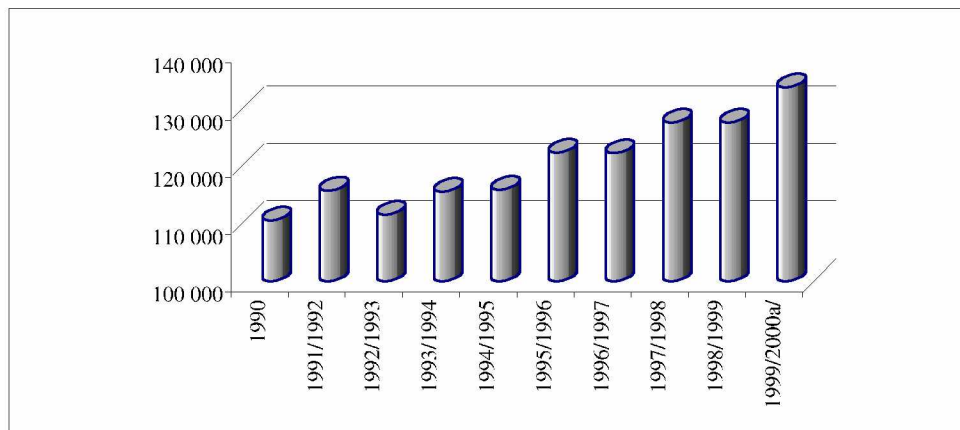
#### a) Producción, existencias, consumo, comercio y precios

En la década de los años noventa la producción mundial de azúcar mostró una tendencia ascendente, sobre todo desde la zafra 1995/1996. Si se toma como referencia el resultado mundial de 1990, el volumen para 1998/1999 fue 15% superior y el proyectado para 1999/2000 casi 21% más alto. En los últimos cinco años la producción creció a una tasa anual promedio de 1.9%. El volumen físico de la zafra 1999/2000 se estima en 133.9 millones de toneladas. (Véase el gráfico1.)

Gráfico 1

#### PRODUCCIÓN MUNDIAL DE AZÚCAR

(Miles de toneladas)



Fuente: International Sugar Organization (ISO), *Sugar Year Book, 1997, Developments in Sugar Crop Yields in the 1990s* y *Quarterly Market Review*, diciembre de 1998.

a/ Cifras estimadas.

El azúcar se produce en casi todo el mundo. Más de 120 países elaboran alguno de los dos tipos de azúcares naturales existentes: el derivado de la caña (que representa alrededor de dos terceras partes de la producción mundial) y el extraído de la remolacha (que representa el tercio restante). El azúcar de caña se obtiene principalmente en América y Asia; el azúcar de remolacha en Europa y, parcialmente, en los Estados Unidos.

Los principales productores de azúcar son India y Brasil (véase el cuadro 1). Con una contribución que en los últimos años es ascendente, ambos países generan en la actualidad un poco más de la cuarta parte del volumen del azúcar obtenido en el mundo. Les sigue un grupo de

siete países que aporta otro 30% de la producción. Tres son americanos: los Estados Unidos, México y Cuba; tres son asiáticos: China, Tailandia y Pakistán; el séptimo es Australia. En el transcurso del último quinquenio, la contribución agregada de este grupo de nueve países a la producción mundial de azúcar se incrementó en casi cinco puntos porcentuales, pasando de 51% a 56% del volumen total. Si se añade la de los 15 países de la Unión Europea, se tiene que este contingente de 24 naciones (una quinta parte de los países productores de azúcar en el mundo) genera 70% del producto azucarero mundial.

Cuadro 1

## PRINCIPALES PRODUCTORES DE AZÚCAR

(Porcentajes del volumen físico de la producción mundial)

	Promedio 1993-1994		Promedio 1996-1997		Promedio 1998-1999	
	Participación	Acumulado	Participación	Acumulado	Participación	Acumulado
Brasil	10.1	10.1	12.5	12.5	13.6	13.6
India	10.6	20.8	12.6	25.0	11.9	25.5
China	6.5	27.3	5.8	30.9	6.9	32.4
Estados Unidos	6.3	33.6	5.3	36.2	5.7	38.1
Tailandia	3.6	37.2	5.0	41.2	3.4	41.5
México	3.7	40.9	3.9	45.1	4.2	45.7
Australia	4.4	45.3	4.6	49.7	4.4	50.1
Pakistán	2.2	47.5	1.9	51.6	3.1	53.2
Cuba	3.7	51.2	3.7	55.3	2.6	55.8
Unión Europea	15.0	66.2	14.5	69.9	14.6	70.3
América Central a/ b/	3.1	69.3	3.3	73.1	3.4	73.7

Fuente: Elaboración propia, con base en información de International Sugar Organization (ISO).

a/ Incluye Bahamas, Barbados, Belice, las islas Bermudas del Reino Unido, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador,

Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Antillas Neerlandesas, Nicaragua, Panamá, Saint Kitts y Nevis, Trinidad y Tabago y otros.

b/ No incluye México y Cuba.

El Istmo Centroamericano, donde el principal productor es Guatemala, realiza una contribución relativamente modesta a la producción mundial de azúcar (2.5%). No obstante, se observa que en el último quinquenio su tasa de crecimiento fue mayor que la mundial y que la de algunos países como Australia y los Estados Unidos, y su dinamismo fue superior al de algunos



importantes elaboradores, como la Unión Europea o Cuba.<sup>1</sup> El nivel de producción de la región de azúcar pasó de 2.6 millones a 3.3 millones de toneladas entre los promedios de 1993-1994 y 1998-1999.

Los grandes productores mundiales también son los principales centros de consumo del azúcar. Una tercera parte del consumo mundial se realiza en Asia. El nivel absoluto del consumo en la zafra 1998/1999 es particularmente elevado en India y China, países que absorben el 20% del producto mundial. Otra tercera parte se reparte, en porciones similares, entre la Unión Europea (12%), América del Norte y América del Sur. Los países con los mayores niveles absolutos de consumo de azúcar en estas regiones son los Estados Unidos con 7.2% del total mundial, Brasil (7.3%), México (3.3%) y Alemania (2.2 %).

En cuanto al consumo de azúcar por habitante, los valores más altos corresponden a Costa Rica y Panamá (alrededor de 66 kilogramos anuales), Brasil (56), México (43), la Unión Europea (39) y los Estados Unidos (33). A pesar de consumir grandes volúmenes absolutos del producto, India y China registran reducidos índices de consumo por habitante (15 y 6 kilogramos anuales, respectivamente). Dado el nivel actual del consumo absoluto de azúcar de estos dos países (16 millones de toneladas en India y 9 millones en China), todo incremento significativo de sus respectivos consumos por habitante tendrá consecuencias considerables sobre el mercado mundial. En particular, el mercado chino aparece como uno de los más importantes espacios de posible crecimiento de la demanda mundial de azúcar en los próximos años.<sup>2</sup>

El balance entre producción y consumo de azúcar muestra que hay seis regiones geográficas que generan excedentes del producto y cinco que tienen déficit (véase el cuadro 2). Entre estas últimas se encuentran dos grandes regiones productoras: Asia y América del Norte. En el conjunto de las regiones con balance azucarero positivo —entre las que se encuentran América del Sur, el Istmo Centroamericano y el Caribe—, la producción tiende a crecer con mayor rapidez que el consumo. En este grupo, el volumen agregado de la producción en 1998/1999 fue 12% mayor que en 1995, en tanto que el del consumo tuvo un incremento de 9% en el mismo lapso.

En las regiones con balance azucarero deficitario el volumen agregado de la producción aumentó 5% en el período indicado, mientras que el consumo creció 8%. El consumo de azúcar del primer grupo, expresado como proporción del consumo del segundo grupo de regiones, se mantuvo en el mismo nivel (48%) durante el período considerado, pero la diferencia entre producciones tendió a cerrarse a favor de las regiones con balance positivo. En 1995 el volumen

---

<sup>1</sup> De 1993/1994 a 1998/1999 el volumen de la producción azucarera del Istmo Centroamericano creció a una tasa anual promedio de 3.6%, en tanto que las correspondientes al total mundial, Australia, Estados Unidos y la Unión Europea fueron de 2.4%, 2.8%, 0.05% y 1.8%, respectivamente. Cuba, por su parte, registró en el mismo período un crecimiento anual promedio negativo de -1.7% como resultado de cosechas sumamente erráticas, la menor disponibilidad de insumos y condiciones climáticas adversas.

<sup>2</sup> Otro mercado de gran potencial es el ruso. Antes de la crisis del rublo, el consumo interno y las importaciones de azúcar mostraron importantes incrementos que tuvieron un impulso relativo muy favorable sobre la dinámica del mercado mundial azucarero.

del azúcar producido por este conjunto de regiones equivalía a 91% de la producción de las regiones con balance azucarero deficitario; en 1998/1999 esta proporción ya fue de 97%. Este hecho es imputable casi por completo a la tendencia hacia la autosuficiencia azucarera de la Unión Europea.

La mayoría de los países —tanto los que tienen superávit como los que registran déficit en el balance entre producción y consumo— mantienen diversos grados de control de su mercado interno a fin de asegurar que la demanda nacional de azúcar sea abastecida de manera preferente mediante los productores locales. Hay una tendencia generalizada a limitar las importaciones del producto. Por esta razón, el volumen del azúcar que se comercializa internacionalmente es reducido en comparación con los del consumo o la producción mundiales.

Cuadro 2

## BALANCE AZUCARERO MUNDIAL

(Miles de toneladas)

Regiones geográficas	1995			1998-1999		
	Producción	Consumo	Balance	Producción	Consumo	Balance
Con excedente	55 974	37 172	18 803	62 800	40 663	22 137
América del Sur	20 227	13 762	6 465	23 460	15 406	8 054
Oceanía	5 614	1 205	4 409	5 885	1 428	4 457
Unión Europea	16 932	13 848	3 084	17 950	15 120	2 830
Caribe y México	8 886	5 695	3 192	9 530	5 654	3 876
Istmo Centroamericano <i>a/</i>	2 584	1 282	1 302	3 200	1 425	1 775
Sudáfrica	1 732	1 381	350	2 775	1 630	1 145
Con déficit	61 553	77 532	-15 979	64 928	83 918	-18 990
Repúblicas ex URSS	2 241	5 400	-3 159	1 300	5 100	-3 800
Asia	37 304	44 166	-6 862	40 615	48 642	-8 027
África	5 513	8 179	-2 666	5 988	9 490	-3 502
América del Norte	7 405	9 780	-2 375	7 385	10 410	-3 025
Resto de Europa	9 090	10 007	-917	9 640	10 276	-636

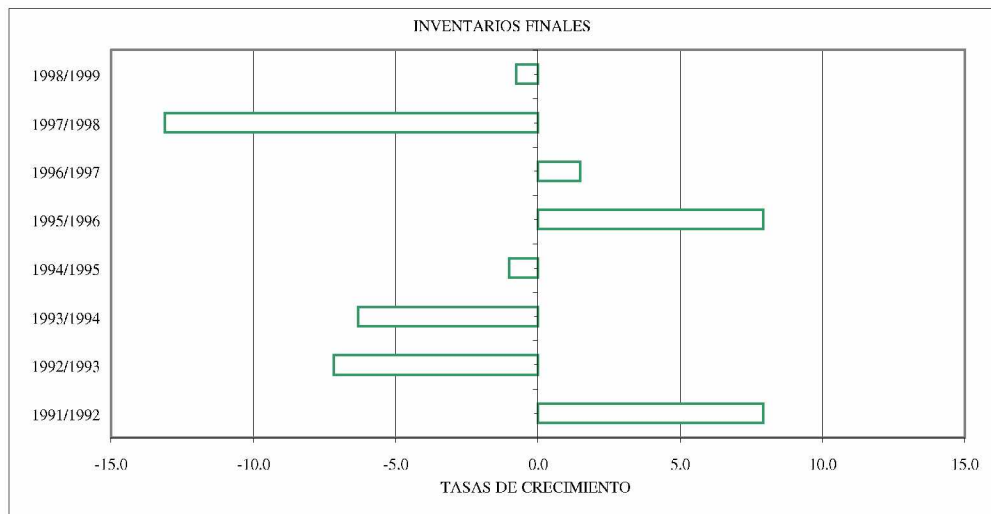
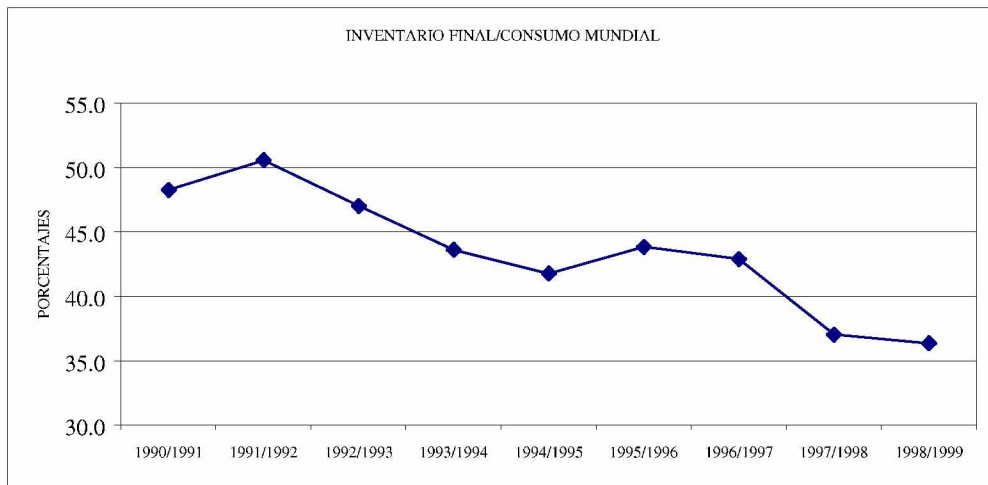
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la International Sugar Organization (ISO).

*a/* Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

De hecho, el mercado mundial del azúcar es un mercado de excedentes en el que la variación de los inventarios refleja el estado de las expectativas de los agentes ante la producción o los precios. El ascenso de la producción mundial a partir de la zafra 1995/1996 permitió que los inventarios expresados en proporciones del consumo mundial se mantuvieran entre 40% y 30% (véase el gráfico 2). La mayor parte se concentran en los países de Asia (31% del total mundial en 1998/1999), de la antigua URSS (7.1%), del Medio Oriente (7%) y de otros importadores netos.

Gráfico 2

## VARIACIÓN DE LOS INVENTARIOS MUNDIALES DE AZÚCAR



Fuente: International Sugar Organization (ISO), *Sugar Year Book, 1997* y *Quarterly Market Review*, diciembre de 1998.

Los flujos más importantes de la exportación azucarera mundial se originan —por orden decreciente— en América del Sur, la Unión Europea, Asia y Oceanía, que en su conjunto representan dos terceras partes del comercio total de este producto (véase el cuadro 3). Por país, el principal exportador es Brasil, con casi 24% del comercio en 1998/1999. Le siguen Australia, Tailandia, Cuba, Sudáfrica, Guatemala y México, que suman otro 29% del volumen de la exportación mundial. La participación de América del Sur, Asia y Oceanía en las exportaciones mundiales está ampliamente determinada por el desempeño particular de Brasil, Tailandia y Australia, países que generan en la actualidad un promedio equivalente a cuatro quintas partes del volumen total del azúcar exportado por su región respectiva.

Cuadro 3

ORIGEN DE LAS EXPORTACIONES DE AZÚCAR POR REGIÓN Y PAÍS Y COEFICIENTES  
DE LOS VOLÚMENES DE EXPORTACIÓN A PRODUCTO

(Porcentajes)

	Parte de la exportación mundial		Exportación/Producción nacional	
	1995	1998/1999	1995	1998/1999
América del Norte <i>a/</i>	2.3	0.8	10.7	3.6
América Central <i>b/</i>	13.9	16.8	42.0	46.4
Cuba	7.5	7.2	73.8	75.0
Guatemala	2.9	3.6	74.2	76.1
México	0.7	2.2	5.6	15.0
América del Sur <i>c/</i>	22.1	28.6	38.0	42.9
Brasil	18.1	24.1	45.5	50.8
Europa	24.0	18.8	29.5	22.9
Unión Europea	15.6	14.3	32.5	28.0
Turquía	0.0	1.6	0.1	20.9
Ucrania	6.1	1.0	55.5	17.9
Polonia	0.0	1.2	0.3	18.9
África	5.1	8.0	24.6	32.0
Sudáfrica	1.1	3.0	22.5	38.6
Asia	18.1	13.9	16.8	12.1
Tailandia	11.2	7.1	71.4	56.7
Oceanía	14.5	13.5	89.8	80.6
Australia	13.2	12.9	89.7	80.9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la International Sugar Organization.

*a/* Canadá y Estados Unidos

*b/* Barbados, Belice, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Antillas Neerlandesas, Nicaragua, Panamá, Saint Kitts y Nevis, Trinidad y Tabago y otros.

*c/* Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Con la excepción notable de América del Sur y, en un nivel relativamente menor, África y América Central, todas las regiones disminuyeron en alguna medida su participación relativa en el mercado de exportaciones en el último quinquenio. Las disminuciones más marcadas se observaron en América del Norte, Asia y Europa.

Un rasgo distintivo de los principales países exportadores de azúcar es su elevado coeficiente de exportación a producto. En algunos de ellos —Australia, Cuba, Guatemala— se exporta un volumen en torno a tres cuartas partes de la producción. En otros, como Tailandia y Brasil, esta proporción es de alrededor del 50%.

Un poco más de la mitad del azúcar comercializado internacionalmente (55%) es absorbido por Asia, los países de la antigua URSS y Oriente Medio, que son las regiones de mayor peso absoluto en la importación mundial de azúcar. Otras regiones que realizan importaciones por montos significativos son América del Norte, África del Norte y la Unión Europea.

El examen por país de las tendencias del comercio de importación muestra que en el período reciente se produjeron algunas modificaciones significativas cuyos efectos ya empiezan a manifestarse en el dinamismo de conjunto del mercado mundial del azúcar y, en particular, como se verá más adelante, en la de los precios internacionales de este producto. Algunos países que tradicionalmente importaban grandes volúmenes de azúcar lograron incrementar por diversos caminos su grado de autosuficiencia. Es el caso de las naciones de la Unión Europea que, como conjunto, ahora son incluso exportadores netos de azúcar.<sup>3</sup> Es el caso también, y de manera particularmente notable, de China. En 1995 este país era el destino de 10 de cada 100 toneladas de azúcar importadas en el mundo; cinco años más tarde ya solamente recibe 0.7 toneladas de cada 100. Tal cambio es el resultado de una intensa expansión de la producción interna combinada con un crecimiento moderado del consumo. En comparación con los volúmenes de hace cinco años, China importa actualmente 2.5 millones de toneladas menos y su producción es 2.7 millones mayor. En cuanto al consumo interno, su incremento absoluto sólo fue de 425 000 toneladas durante el mismo período. (Véase el cuadro 4.)

El descenso agregado de las importaciones de la Unión Europea y China asciende a 10.4% del volumen de azúcar comercializado internacionalmente. Otros países que disminuyeron su participación en las importaciones mundiales en el transcurso del último quinquenio, aunque con montos de comercio relativamente menores, fueron Japón, Malasia, Canadá y Argelia.

El grado de dependencia de abasto externo de las naciones importadoras de azúcar (coeficiente de importaciones frente al consumo interno), aunque desigual, es por lo general elevado y pueden distinguirse cuatro niveles diferentes de situación. El primero es el de aquellas naciones en las que más de tres cuartas partes del consumo interno de azúcar se satisfacen con producción foránea: Federación de Rusia, Egipto, Iraq y Arabia Saudita, cuyos grados de

---

<sup>3</sup> El peso de la Unión Europea en el mercado mundial de exportación empezó a crecer desde los años ochenta a consecuencia de la política agrícola común (PAC), que aumentó, con subsidios y medidas proteccionistas, la producción de éste y otros muchos cultivos.

dependencia se incrementaron en el último quinquenio; la República de Corea, Israel y Noruega, que lo mantuvieron estable; y Malasia, Canadá, Argelia y Bulgaria, donde disminuyó un tanto.

El segundo nivel corresponde a los países que importan de la mitad a tres cuartos de su consumo, como Irán, Marruecos, Rumania y Japón. Suiza abastece en el mercado internacional más de la tercera parte de su consumo interno. El tercer y último grupo es el de los países que importan una quinta parte o menos de sus necesidades de consumo, como los Estados Unidos y la Unión Europea (que mantiene inalterado su coeficiente).

Cuadro 4

PRINCIPALES IMPORTADORES DE AZÚCAR Y COEFICIENTES DE VOLÚMENES  
DE IMPORTACIÓN A CONSUMO

(Porcentajes)

	<u>Parte de la importación mundial</u>		<u>Importación /Consumo interno</u>	
	1995	1998-1999	1995	1998-1999
Federación Rusa	11.3	11.0	59.0	70.6
Estados Unidos	5.8	6.1	19.1	21.9
Unión Europea	6.3	5.6	12.9	12.1
Japón	6.4	4.8	68.8	65.6
República de Corea	4.7	4.4	125.9	123.5
Malasia	3.8	3.0	111.2	92.6
Canadá	4.5	3.5	102.8	90.6
Irán	3.4	3.6	57.8	57.2
Argelia	2.9	2.3	106.1	100.0
China	10.4	0.7	35.8	2.6
Egipto	3.8	3.0	60.6	85.7
Iraq	0.8	1.2	80.7	100.0
Arabia Saudita	1.8	2.0	93.4	113.2
Marruecos	1.9	1.9	56.0	57.4
Israel	1.3	1.2	117.2	114.7
Rumania	0.9	0.8	54.6	56.7
Bulgaria	1.4	1.0	150.4	101.6
Noruega	0.6	0.6	98.7	100.0
Suiza	0.7	0.4	62.6	41.3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la International Sugar Organization (ISO).

Los flujos comerciales del azúcar se desarrollan mundialmente en una estructura de mercado que está edificada alrededor de tres segmentos sujetos a reglas y determinaciones institucionales muy diferentes: el mercado libre mundial, los mercados preferenciales de importación y los mercados internos. El primero de ellos se rige por el precio promedio mundial y es en gran medida un mercado residual. En el segundo tipo de mercados el acceso del azúcar foráneo está regulado por medio de cuotas o cupos predeterminados por el importador, como en los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea (en este caso para los países de la ACP).<sup>4</sup> Los mercados internos, por último, suelen estar en la mayoría de los casos sujetos a regímenes de protección y control, que si bien varían de un país a otro, en general imponen barreras efectivas a la entrada de la producción extranjera.

Esta organización del mercado mundial por segmentos responde a una característica que ya fue señalada: el mercado mundial del azúcar es un mercado de excedentes. Tal característica también determina en un grado importante la naturaleza volátil de los precios internacionales del producto. Sólo en los últimos 13 años (1985-1998) el precio internacional del azúcar crudo sufrió oscilaciones que, tomando como punto de comparación la variación de los promedios anuales, se situaron entre un máximo de 52% y un mínimo de 28%. Los precios mundiales del azúcar tienen como referencia fundamental las cotizaciones de las bolsas agropecuarias de Nueva York y Londres, donde se fijan en función del volumen de las operaciones y de la calidad del producto comercializado (véase el recuadro 1). El ciclo del precio internacional del azúcar crudo desde 1985 presenta cinco grandes fases. (Véase el gráfico 3.)

i) Enero de 1985-abril de 1990. Durante estos 64 meses el precio mensual del producto tuvo una tendencia claramente alcista, pasando de un promedio mensual inicial de 3.59 centavos de dólar por libra (cts/lib) a 15.24 cts/lib al cierre del período. En términos nominales, el precio inicial se multiplicó por un factor de 4.25. Durante esta fase, las fluctuaciones del precio promedio mensual oscilaron entre un nivel mínimo de 2.77 cts/lib (el precio más bajo de los últimos 15 años) y un máximo de 15.39 (el precio más alto en ese mismo período).

ii) Mayo de 1990-febrero de 1993. Esta fase tuvo una duración de 34 meses y en ella la curva de los precios descendió desde un nivel mensual de 14.28 cts/lib hasta 9.21 cts/lib, con una pérdida nominal acumulada de casi 36%.

iii) Marzo de 1993-marzo de 1995. La recuperación del ciclo internacional de los precios, que es propia de esta fase de 25 meses, llevó las cotizaciones del producto de 10.75 cts/lib en el primer mes de alza a un máximo de 14.58 cts/lib, verificado al cierre del período.

---

<sup>4</sup> Los países ACP o Estados de África, el Caribe y el Pacífico fueron colonias del Reino Unido, Francia y Bélgica. El acceso preferencial de este grupo por medio de cuotas fue establecido en el Protocolo del Azúcar, anexo a la Convención de Lomé, suscrita en 1975 por los seis países que entonces integraban la antigua Comunidad Económica Europea, y por los 46 países de la ACP. En la actualidad la Unión Europea está formada por 15 naciones y el grupo ACP por 71.

### Recuadro 1

#### FIJACIÓN DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES DEL AZÚCAR

Los precios mundiales del azúcar se determinan en lo fundamental en dos bolsas agropecuarias: la *New York Coffee, Sugar and Cocoa Exchange* y la *London Fox*. Los contratos de ambas establecen mecanismos para premiar o castigar el precio del azúcar de acuerdo con su calidad.

Contrato 11 de la *New York Cocoa, Sugar and Coffee*. Es el más utilizado para operaciones en el mercado mundial del azúcar crudo. Tiene cuatro características principales: i) opera con precios a futuro y *spot* o de ventanilla; ii) el precio se establece a partir de 96 grados de polarización base cruda; iii) el precio es fob en puerto de embarque caribeño; iv) el precio se ajusta en función de los grados de polarización del azúcar de acuerdo con el siguiente esquema:

<u>Grados de polarización</u>	<u>Incremento/decremento sobre el precio base</u>
96 - 97	+ 1.50%
97 - 98	+ 1.50% + 1.25% adicional
96 - 95	+ 1.60%

Contrato 14 de la *New York Cocoa, Sugar and Coffee*. Es utilizado para las operaciones comerciales con los Estados Unidos. Tiene cuatro características: i) sólo opera por medio de precios a futuro; ii) el precio se establece a partir de 96 grados de polarización promedio base cruda; iii) el precio *spot* o de ventanilla de compra o de venta equivale al precio a futuro del contrato del mes inmediato; iv) el precio se ajusta con arreglo al esquema siguiente:

<u>Grados de polarización</u>	<u>Incremento/decremento sobre el precio base</u>
96 = P = 97	+ 0.50%
97 > P = 98	+ 0.50% + 2.25% adicional
98 > P = 99	+ 1.20%
96 > P = 95	- 5.50%
95 > P = 94	+ 5.50% - 2.75% adicional

Contrato 5 de la *London Fox*. Es el más utilizado para el azúcar base refinado de caña o remolacha que se comercializa a escala mundial. Tiene tres características: i) opera por medio de precio a futuros y *spot* o de ventanilla; ii) el precio fob es en un puerto europeo de embarque; iii) el precio del contrato no se ajusta por grados de polarización del producto, pero en caso de ser éstos menores se aplica el mecanismo del Contrato 6 de esta misma bolsa.

Contrato 6 de la *London Fox*. Es un contrato menos utilizado que los anteriores (sobre todo por los exportadores latinoamericanos). Sirve de referencia a la comercialización internacional de azúcar base cruda. Tiene tres características: i) el precio del contrato fob es un puerto europeo designado; ii) se aplica al azúcar crudo del ciclo agrícola más reciente y con un mínimo de 96 grados de polarización al momento del embarque; iii) el precio se ajusta de acuerdo con el siguiente esquema:

<u>Grados de polarización</u>	<u>Incremento/decremento sobre el precio base</u>
96 P < P = 97	+ 1.50%
97 < P = 98	+ 1.50% + 1.25% adicional
98 < P = 99	+ 1.50% + 1.25% adicional + 1.00% adicional
96 > P = 95	- 1.60%
95 > P = 94	- 1.60% - 2.00% adicional
94 > P = 93	- 1.60% - 2.00% adicional - 2.50% adicional

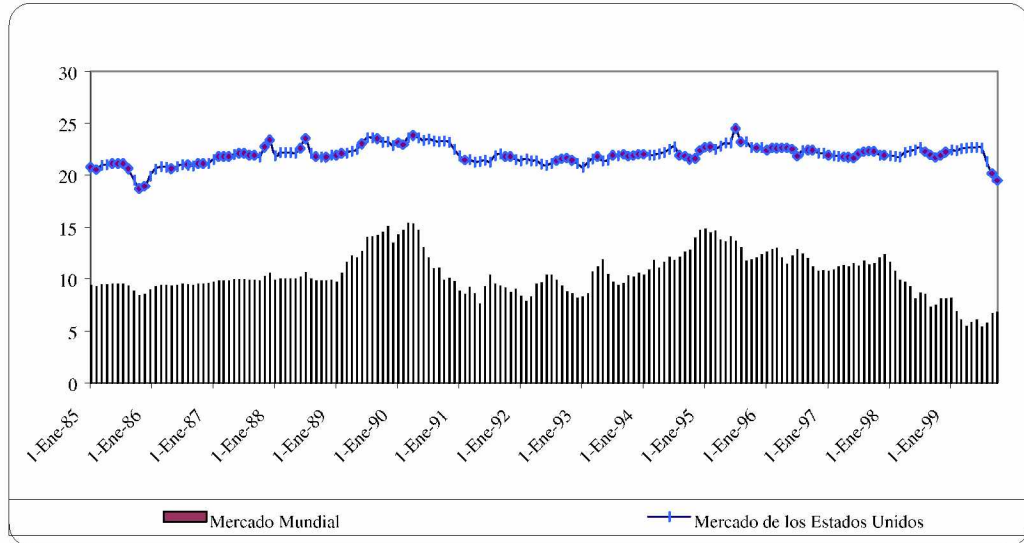
Fuente: Reyes de la Torre (1998).



Gráfico 3

PRECIO MENSUAL PROMEDIO DEL AZÚCAR EN DIFERENTES MERCADOS DE ENERO DE 1985  
A OCTUBRE DE 1999

(Centavos de dólar por libra)



Fuente: International Sugar Organization (ISO), Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización de los Estados Americanos (OEA).

iv) Abril de 1995-diciembre de 1997. Durante estos 33 meses, los precios internacionales tendieron a descender nuevamente. De un nivel de 13.63 cts/lib al inicio de la fase, cayeron a un mínimo de 11.06 cts/lib en febrero de 1997; posteriormente (y hasta enero de 1998) registraron una momentánea recuperación, aunque siempre por debajo de su nivel inicial, que culminó en una cotización final de 12.90 cts/lib al cierre de 1997.

v) Enero de 1998 en adelante. En esta fase, que todavía está en curso, la curva de los precios internacionales del producto sufre una caída pronunciada. De una cotización inicial de 11.71 cts/lib en enero de 1998 (precio que fue 9% inferior al del mes precedente), la cotización del azúcar crudo perdió casi la mitad de su valor en los 16 meses subsiguientes. El precio internacional promedio fue de 5.6 cts/lib en abril y mayo de 1999. Es el precio internacional más bajo de la última década del siglo XX. Su nivel nominal es similar al que prevalecía a finales de 1986.

La declinación en curso del precio internacional expresa desde luego el comportamiento eminentemente cíclico del mercado azucarero.<sup>5</sup> Pero su reciente aceleración tiene como causas

<sup>5</sup> Se estima que las “variaciones naturales” del ciclo azucarero tienen una duración promedio de 70 meses, con tres fases: una de movimientos laterales de los precios en niveles bajos, que tiene una duración promedio de 40 meses; le siguen otra de cotizaciones al alza (que dura de 6 a 20 meses) y una de rápida caída de precios (de 10 a 20 meses de duración). (LAICA, 1998.)

inmediatas el crecimiento de los volúmenes producidos por la mayoría de los países azucareros, al tiempo que —como se explicó anteriormente— varios de los importadores principales han aumentado su grado de autoabastecimiento o bien enfrentan dificultades financieras y económicas que implican fuertes recortes del gasto. De igual importancia en la dinámica reciente de la cotización internacional del azúcar ha sido el ajuste del gasto interno en una serie de países importadores (Federación de Rusia y los países de la región Asia-Pacífico) como producto de la inestabilidad monetaria y las crisis financieras ocurridas en los últimos años de la década de los noventa. En este mismo contexto se ubican las devaluaciones competitivas de algunos grandes productores, como Brasil, donde la depreciación del real incentivó la exportación de activos azucareros equivalentes a cerca de 10% del comercio mundial.

El crecimiento más rápido de la producción que del consumo de azúcar se produjo en un momento en el que la innovación y el progreso tecnológicos provocaron cambios significativos en el mercado mundial de edulcorantes, del cual el azúcar ha sido históricamente, y con mucho, el componente principal. En los últimos tres lustros, en efecto, cobró un importante desarrollo la producción de algunos edulcorantes sustitutos, artificiales o naturales, como la glucosa y la fructuosa o jarabe de maíz,<sup>6</sup> productos que tienden a ser utilizados de manera creciente como insumos en las industrias del dulce y caramelos y de aguas carbonatadas.

El principal productor de estos sustitutos del azúcar es Estados Unidos, cuyas exportaciones directas o indirectas (es decir, de productos que incorporan en su elaboración tales edulcorantes) ya superan los 1 000 millones de dólares. No se cuenta aún con estimaciones de la elasticidad de sustitución del azúcar por estos nuevos productos, pero no cabe duda de que su desarrollo y probable difusión al sistema de producción y consumo de edulcorantes es un factor que influye en la dinámica de mediano y largo plazo de los precios internacionales del azúcar.<sup>7</sup>

## **b) Acuerdos comerciales internacionales**

El mercado azucarero mundial fue escasamente afectado por la ola mundial de liberalización y reducción de obstáculos al comercio que se registró en el transcurso de los últimos años. En la mayoría de los países los precios internos del azúcar siguen sujetos a algún tipo de control directo o indirecto y la importación del producto es gravada con aranceles.

En algunos países también se imponen barreras no arancelarias y en otros se otorgan diversos subsidios que se distribuyen de manera diferenciada a lo largo de la cadena agroindustrial del producto, o se concentran en algunos de sus eslabones específicos. Este conjunto de medidas es una fuente evidente de distorsiones en el sector azucarero mundial y

---

<sup>6</sup> También conocida como HFCS, por sus siglas en inglés: *high fructose corn syrup*.

<sup>7</sup> Es de suponer, por ejemplo, que la demanda de edulcorantes sustitutos se incremente si el precio relativo del azúcar aumenta. A su vez, los precios de los edulcorantes HFCS podrían descender con relación a los del azúcar en función de la evolución de la oferta de maíz y de la demanda de este producto para usos alternativos. Por último, debe considerarse que el principal productor de HFCS es Estados Unidos, donde la producción de maíz está sumamente influida por subsidios a la producción.

constituye una práctica común, sobre todo en los grandes centros importadores del producto, para proteger a productores locales de la competencia internacional.<sup>8</sup>

Para tratar de reducir el efecto de estas distorsiones, los gobiernos de los países participantes en el mercado azucarero han suscrito desde finales de los años cincuenta varios convenios internacionales, pero sus resultados han sido por lo general poco eficaces en la tarea de implantar comportamientos más acordes con la disciplina del mercado. (Véase el recuadro 2.)

## Recuadro 2

### ANTECEDENTES Y OBJETIVOS DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES DEL AZÚCAR

Desde que en 1958 surgió el primer Convenio Internacional del Azúcar se han suscrito varias versiones. En 1968 se firmó el primero de ellos en el marco institucional de la naciente Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Entre los objetivos de los convenios internacionales sobre el azúcar destacan los siguientes: i) fomentar el comercio internacional del producto para incrementar los ingresos de divisas de los países exportadores; ii) estabilizar el precio internacional del azúcar en niveles que sean remunerativos para los productores; iii) asegurar la oferta mundial y el suministro de azúcar a los países importadores; iv) promover el consumo mundial del producto; v) buscar el equilibrio entre la producción y el consumo mundiales; vi) facilitar la coordinación de las políticas comerciales azucareras; vii) garantizar una adecuada participación de los países en desarrollo en el mercado azucarero de los países desarrollados; viii) vigilar el desarrollo y consumo de los sustitutos del azúcar, en especial los artificiales, y ix) promover la cooperación entre los diversos participantes del mercado azucarero mundial.

El Convenio creó ulteriormente la Organización Internacional de Azúcar, cuyo Consejo —que es la más alta autoridad— está integrado por los países miembros de la Organización y elige al Comité Ejecutivo. Este órgano lo forman ocho países exportadores y otros tantos importadores. El Director General debe ser elegido por el voto de dos tercios de los países exportadores e idéntica proporción de los importadores. Para las votaciones en el Consejo, que se reúne dos veces cada año-cuota, cada uno de estos grupos de países cuenta con 1 000 votos. Ningún país dispone de más de 200 ni de menos de cinco votos cada uno. Las decisiones se adoptan por mayoría simple.

El Consejo evalúa al inicio de cada año-cuota los requerimientos de azúcar del mercado y, considerando las cantidades estimadas de exportación de los países no miembros, asigna cuotas a cada país miembro exportador. El Convenio contempla diversas disposiciones y excepciones sobre esas cuotas, sobre los precios mínimos y máximos requeridos para que operen las restricciones establecidas, así como una serie de arreglos especiales existentes entre países, como los de la Commonwealth y otros.

Fuente: Department of External Affairs, *International Sugar Agreement, 1968* (Australian Treaty series 1969, No. 1, Canberra, Australia, 1996).

---

<sup>8</sup> Las distorsiones del comercio internacional del azúcar son un fenómeno muy conocido, pero su reconocimiento es pertinente tanto desde el punto de vista analítico como, sobre todo, desde la perspectiva de las negociaciones internacionales de los países productores.

Por su parte, las negociaciones de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y las disposiciones subsecuentes de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en materia agrícola sentaron un conjunto de reglas generales para el desmantelamiento gradual de las barreras no arancelarias que obstaculizaron el comercio del azúcar, pero no eliminaron ni las barreras arancelarias ni la canalización de subvenciones.<sup>9</sup>

En 1993, antes de la concreción de los acuerdos de la Ronda Uruguay, y de la posterior constitución de la OMC, el arancel promedio de importación de azúcar cruda centrifugada, en una muestra de 41 países, era de 52%; en 1995, cuando tales acuerdos ya habían entrado en vigor, el arancel promedio del mismo grupo de países se incrementó a 118%. De esta manera, las reducciones graduales dispuestas en el marco del capítulo agrícola de la OMC producirán para el año 2004 un arancel promedio de 95% que, comparado con el de 1995, resulta de 83%.<sup>10</sup> Es evidente la tendencia proteccionista que domina en el mercado azucarero mundial.

Por otra parte, en los acuerdos y tratados de libre comercio que se han suscrito en el curso de la última década en América Latina, incluyendo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), el azúcar siguió siendo, en la práctica, un producto de alta sensibilidad que es objeto de tratamientos diferenciados (véase el cuadro 5). De hecho, en la mayoría de estos acuerdos quedó excluido. La excepción más notable es la del Pacto Andino, en el que los países participantes acordaron su libre comercialización.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> En el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC se establece la obligación general de los países suscriptores de eliminar las subvenciones a la exportación en un plazo que para los países desarrollados finaliza en el año 2000 y para los países en desarrollo en el 2004. En el caso de las subvenciones a la exportación azucarera, los plazos son mayores, y se considera que en el año 2000 al menos 20% de las exportaciones mundiales seguirá incorporando subvenciones.

<sup>10</sup> Un caso similar ocurrió con el azúcar blanco refinado: su arancel promedio en 1993 era de 46%; en 1995 se elevó a 113%, y con la reducción gradual acordada será de 91% en el año 2004 (Santana-Boado, 1997).

<sup>11</sup> La liberalización del mercado del azúcar incluye a Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela y excluye temporalmente a Perú, que tendrá un plazo de 10 años para incorporarse al libre comercio regional de este producto.

Cuadro 5

EL AZÚCAR EN ALGUNOS TRATADOS COMERCIALES DEL  
CONTINENTE AMERICANO

Acuerdo o Tratado	Países miembros	Objetivo principal	Tratamiento del azúcar
Pacto Andino	Bolivia Colombia Ecuador Perú Venezuela	Creación de una Unión Aduanera	Salvo en Perú, el azúcar se comercializa libre de impuestos. Las importaciones pueden ser restringidas. Implantación en 1994 de una tarifa externa común para azúcar crudo y refinado.
Mercosur	Argentina Brasil Paraguay Uruguay	Creación de una zona de libre comercio	
Tratado del Grupo de los Tres	Colombia México Venezuela	Establecer disciplinas que aseguren el acceso al mercado y el trato no discriminatorio	Creación de un Comité de Análisis azucarero, para definir un acuerdo en el sector.
Tratado de Libre Comercio y Complementación Económica	Chile México	Liberalización del comercio bilateral	No se especifica el azúcar.
Tratado de Libre Comercio de América del Norte	Canadá Estados Unidos México	Creación de una zona de libre comercio	El azúcar y otros edulcorantes se tratan de manera bilateral entre los países suscriptores.
Azucareros del Istmo Centroamericano	Costa Rica El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua Panamá	Cooperará en la promoción de las exportaciones azucareras de los seis países	Reúne 58 ingenios que producen 2.9 millones de toneladas de azúcar, de las que exportan el 52%.

Fuente: Zedillo (1998).

De estos acuerdos, probablemente el TLC es el que más repercusiones ha tenido en las relaciones azucareras regionales debido a que supuso la ampliación de los cupos para el azúcar mexicano en el mercado estadounidense. Habida cuenta de la importancia de este mercado para los exportadores del resto del continente, y muy especialmente de Centroamérica y del Caribe, la ampliación del acceso del azúcar mexicano a los Estados Unidos entraña una reducción real o

potencial de las cuotas de terceros países.<sup>12</sup> Colateralmente, el TLC también supone una ampliación de la presencia de la producción de edulcorantes sustitutos de origen estadounidense en el mercado mexicano, lo que potencialmente reduce la posibilidad de introducir en él excedente de azúcar de otros países.<sup>13</sup> En este sentido, cabe recordar la importancia que ha cobrado la producción de fructuosa en los Estados Unidos. Las posibilidades de expansión de este producto en el gran mercado de consumo de este mismo país parecen haber empezado a agotarse. Dado que en Europa el mercado de fructosa está férreamente regulado, los productores estadounidenses han dirigido sus estrategias comerciales a otras regiones, y en particular a América Latina.

### c) **Perspectivas del mercado mundial**

Las características actuales del mercado mundial indican que, al menos en el corto plazo, la tendencia de crecimiento de la producción de azúcar seguirá siendo mayor que la de su consumo. Los pronósticos actualizados de la zafra mundial 1999/2000 anticipan una producción de 133.9 millones de toneladas, lo cual no sólo prolongará por sexto año consecutivo la expansión del producto azucarero del mundo, sino que constituirá una marca histórica en cuanto al volumen.

En relación con las producciones estimadas para el ciclo precedente, se trata de un incremento de 4.8%. A su vez, se espera que el consumo total se incremente 2.7%, con lo que su volumen superaría los 127 millones de toneladas. Por último, se estima que las exportaciones serán 7% mayores que las de 1998/1999.

En este cuadro general, las expectativas de un alza significativa y duradera de los precios internacionales son escasas. Sólo en caso de un fortalecimiento significativo del “gasto azucarero” de los consumidores finales en los grandes centros de consumo, podría alcanzarse cierta estabilización de los precios en torno a los niveles actuales; de lo contrario, es muy probable que se registren descensos adicionales.

El mayor incremento de la producción para 1999/2000 se espera en Brasil, el mayor productor del mundo, cuyo volumen será 15% mayor que un año antes (véase el cuadro 6). Este aumento significa una producción de 2.5 millones de toneladas. Siguen Tailandia e India, donde

---

<sup>12</sup> El TLC establece que durante sus primeros seis años (1994-1999) el acceso libre de impuestos del azúcar mexicano al mercado de Estados Unidos será igual al valor más grande entre la cuota libre de impuestos (7 258 toneladas) y la producción excedente neta de México, pero no mayor de 25 000 toneladas. Del séptimo al decimoquinto año del Tratado (2000-2008) este monto máximo aumentará a 250 000 toneladas.

<sup>13</sup> Las disposiciones sobre azúcar del TLC son recíprocas. Por consiguiente, las mismas medidas aplicadas al acceso de México al mercado estadounidense se aplican en el sentido inverso. No obstante, el Tratado no restringe las exportaciones de HFCS de los Estados Unidos hacia México y sólo aplica una tarifa inicial de 15%, que deberá disminuir gradualmente para desaparecer en 2004. Dado el fuerte crecimiento de estas exportaciones estadounidenses, el Gobierno de México impuso en enero de 1998 cuotas compensatorias.

se anticipan crecimientos anuales de 31% y 11%, respectivamente. Los pronósticos también señalan aumentos en Cuba (21%), los Estados Unidos (7%) y la Unión Europea (4.2%).

Cuadro 6

PRODUCCIÓN Y EXPORTACIONES DE AZÚCAR ESTIMADOS PARA 1999/2000  
EN LOS PRINCIPALES PAÍSES PRODUCTORES

	Producción anual esperada		Exportación anual esperada	
	Crecimiento en volumen a/	Crecimiento porcentual	Crecimiento en volumen a/	Crecimiento porcentual
Total mundial	6 154	4.8	2 456	7.2
India	1 850	11.2	5	11.1
Brasil	2 500	15.0	2 450	33.8
Unión Europea	756	4.2	1 116	22.2
Australia	-233	-4.2	-332	-7.3
Estados Unidos	491	6.8	-41	-20.5
Cuba	700	20.6	310	11.5
Guatemala	-217	-13.0	-250	-19.7
Tailandia	1 370	31.1	905	36.3
Sudáfrica	-122	-4.4	255	23.8

Fuente: International Sugar Organization (ISO), *Quarterly Market Review*, diciembre de 1998 y United States Department of Agriculture (USDA-FAS).

a/ Miles de toneladas.

El incremento anual en volumen de la producción conjunta de estos cinco productores será de 7.7 millones de toneladas, incremento que se verá en parte compensado con la disminución esperada en Australia, Sudáfrica, y Guatemala, que totalizará 572 000 toneladas en el ciclo 1999/2000.

En cuanto al comercio mundial del producto, tres exportadores de importancia como son Australia, los Estados Unidos y Guatemala experimentarán diversas reducciones de sus excedentes exportables que en conjunto ascenderían a 623 toneladas. No obstante, Brasil, la Unión Europea y Tailandia incrementarán los suyos, y sumarán un volumen adicional de exportación de 4.5 millones de toneladas.

Por consiguiente, el incremento neto de los excedentes exportables provenientes de los principales países productores de azúcar se estima en más de 600 000 toneladas para el ciclo

1999/2000.<sup>14</sup> Por lo tanto, se espera un crecimiento muy tenue de las exportaciones mundiales de azúcar; este hecho representa por sí solo una fuente de presión sobre los precios internacionales y plantea un escenario de competencia creciente en el mercado del azúcar.

Algunos ensayos de prospección de las tendencias de más largo plazo del mercado mundial indican que Brasil, el principal productor de azúcar, seguirá generando durante varios años volúmenes importantes de excedentes exportables (FAO, 1997).

Al no preverse disminuciones significativas de la producción ni del comercio exterior de los demás exportadores netos, los problemas de sobreproducción azucarera en el mundo podrían agudizarse. Esta posibilidad es tanto más verosímil por cuanto hay cierta atonía del consumo en los grandes mercados del azúcar.

## 2. Mercados y competitividad del azúcar del Istmo Centroamericano

### a) Identificación de los mercados del azúcar del Istmo Centroamericano

Todos los países del Istmo Centroamericano son exportadores netos de azúcar. En términos de volumen, su exportación azucarera conjunta creció a una tasa anual promedio de 6.2% durante el último quinquenio, lo que hizo que fuera una de las regiones de mayor dinamismo exportador en el mundo. En los ciclos azucareros de 1993/1994 a 1995/1996 la región exportó un promedio anual de 1.3 millones de toneladas; entre 1997/1998 y 1998/1999, el promedio se elevó a cerca de 1.8 millones de toneladas. Con ello, la participación del Istmo Centroamericano en el mercado mundial de exportación pasó de 4.5% en 1993/1994 a 5.4% en el ciclo 1998/1999. (Véase el cuadro 7.)

La conjunción de una serie de factores cíclicos y naturales (como el fenómeno El Niño y después el huracán Mitch) explica el retroceso (estimado en un total de 90 000 toneladas) que se registró en el último ciclo azucarero en los volúmenes exportados por la región. Esta tendencia probablemente perdurará en 1999/2000.<sup>15</sup> Como quiera que sea, es evidente que en el último quinquenio del siglo XX la región se proyectó con dinamismo en el escenario azucarero mundial por medio de un incremento sustancial de sus excedentes de exportación.

Históricamente, el principal mercado externo del azúcar centroamericano ha sido el de los Estados Unidos, excepto en 1994 y 1995, años en los que la producción azucarera de este país fue muy elevada. Durante la década de los años noventa el mercado estadounidense absorbió en promedio anual 55% del azúcar exportado por el conjunto de la región centroamericana. (Véase el cuadro 8.)

---

<sup>14</sup> En la estimación de los excedentes exportables se consideró el volumen del consumo interno esperado.

<sup>15</sup> Se estima que en este ciclo el volumen de la exportación centroamericana de azúcar descenderá en 119 000 toneladas, equivalente a 4.7% menos que en el ciclo precedente.



Cuadro 7

EVOLUCIÓN DEL VOLUMEN DE LAS EXPORTACIONES  
AZUCARERAS DEL ISTMO CENTROAMERICANO

	Tasa anual de crecimiento	Porcentaje de la exportación mundial
1993/1994		4.5
1994/1995	23.0	4.8
1995/1996	-2.9	4.5
1996/1997	18.7	5.0
1997/1998	22.7	5.4
1998/1999	-4.7	5.3
1999/2000 a/	-6.5	5.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la International  
Sugar Organization (ISO).

a/ Información estimada del Departamento de  
Agricultura de los Estados Unidos (USDA-FAS).

Cuadro 8

DESTINO GEOGRÁFICO DE LAS EXPORTACIONES AZUCARERAS DEL  
ISTMO CENTROAMERICANO

(Porcentajes del valor corriente en dólares estadounidenses)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Canadá	-	-	0.2	0.1	-	-	4.0	6.3
Estados Unidos	55.2	66.7	46.8	60.1	35.4	29.3	56.2	49.1
México	3.5	4.5	4.6	2.6	2.8	-	3.8	0.7
Unión Europea	0.7	0.1	0.4	1.0	1.5	0.6	0.7	2.3
Asia	-	-	-	-	-	1.5	-	-
Resto del mundo	40.6	28.7	48.0	36.1	60.3	68.6	35.3	41.7

Fuente: BADECEL, 1998.

También en América del Norte, el mercado mexicano fue hasta 1994 el destino de un 4% de las exportaciones de América Central. La suscripción del TLC amplió el espacio disponible en el mercado estadounidense para los productores mexicanos, lo cual alentó la producción y México volvió a generar excedentes exportables.<sup>16</sup> Con ello, en la segunda mitad de los años noventa este país resulta ser un destino incierto y volátil para las exportaciones de azúcar provenientes de Centroamérica. En los últimos años Canadá —que es un importador neto— surgió como un mercado alternativo para los azúcares de la región.

El mercado europeo, aunque en los últimos años mostró un tenue crecimiento, es un destino errático y marginal para el azúcar centroamericano. Asia, que según se vio es la región del mundo donde se importan los mayores volúmenes de azúcar, es una zona prácticamente vedada para el producto de Centroamérica.

Con volúmenes que varían más en función de los excedentes exportables no colocados en los Estados Unidos que de una penetración consolidada de los mercados del resto del mundo, los países del Istmo Centroamericano dirigieron a éstos una parte sustancial de su exportación azucarera durante los años noventa. Se trata, en realidad, de un número relativamente reducido de países que en la década de los noventa han complementado su abasto interno con azúcar de la región: Chile, Marruecos, la Federación de Rusia, Sri Lanka, Kenya, Lituania y, de manera intermitente, Perú y Venezuela.

#### **b) Políticas azucareras de los países importadores**

Ya se señaló que el azúcar es uno de los productos básicos más protegidos en el mundo. En respuesta al compromiso suscrito en el marco de la OMC, de convertir en aranceles las barreras no arancelarias, la mayoría de los países consolidó sus aranceles azucareros en niveles que abarcan una gama de 30% hasta 240%, y en todos los casos perdurarán por varios años (UNCTAD, 1996). La consolidación promedio fue tan alta en el caso del azúcar que, en la práctica, los aranceles adoptados siguen siendo un obstáculo para el comercio del producto, además de tornarse en una de las principales fuentes de distorsión en la industria azucarera mundial. De esta manera, aunque en el plano general del sector agrícola se observen algunos progresos efectivos hacia la liberalización, en el mercado azucarero tanto la producción como los precios siguen estando sometidos a férreas medidas de intervención gubernamental, sobre todo en los países desarrollados (que es donde se registran precisamente los niveles más elevados de apoyo y protección del sector azucarero) (OCDE, 1997).

Basta con estimar el precio de internación del azúcar foránea a los mercados de los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, aplicando los niveles arancelarios que estarán vigentes el año 2000,<sup>17</sup> para observar la dimensión de los obstáculos que se oponen a la libre comercialización de los excedentes azucareros de los países exportadores. El diferencial entre el

---

<sup>16</sup> Al efecto del TLC sobre la producción azucarera de México debe añadirse el que generó la privatización de los ingenios.

<sup>17</sup> Los aranceles aplicables serán de 125%, 150%, y 241%, respectivamente, en los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. (UNCTAD, 1996).

precio del azúcar del mercado mundial y el de los mercados nacionales protegidos sigue siendo muy amplio.

Además de los elevados niveles arancelarios que penalizan la libre exportación, en los principales mercados de consumo azucarero los gobiernos canalizan diversos subsidios directos e indirectos a los productores locales.

En el mercado de los Estados Unidos —el más importante para los exportadores del Istmo Centroamericano— la protección del mercado azucarero se lleva a cabo mediante la asignación de cuotas de importación por país, con las que se complementan las necesidades de abasto interno del producto sin que haya consecuencias para los productores locales. El recuadro 3 sintetiza los principales elementos constitutivos de la política azucarera de este país.

### Recuadro 3

#### PRINCIPALES COMPONENTES DE LA POLÍTICA AZUCARERA DE LOS ESTADOS UNIDOS

Subsidios y apoyos. Se otorgan garantías para el azúcar bajo la forma de créditos a los productores de caña y remolacha. Si desciende el precio del azúcar el préstamo pasa a la cartera vencida del productor, lo que permite que la Commodity Credit Corporation (CCC) adquiera automáticamente el producto sin cargar intereses. Cuando el precio sube, el productor puede redimir el producto con un pequeño interés.

Con el fin de prevenir la acumulación de inventarios, la CCC establece un precio de estabilización que predetermina un nivel deseable de ganancia para el productor de caña o remolacha.

Cuotas de importación. Cada año se determinan aranceles cupo a la importación de azúcar para un conjunto de 22 países de América Latina y del Caribe y 19 de África y el Pacífico.

El conjunto de los países de América Latina y del Caribe que participan de este sistema de cuotas en el mercado estadounidense concentran en los años recientes 63% del cupo total.

El secretario de Agricultura del Gobierno de los Estados Unidos puede modificar las cuotas originalmente asignadas para un ciclo azucarero en función de las necesidades internas. La decisión se toma con base en recomendaciones hechas por un comité formado con representantes de los departamentos del Tesoro, Agricultura y Comercio, así como de los Consejos de Asesores Económicos y de Seguridad Nacional.

Fuente: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA).

De la cuota total de importación preferencial otorgada por los Estados Unidos, se asigna el 14% al conjunto de países del Istmo Centroamericano (cupos que por otra parte representa 22% de la cuota asignada a los países de América Latina y el Caribe). Se trata de una cuota similar a la

otorgada a Brasil e inferior a la de la República Dominicana (16% del cupo total), que es el país más beneficiado por este sistema.<sup>18</sup>

Guatemala es el país centroamericano con la cuota más grande (4.5% del cupo total y 32% del asignado al Istmo Centroamericano). No obstante, también es el país que menos se beneficia del sistema en términos relativos, dado que sólo canaliza por este medio alrededor de 5% de su volumen de exportación. (Véase el cuadro 9.)

Cuadro 9

CUOTA TARIFARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA LAS IMPORTACIONES DE AZÚCAR DE LAS NACIONES DEL ISTMO CENTROAMERICANO Y OTROS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

	1997-1998		1998-1999		1999-2000	
	Cuota asignada a/	Exportación nacional b/	Cuota asignada a/	Exportación nacional b/	Cuota asignada a/	Exportación nacional b/
Istmo Centroamericano	226 259	11.8	161 458	8.8	156 913	9.2
Centroamérica	182 042	10.0	130 043	7.5	126 373	7.7
Costa Rica	21 947	17.6	16 249	18.1	15 797	9.0
El Salvador	39 643	17.6	28 165	14.1	27 381	12.7
Guatemala	73 186	5.7	51 997	4.1	50 549	5.0
Honduras	15 247	50.8	10 883	43.5	10 531	14.0
Nicaragua	32 019	18.8	22 749	15.2	22 115	13.8
Panamá	44 217	49.1	31 415	34.9	30 540	50.9
Brasil	221 084	2.6	157 076	2.2	152 700	1.6
Colombia	36 593	3.9	25 999	2.7	25 274	2.7
México	25 000	3.2	25 000	2.7	25 000	2.8
República Dominicana	268 350	95.8	190 657	68.1	185 346	97.6

Fuente: International Sugar Organization (ISO), *Quarterly Market Review*, diciembre de 1998 y Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA-FAS).

a/ Toneladas.

b/ Porcentaje de la cuota asignada en relación con la exportación nacional.

Siguen, en orden de importancia, Panamá y El Salvador (2.7% y 2.4% del total; 19.5% y 17.4% del Istmo Centroamericano). Pero mientras que en el ciclo 1997/1998 la cuota estadounidense acogió 49% del volumen de la exportación panameña, para El Salvador sólo representó 17.6%. Las estimaciones de la zafra 1999/2000 anticipan una mayor cobertura de la cuota preferencial sobre la exportación total de azúcar de Panamá y una menor para El Salvador.

<sup>18</sup> La presencia muy extendida de compañías e inversiones estadounidenses en el sector azucarero dominicano explica en parte este hecho.

Vienen después Nicaragua, Costa Rica y Honduras (2%, 1.4% y 0.9%, respectivamente, del cupo total y 14.1%, 10.1% y 6.7% de la cuota regional). Para los dos primeros, este sistema representó en 1997/1998 una salida para 19% y 18% de su exportación total del producto, respectivamente. Para Honduras, en cambio, este método dio salida a la mitad de sus ventas azucareras en el mercado internacional. Para el siguiente ciclo de producción se prevé una menor cobertura del sistema para las exportaciones nicaragüenses y costarricenses y, sobre todo, las hondureñas.

La política azucarera de la Unión Europea se enmarca en la Política Agrícola Común (PAC) y constituye un verdadero sistema de protección del sector y los productores locales frente a la competencia externa. Al cabo de varias décadas de aplicar en forma sistemática esta política, la Unión Europea modificó radicalmente su posición en el mercado azucarero mundial: de ser una región importadora, pasó a su actual condición de exportador neto de azúcar.

La política azucarera de la Unión Europea se organiza alrededor de cuatro instrumentos de intervención en el mercado. El primero de ellos es la regulación de precios. El Consejo de Europa fija cada año tres tipos de precios: precios básicos para la remolacha (que el industrial está obligado a pagar a los agricultores); “precios de intervención” para el azúcar crudo (que considera costos de transportación, almacenamiento y distribución) y “precios de intervención” para el azúcar blanco (que también considera los costos precedentes).

Otra herramienta de la política azucarera europea es la canalización de subsidios para el almacenamiento del azúcar. Su objetivo es eliminar las fluctuaciones de precios que pueden producirse a lo largo de la cadena de cultivo, producción y comercialización del azúcar. Los subsidios se distribuyen por medio de un mecanismo de reembolso de los inventarios del producto y se financia con una tasa que se carga sobre las ventas de los ingenios azucareros.

También existe un sistema de asignación de cuotas de producción para cada país miembro. Está basado en tres cuotas diferentes. La “cuota A” se refiere a la producción nacional y se establece en función de las necesidades de abastecimiento previstas para el mercado local. La “cuota B”, también conocida como cuota de especialización, tiene la finalidad de asegurar que no se produzcan desabastos a causa de previsiones erróneas de la cuota anterior. La “cuota C” se refiere al excedente que se obtiene de los niveles máximos considerados en las dos cuotas anteriores. Estos excedentes se exportan al mercado mundial con “subsidios de competitividad” que se administran por medio de subastas.

Las medidas anteriores se complementan con un sistema de controles diferenciados de las importaciones de azúcar al mercado interno de la Unión Europea. El azúcar de las llamadas naciones ACP tiene libre acceso en el marco y en los cupos del mecanismo europeo de cuotas preferenciales.

Los países que son importadores netos de azúcar —como Chile y Japón— también aplican políticas de control y de regulación del sector azucarero. En Japón, estas medidas provocan que el precio interno del producto sea de los más elevados del mundo. De igual manera, en la mayoría de los países exportadores —como Brasil, México o Tailandia— existe una serie de prácticas de protección y ayudas al sector azucarero. En el cuadro 10 se presenta una síntesis

de las políticas utilizadas por algunos de los países que cuentan con mayor capacidad de crear y diseminar distorsiones diversas distorsiones en el mercado mundial del azúcar.

Cuadro 10

## SINOPSIS DE LAS PRINCIPALES POLÍTICAS DE CONTROL E INTERVENCIÓN DEL MERCADO AZUCARERO

	Políticas												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Productores-exportadores-importadores													
Unión Europea	X		X	X	X			X	X	X		X	X
Estados Unidos	X	X	X	X	X	X	X			X		X	X
México			X		X		X	X		X			
Productores-exportadores													
Australia		X									X		
Brasil a/				X		X		X					X
Cuba											X	X	
Colombia				X	X								X
Tailandia				X				X					
Productores-importadores													
Chile b/				X				X		X		X	
China								X		X			
Japón			X	X	X			X		X		X	

Fuente: Elaboración propia a partir de LAICA (1998) y Reyes de la Torre (1998).

a/ El precio del azúcar se liberó en 1990, pero el de etanol lo fija el gobierno.

b/ Bandas de precio para fijar precio interno y arancel de importación.

Definición de políticas: 1) Subsidios a la exportación; 2) Crédito a la exportación; 3) Ayuda interna; 4) Control de precios internos; 5) Subsidios directos a la producción; 6) Subsidios indirectos a la producción; 7) Subsidios a la producción de maíz para HFCS (jarabe de maíz de alto contenido en fluctuosa); 8) Control de importaciones; 9) Cuotas de producción; 10) Cuotas de exportación; 11) Comercialización a través de un monopolio público; 12) Precio mínimo al productor; 13) Crédito subsidiado a la producción.

Los controles de precios y de las importaciones son herramientas cuyo uso está muy difundido en el sector azucarero mundial. Le siguen en importancia la concesión de subsidios directos y el establecimiento de precios mínimos al productor. Este tipo de medidas se complementa, según el país, con mecanismos adicionales como créditos blandos y subvencionados y otras ayudas. En su conjunto, los 11 países incluidos en el cuadro 10 concentraron 45% del volumen total de azúcar producido y 66% del volumen comercializado internacionalmente en la zafra 1997/1998.

### c) Situación del azúcar del Istmo Centroamericano en los mercados de exportación

Los cambios ocurridos en el mercado internacional del azúcar desde la segunda mitad de la década de los años ochenta modificaron las condiciones de participación de los países

productores. En el caso del Istmo Centroamericano, Guatemala consolidó su papel como principal exportador de la región, y a finales de los años noventa consigue acaparar un poco más del 60% de los ingresos totales de divisas que produce el azúcar para el conjunto del Istmo Centroamericano. (Véase el cuadro 11.)

Cuadro 11

ISTMO CENTROAMERICANO: ESTRUCTURA DE PARTICIPACIONES  
RELATIVAS EN LAS EXPORTACIONES AZUCARERAS

	1986-1988	1989-1991	1992-1994	1995-1997	1998 a/
Millones de dólares					
Istmo Centroamericano	135	221	260	396	396
Centroamérica	121	197	240	373	373
Costa Rica	14	21	29	44	44
El Salvador	19	22	35	44	44
Guatemala	59	115	154	235	235
Honduras	15	10	5	9	9
Nicaragua	14	29	17	41	41
Panamá	14	24	20	23	23
Contribución promedio anual en el valor corriente total de la región					
Istmo Centroamericano	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Centroamérica	89.3	89.2	92.4	94.2	94.9
Costa Rica	10.1	9.4	11.0	11.1	7.8
El Salvador	14.0	10.2	13.6	11.0	13.3
Guatemala	43.5	51.9	59.4	59.4	62.9
Honduras	11.2	4.7	2.0	2.4	2.0
Nicaragua	10.5	13.1	6.5	10.3	8.9
Panamá	10.7	10.8	7.6	5.8	5.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

Mientras que El Salvador, segundo exportador en importancia, mantuvo desde 1986 cierta estabilidad en su participación relativa, Costa Rica incrementó la suya paulatina pero firmemente. Ambas naciones generan más del 20% del valor de la exportación azucarera regional. Por su parte, la aportación conjunta de Honduras, Panamá y Nicaragua cayó a partir de 1989-1991 de 28.6% a 16% en 1998. Pero en tanto que la participación relativa de este último país tiende a estabilizarse en los años noventa en torno al 9% del valor de las exportaciones, las de Honduras y Panamá se redujeron a niveles relativos muy bajos.

La evolución favorable de los precios internacionales a fines de los años ochenta y en el cuatrienio 1992-1995, conjugada con factores regionales y nacionales que serán examinados en la siguiente sección, estimularon en todos los países centroamericanos la expansión del producto azucarero y, por extensión, del excedente disponible para exportación. No obstante, según se ha comprobado en otros análisis, durante este período la posición competitiva del azúcar de la región se deterioró en términos generales. A diferencia de otros productos agropecuarios centroamericanos de exportación, que en el período 1990-1995 ganaron participación en mercados dinámicos,<sup>19</sup> el azúcar perdió posiciones y su situación competitiva en los grandes centros internacionales de consumo sufrió retrocesos o se estancó. (CEPAL, 1998.)

Es posible matizar las conclusiones del análisis citado con datos para un período más amplio (1985-1996). El cuadro 12 sintetiza los cambios de la situación competitiva del sector azucarero en el transcurso de esos 11 años, tanto para el conjunto de la región como para cada país, cuando es el caso, en tres mercados de importancia mundial: Europa Occidental, Japón y América del Norte.

La información analizada corresponde a dos partidas arancelarias de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI): la 061 y la 062. La primera incluye los azúcares crudos (que constituyen la proporción mayoritaria de la exportación) y refinados, más las mieles, y la segunda, confiterías y productos preparados con azúcar. Se utilizan tres indicadores de competitividad: participación en el mercado, contribución y especialización.<sup>20</sup>

La *participación de mercado* describe la posición competitiva del sector azucarero de la región y los países en cada uno de los tres mercados mencionados (CEPAL, 1995). A mayor competitividad, mayor participación del Istmo Centroamericano en el mercado de importaciones azucareras de Europa Occidental, Japón y América del Norte (y viceversa). El incremento (descenso) en el tiempo del nivel de este indicador muestra que el país exportador cuenta con mayor (menor) capacidad competitiva que sus contrincantes comerciales para abastecer con sus

---

<sup>19</sup> Tales fueron los casos, entre otros, del café sin tostar, los camarones y los langostinos congelados en el mercado de los Estados Unidos, o del pescado preparado y en conserva, los crustáceos y moluscos y las sopas en el mercado de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

<sup>20</sup> Estos indicadores no reflejan un análisis *ex post* de la situación competitiva propiamente del sector azucarero de los países del Istmo Centroamericano. En la medida en que no incluyen las restricciones de acceso que enfrenta el azúcar de la región en los grandes centros de consumo, estos indicadores expresan fundamentalmente los cambios ocurridos en la posición de cada país —y el conjunto de la región— en mercados particulares durante el período considerado.



productos un determinado mercado. La información agregada para el conjunto de los países muestra que, en el caso de este indicador, durante estos 11 años la región perdió terreno en ambas fracciones arancelarias en el mercado de Europa Occidental.

Los datos desagregados muestran que este retroceso es atribuible, en la primera fracción (azúcar y miel), a tres de los cuatro países centroamericanos que realizan exportaciones a ese mercado (Costa Rica, El Salvador y Nicaragua). El cuarto país (Guatemala), que además es el que coloca las mayores remesas regionales del producto en el mercado europeo, mantuvo inalterada su participación. En el caso de los artículos de confitería preparados con azúcar (CUCI 062), este país es el único de la región que hace exportaciones a Europa Occidental y, como puede observarse, sufrió un franco retroceso.

En el rubro CUCI 061 (azúcares, melaza y miel), la participación de mercado del Istmo Centroamericano registró mejorías en el mercado de Japón y América del Norte. Ya se señaló que a este último mercado exportan su azúcar todos los países centroamericanos. Las participaciones de mercado de Honduras, Panamá y El Salvador sufrieron —en ese orden— retrocesos, al tiempo que mejoraron las de Nicaragua, Guatemala y Costa Rica. En el segundo rubro (CUCI 062), la región en conjunto retrocedió a causa del descenso en la participación de Costa Rica, Guatemala y El Salvador.

La *contribución* se refiere a la participación del rubro o fracción arancelaria exportado a un mercado determinado en las exportaciones totales de bienes de la región, o de cada país considerado por separado. Sus cambios en el tiempo indican las modificaciones del patrón de comercio y las tendencias a la diversificación. En el caso del azúcar (CUCI 061), su evolución indica un descenso generalizado en los mercados europeos (con la excepción de Guatemala) y norteamericano (con la excepción de Nicaragua). En el primer caso la tendencia se debe en términos generales a la conversión de Europa de región importadora a exportadora neta de azúcar.

En el segundo caso las tendencias obedecen a la expansión de los productos no tradicionales exportados por la región, que precisamente en este período conocieron un crecimiento importante, y en el caso particular de Nicaragua por la recuperación de su actividad económica en el curso de los años noventa y su relación comercial con los Estados Unidos. (CEPAL, 1998.)

Por último, la *especialización* indica la competitividad de la región y los países en el sector azucarero en relación con su competitividad global. Cuando su valor es mayor (menor) que la unidad significa que la participación del sector es superior (inferior) al de su participación global en el mercado que se está analizando. Tanto en Europa como en América del Norte (y sobre todo en este mercado) Centroamérica, como región, presenta una fuerte especialización en el sector azucarero. Presentan esta característica Guatemala y El Salvador en el primer mercado, y en el segundo todas las naciones. No obstante, en el mercado de América del Norte se observa una disminución relativamente importante del índice de la región entre 1985 y 1996, que se explica por la mayor diversificación del comercio de Costa Rica y, en menor medida, de El Salvador.

Cuadro 12

CAMBIOS EN LA POSICIÓN COMPETITIVA DEL SECTOR AZUCARERO DEL ISTMO  
CENTROAMERICANO POR MERCADO DE DESTINO

		Europa Occidental			Japón			América del Norte		
		1985	1996	VA%	1985	1996	VA%	1985	1996	VA%
Azúcares, melaza y miel (CUCI 061)										
América Central	PM	0.28	0.23	-16.9	0.01	1.23	(1)	9.77	11.94	22.3
	CT	0.45	0.45	-1.32	0.01	3.27	(2)	6.50	2.77	-57.4
	ES	1.85	1.89	2.1	0.03	14.87	(3)	19.53	16.20	-17.0
Costa Rica	PM	0.01	0.00	-67.9				1.56	1.62	3.93
	CT	0.06	0.02	-73.9				3.52	1.22	-65.2
	ES	0.25	0.07	-73.0				10.57	7.15	-32.3
El Salvador	PM	0.07	0.06	-11.1				2.16	2.01	-6.7
	CT	0.67	0.85	27.4				7.20	3.14	-56.4
	ES	2.73	3.60	31.8				21.63	18.35	-15.2
Guatemala	PM	0.16	0.16	0.64				4.14	6.02	45.6
	CT	1.31	1.63	24.1				10.83	5.56	-48.6
	ES	5.36	6.88	28.4				32.5	32.52	0.02
Honduras	PM							1.71	0.57	-66.8
	CT							5.26	0.53	-89.9
	ES							15.80	3.11	-80.3
Nicaragua	PM	0.03	0.00	-87.5				0.20	1.71	745.5
	CT	0.37	0.10	-71.7				3.87	8.88	129.2
	ES	1.50	0.44	-70.7				11.63	51.91	346.3
Panamá	PM							2.74	1.41	-48.7
	CT							9.03	6.10	-32.5
	ES							27.12	35.65	31.5
Artículos de confitería preparados con azúcar, excepto chocolate (CUCI 062)										
América Central	PM	0.01	0.00	-64.4				0.98	0.43	-56.6
	CT	0.00	0.00	-43.7				0.11	0.04	-67.3
	ES	0.07	0.03	-56.3				1.97	0.58	-70.6
Costa Rica	PM							0.08	0.11	40.8
	CT							0.03	0.03	1.84
	ES							0.53	0.49	-8.3
El Salvador	PM							0.01	0.01	58.4
	CT							0.00	0.01	59.9
	ES							0.06	0.09	43.9
Guatemala	PM	0.01	0.00	-64.4				0.90	0.31	-66.0
	CT	0.02	0.01	-41.5				0.417.0	0.11	-74.1
	ES	0.33	0.15	-54.6				6	1.65	-76.7
Panamá	PM							0.09	0.05	-38.8
	CT							0.05	0.09	74.2
	ES							0.87	1.36	56.9

Fuente: CAN Plus, 1999.

Notas: (1) 20 714.3% / (2) 33 947.7% / (3) 46 817.20%.

VA%: Variación porcentual.

PM: Participación de mercado; CT: Contribución; ES: Especialización.

### 3. Situación del producto en los países del Istmo Centroamericano

#### a) Producción, consumo y comercio

La evolución favorable de los precios internacionales del azúcar que prevaleció hasta los primeros meses de 1995 estimuló —como ya se señaló— una asignación de mayores recursos a esta actividad en el Istmo Centroamericano. Un indicio de este hecho está en la evolución de la superficie de tierra dedicada al cultivo de la caña de azúcar. Pese que en la década de los noventa se observan ampliaciones moderadas en la superficie cosechada total de la región,<sup>21</sup> la consagrada a la caña de azúcar aumentó en una tercera parte entre 1990 y 1998.<sup>22</sup> Tal crecimiento se debe, desde luego, a la mayor rentabilidad relativa del cultivo durante estos años.<sup>23</sup> Otros factores igualmente importantes son de orden institucional, como la privatización de ingenios y la desregulación general y sectorial, y de orden cíclico y macroeconómico, como el aumento del consumo interno del azúcar que siguió a la estabilización y mejoría del nivel general de actividad en la región en comparación con los años ochenta.<sup>24</sup>

La superficie cultivada con caña de azúcar se amplió en todos los países, pero fue en Guatemala y El Salvador donde se produjeron los mayores incrementos relativos. Por cada 1 000 hectáreas de tierra que en 1990 se dedicaban a producir caña de azúcar, hacia 1998 había en El Salvador 422 hectáreas adicionales y 595 en Guatemala. Ello explica las modificaciones (no sustanciales, por cierto, pero significativas) de la estructura de participaciones relativas por país en la superficie regional total destinada al producto. (Véase el cuadro 13.)

En cuanto a la producción de caña de azúcar, su volumen agregado para la región también tuvo un incremento importante: por cada 100 toneladas producidas en 1990, el Istmo Centroamericano ahora produce 50 toneladas más. Aunque la producción aumentó en todas las naciones, la dimensión del incremento estuvo lejos de ser homogénea. Mientras que en Guatemala y Panamá la variación absoluta de este indicador fue muy similar al promedio regional (54% en ambos casos), en Nicaragua y El Salvador rebasó ampliamente ese nivel (61% y 67%, respectivamente), en tanto que en Honduras y Costa Rica se situó muy por debajo (31% y 28%, la mitad o menos que en los casos precedentes).

---

<sup>21</sup> La superficie total dedicada a los principales cultivos en el Istmo Centroamericano pasó de 4.5 millones de hectáreas en 1990 a 4.7 millones en 1998.

<sup>22</sup> El total regional en este rubro pasó de 314 000 hectáreas en 1990 a 437 000 hectáreas en 1998. En la década de los años ochenta se dedicaron al cultivo de la caña de azúcar un promedio anual de 270 000 hectáreas en todo el Istmo Centroamericano.

<sup>23</sup> Los precios internacionales del azúcar tuvieron una evolución más favorable que los de otros cultivos de exportación, lo que estableció condiciones relativas de rentabilidad que fueron en general más positivas para invertir en caña de azúcar.

<sup>24</sup> Sólo entre las zafas 1993/1994 y 1997/1998, el volumen del consumo (final e intermedio) de azúcar creció a una tasa promedio anual de 2.8%. En Nicaragua el promedio fue de 7.4 % en el mismo período.

Cuadro 13

ISTMO CENTROAMERICANO: SUPERFICIE COSECHADA DE CAÑA DE  
AZÚCAR Y DISTRIBUCIÓN POR PAÍS

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 a/
Miles de hectáreas									
Istmo Centroamericano	314.0	334.2	338.5	333.3	343.5	361.9	406.5	439.9	436.7
Porcentajes									
Costa Rica	11.8	12.6	12.7	13.0	12.5	11.8	10.6	10.0	10.5
El Salvador	13.6	14.9	15.3	14.3	14.3	13.5	15.5	18.9	18.4
Guatemala	39.0	37.7	38.2	38.9	40.4	41.4	43.0	40.9	41.7
Honduras	13.0	12.5	12.6	12.2	12.1	11.7	10.6	10.0	10.3
Nicaragua	12.9	12.6	12.1	11.6	11.5	11.9	11.6	11.6	10.4
Panamá	9.8	9.7	9.1	10.1	9.3	9.6	8.7	8.5	8.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

En el marco de estas evoluciones, Guatemala refrendó —y acrecentó— su posición de productor principal del Istmo Centroamericano, seguido de lejos por El Salvador, cuya aportación al volumen del producto cañero subió igualmente. (Véase el cuadro 14.) Entre ambos países, en los últimos años, suman un poco más de 64% del total regional. Las ganancias en la tasa de participación guatemalteca y salvadoreña tienen como contrapartida retrocesos en las de Costa Rica, Honduras y Nicaragua, dado que la de Panamá permaneció relativamente estable.

Con la excepción de Panamá, los países del Istmo Centroamericano obtienen rendimientos de caña de azúcar que son superiores al promedio internacional,<sup>25</sup> aunque se sitúan por debajo de los que registran los países con las mayores marcas en la materia. Este indicador también presenta una evolución globalmente positiva en la década de los años noventa, tanto a escala regional como en casi todos los países. En todos los casos el rendimiento actual es superior al promedio del período 1988-1990. (Véase el cuadro 15.)

<sup>25</sup> Para efecto de la presente comparación se toma como referencia un rendimiento mundial promedio de 62 toneladas por hectárea.

Cuadro 14

ISTMO CENTROAMERICANO: PRODUCCIÓN DE CAÑA DE AZÚCAR  
Y DISTRIBUCIÓN POR PAÍS

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 a/
Miles de toneladas									
Istmo Centroamericano	22 390	24 082	23 935	24 203	26 128	27 569	31 076	36 189	38 176
Porcentajes									
Costa Rica	11.7	10.8	11.9	12.3	11.4	12.5	10.1	10.2	9.6
El Salvador	14.7	17.4	16.3	15.0	13.7	12.9	14.1	15.2	14.5
Guatemala	44.4	43.2	44.0	44.8	49.4	47.3	47.6	48.8	51.0
Honduras	12.9	11.3	11.7	11.9	10.9	11.1	11.5	10.1	10.8
Nicaragua	10.5	10.3	9.2	8.8	9.2	10.4	11.0	10.3	8.5
Panamá	5.8	7.0	7.0	7.1	5.3	5.8	5.7	5.5	5.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

Cuadro 15

ISTMO CENTROAMERICANO: RENDIMIENTO DE LA CAÑA DE AZÚCAR

(Toneladas por hectárea y números índices)

	1988-1990 a/		1995		1996		1997		1998 b/	
	Rendi- miento	Índice	Rendi- miento	Índice	Rendi- miento	Índice	Rendi- miento	Índice	Rendi- miento	Índice
Istmo Centroamericano	68.8	100.0	75.6	109.8	76.2	110.7	80.4	116.8	86.8	126.2
Centroamérica	71.7	100.0	78.6	109.7	78.7	109.7	82.9	115.6	89.7	125.1
Costa Rica	77.7	100.0	80.3	103.3	73.5	94.6	83.3	107.2	79.8	102.7
El Salvador	78.4	100.0	72.6	92.6	69.5	88.6	66.0	84.3	68.9	87.9
Guatemala	79.6	100.0	86.9	109.1	84.5	106.2	98.2	123.3	107.1	134.5
Honduras	67.6	100.0	72.3	106.9	82.9	122.6	82.5	122.0	91.3	135.1
Nicaragua	55.5	100.0	66.5	119.8	72.5	130.6	73.2	131.9	71.6	129.0
Panamá	43.8	100.0	46.6	106.2	49.8	113.6	52.9	120.7	55.9	127.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Promedio anual del período.

b/ Cifras preliminares.

Guatemala obtiene de forma constante los rendimientos más grandes; no sólo son los más elevados de la región, sino que además son crecientes. Por ejemplo, a principios de la década de los noventa, el rendimiento promedio de una hectárea en Guatemala superaba en 24 toneladas de caña a la de una en Nicaragua; hacia 1998, esta diferencia se había elevado a casi 36 toneladas. El incremento de la eficiencia del cultivo en Guatemala —el único país del Istmo Centroamericano donde el sector azucarero no fue sometido a cambios estructurales— está motivada por la estrategia exitosa de los productores en materia de abatimiento de costos, que incluye cierta intensificación tecnológica del conjunto del ciclo productivo.

Por su parte, la evolución reciente de Honduras también muestra en este terreno un dinamismo extraordinario, de manera que hoy su situación en materia de rendimientos físicos del cultivo tiende, hasta cierto punto, a equipararse a la de Guatemala. El rendimiento promedio de la caña en Costa Rica, Nicaragua y Panamá se ubica por debajo del promedio regional, aunque el de los dos últimos países se elevó en los años noventa de manera acelerada.

Tomando como base los rendimientos promedio del período 1988-1990, la evolución de este indicador fue poco favorable para El Salvador hasta 1998. En términos generales, las diferencias en la productividad física del cultivo dependen, más que de factores tecnológicos o de la disponibilidad diferenciada de recursos (como capital), de factores institucionales como los regímenes de tenencia de la tierra.

Por otra parte, las variaciones de la eficiencia promedio del sector no han sido ajenas a los procesos de estatización y privatización que se han llevado a cabo en el Istmo Centroamericano en los últimos tres o cuatro lustros, ni desde luego a la mayor o menor estabilidad social y política que en cada momento haya podido existir.

Como quiera que sea, es evidente que en un mercado de precios deprimidos, la eficiencia y el manejo de costos se convierten en aspectos fundamentales de la competencia. En este sentido, las funciones tecnológicas adquieren también mayor relevancia no sólo para la producción de azúcar, sino para el aprovechamiento integral de los subproductos: bagazo, miel, alcohol y energía. Esta última parece ser una opción viable de diversificación productiva que permitiría aumentar la eficiencia de cada uno de los productores y del sector en su conjunto en la región.

Dado el nivel de precios, el ingreso de los cañeros aumenta en proporción directa al contenido de azúcar de su producto. Un indicador indirecto de la calidad global del producto cañero en las regiones o países que son exportadores netos es la producción de azúcar crudo centrifugado. En el Istmo Centroamericano esta calidad es alta por regla general. Ya se ha mencionado que en 1994 la región produjo 2.5 millones de toneladas de esta clase de azúcar y que este volumen ascendió a 3.5 millones de toneladas en 1998. En ese corto lapso el volumen creció cerca de 44%. (Véase el cuadro 16.)

Guatemala genera la mitad del azúcar centrifugado que se produce en el Istmo Centroamericano. Las capacidades de producción del resto de las naciones, si bien son inferiores a las de Guatemala, presentan cierta similitud en cuanto a proporciones y tamaños.

Cuadro 16

ISTMO CENTROAMERICANO: PRODUCCIÓN TOTAL DE AZÚCAR Y  
CONTRIBUCIÓN POR PAÍS

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 a/
Miles de toneladas									
Istmo Centroamericano	2 015	2 257	2 209	2 247	2 461	2 540	2 929	3 419	3 546
Porcentajes									
Costa Rica	13.2	13.4	13.7	14.3	13.5	13.9	11.4	11.1	10.6
El Salvador	13.6	15.4	14.6	13.4	12.7	12.2	13.6	13.8	13.6
Guatemala	48.4	47.6	48.1	49.5	52.5	51.0	51.8	52.4	54.6
Honduras	9.0	8.8	8.1	7.8	6.4	7.2	7.8	7.0	7.0
Nicaragua	10.3	9.3	8.7	8.5	9.0	10.9	10.8	10.9	9.3
Panamá	5.5	5.4	6.8	6.5	6.0	4.8	4.7	4.7	4.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

El sector azucarero del Istmo Centroamericano tiene uno de los más altos coeficientes de exportación a producto del mundo. (Véase de nuevo el cuadro 3.) En los últimos años el coeficiente tiende a crecer. En 1998 la región exporta mayores porcentajes de su producción de azúcar que en 1994. Detrás de esta evolución general subyace cierta diversidad de situaciones nacionales que debe ser examinada. (Véase el cuadro 17.)

La primera y más evidente concierne a los casos que en este rubro aparecen más distantes: por un lado, Guatemala, por el otro, Honduras. La industria azucarera guatemalteca exhibe el grado más alto de extroversión del Istmo Centroamericano. En el período reciente este rasgo se acentuó, al pasar su coeficiente de exportación de dos tercios de la producción a casi tres cuartas partes. Esto ocurrió en sólo cinco años. En contraste con el caso anterior, la industria azucarera hondureña está centrada mayoritariamente en su mercado interno, al que destina un poco más del 90% de su producción. Según se consignó más arriba, el pequeño excedente exportable de este país es colocado casi en su totalidad, a través del sistema de cuotas preferenciales, en el mercado estadounidense.

Los sectores azucareros del resto de los países del Istmo Centroamericano presentan coeficientes de exportación muy similares, aunque en todos los casos quedan por debajo del promedio regional, con excepción de Nicaragua en los dos últimos años. Cada uno de ellos, excepto Costa Rica, destina al mercado internacional más del 35% de su producción, lo que indica un alto grado de sensibilidad frente a las pulsaciones del mercado mundial del azúcar. Este hecho, sin embargo, no disminuye la importancia que tiene el mercado interno para esta industria,

en el que Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá colocan porciones que fluctúan entre el 60% y el 50% de su producción azucarera anual, o incluso para Guatemala, el gran exportador de la región, cuyo mercado interno absorbe entre 25% y 30% de la producción nacional.

Cuadro 17

ISTMO CENTROAMERICANO: COEFICIENTES DE EXPORTACIÓN  
A PRODUCTO DEL SECTOR AZUCARERO

(Porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 a/
Istmo Centroamericano	36.5	44.8	55.6	45.3	41.0	54.0	43.8	47.4	56.0
Centroamérica	34.7	44.9	57.3	45.4	41.3	54.8	44.3	47.8	56.9
Costa Rica	25.4	33.6	38.0	31.8	27.9	44.0	31.9	30.0	27.8
El Salvador	16.4	23.0	50.8	36.2	29.3	29.5	24.5	36.8	50.5
Guatemala	41.3	59.4	75.5	60.4	54.5	74.7	58.3	57.3	70.5
Honduras	14.9	10.1	7.2	6.7	6.1	7.2	8.5	10.3	8.5
Nicaragua	55.9	53.9	45.5	29.7	25.3	34.9	41.2	56.7	56.4
Panamá	67.4	44.4	31.8	43.3	37.3	36.5	34.1	38.9	37.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

El cuadro 18 presenta una síntesis de algunas de las principales características del mercado interno de los países centroamericanos. Se advierte que el incremento de los niveles de producción en la década de los años noventa estuvo acompañado por un ascenso del consumo interno. No obstante, la estructura del consumo indica que el mercado interno del azúcar del Istmo Centroamericano está concentrado en una muy alta proporción en el consumo final. Los usos industriales del azúcar están en general poco desarrollados en la región, lo que establece límites —que en algunos casos ya parecen haberse alcanzado— a la expansión del mercado interno.

En último término, el consumo final crece en función del crecimiento demográfico y del ingreso disponible; desde ambos puntos de vista, los mercados son pequeños y es difícil concebir mayores crecimientos de la oferta de azúcar que puedan soportarse en el mercado local. Si el resto de los factores que condicionan el comportamiento del sector permanece igual, todo incremento sustancial del producto azucarero que el Istmo Centroamericano llegara a registrar en el corto y mediano plazos equivaldrá, casi por completo, a una adición neta de los excedentes exportables.



Cuadro 18

ISTMO CENTROAMERICANO: ALGUNAS CARACTERÍSTICAS  
DEL MERCADO INTERNO DEL AZÚCAR

Costa Rica	<p><u>Consumo:</u> Dos terceras partes del mercado corresponden a consumo final y el resto se destina a usos industriales. En los últimos años el consumo de azúcar por habitante tiende a permanecer estable en torno a 57.5 kg. La Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA) distribuye el azúcar en todo el país.</p> <p><u>Precios:</u> El precio interno varía de acuerdo con las tendencias del mercado, pero incorpora los costos promedio de producción. Existe un mecanismo institucional, sancionado por la Ley de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar (número 7818), que establece que de todos los ingresos netos de la actividad a escala nacional, 62.5% vaya a los cañeros y 37.5% a los industriales. En la comercialización, los márgenes del mayorista al detallista ascienden a 4.3% y los del detallista al consumidor a 10.7%.</p>
El Salvador	<p><u>Consumo:</u> Desde 1990 el consumo interno tiende a crecer a una tasa anual alrededor de 3%. Se estima que en los próximos años seguirá creciendo moderadamente.</p> <p><u>Precios:</u> El precio se determina a partir de un acuerdo entre los ingenios productores de caña que es consultado con el Ministerio de Economía. No obstante, es un precio “libre” en el sentido de que siempre responde a las señales del mercado. Está instituido un mecanismo de determinación de precios ponderados netos para el productor cañero que es administrado directamente por productores e ingenios. Su base es el precio de venta, al que se incorpora el de la melaza, y se deducen costos diversos (transporte y otros). Del ingreso ponderado neto, 54.5% va al productor cañero y el resto a los ingenios.</p>
Guatemala	<p><u>Consumo:</u> En los últimos 10 años el consumo interno creció a una tasa anual promedio de 4%. La Distribuidora Azucarera de Guatemala (DAZGUA) comercializa y distribuye el producto a los detallistas. Una cuarta parte del mercado interno del azúcar se destina al consumo industrial y las tres cuartas partes restantes al consumo humano.</p> <p><u>Precios:</u> El precio interno se fija en el marco de una negociación entre DAZGUA, el Ministerio de Economía y el Banco Central de Guatemala. El precio productor es fijado entre cañeros e ingenios, y es aprobado por la Comisión Nacional de Azúcar.</p>
Honduras	<p><u>Consumo:</u> Su volumen pasó de 182 000 toneladas en 1994 a 231 000 en 1998. Los ingenios venden al gobierno una parte de su producción con un pequeño descuento. El gobierno la comercializa al detalle a favor de los sectores sociales de menor ingreso. A diferencia de los otros países de la región, el consumo industrial del azúcar es muy bajo.</p> <p><u>Precios:</u> El precio interno fue liberalizado desde 1990. No obstante, sus modificaciones se fijan mediante acuerdos concertados entre el gobierno y el sector azucarero.</p>
Nicaragua	<p><u>Consumo:</u> El consumo promedio de azúcar por habitante es de 42 kg. De 1993 a 1998 el volumen absorbido por el mercado interno pasó de 135 000 a 185 000 toneladas. El Comité Nacional de Productores de Azúcar (CNPA) cuenta con canales de comercialización y distribución en todos el país. La industria azucarera tiene un acuerdo de abastecimiento con la Empresa Nicaragüenses de Alimentos Básicos (ENABAS).</p> <p><u>Precios:</u> El precio interno es fijado por los productores con la participación del Ministerio de Economía. El precio al productor depende del precio final de liquidación por quintal de azúcar.</p>
Panamá	<p><u>Consumo:</u> Su crecimiento es volátil y, en promedio, menor que en el resto de los países centroamericanos. Depende fundamentalmente del crecimiento de la población.</p> <p><u>Precios:</u> Después de haber sido regulado por el gobierno durante varios años, el precio interno del azúcar está regido ahora, en principio, por la correlación de la oferta y la demanda. Los precios al productor son fijados en el marco de negociaciones entre el sector cañero y los ingenios.</p>

Fuente: Entrevistas con funcionarios gubernamentales y dirigentes del sector cañero e industrial del sector azucarero de los seis países, junio de 1999.

Este conjunto de limitaciones indica la necesidad estratégica de fomentar el desarrollo de la cadena agroindustrial del azúcar. En los países del Istmo Centroamericano hay espacio para aumentar el volumen de consumo de azúcar de la industria alimentaria, en la doble vertiente de producciones para el mercado regional y para los mercados de exportación.

Los países de la región se encuentran entre aquellos cuyo precio local es, comparativamente, de los más reducidos del mundo. Con respecto al promedio mundial de los precios internos del azúcar blanco, los precios locales son por regla general 42% más bajos. Si se comparan con el precio interno promedio de los países desarrollados, su nivel resulta aún más reducido (aproximadamente 55% por debajo).

En el curso de los últimos 10 años —y en consonancia con lo ocurrido en el conjunto de la economía— el marco institucional y normativo del sector azucarero de los países del Istmo Centroamericano experimentó diversas modificaciones. Entre ellas debe consignarse la tendencia general a liberalizar, o al menos flexibilizar, el régimen de precios del azúcar. En relación con los decenios de los años setenta y ochenta, los distintos regímenes de precios de la región están menos sujetos a controles administrativos e intervenciones externas. Oficialmente, en algunos países incluso existe un régimen de precios del azúcar de libre determinación por el mercado, pero aun en estos casos puede observarse la pervivencia de un sistema informal —aunque no por ello menos efectivo— de consultas y negociaciones entre los sectores productivo y gubernamental para mantener cierto control sobre el precio interno del azúcar.

## **b) Relevancia económica y social del sector azucarero**

El peso directo e indirecto del sector azucarero en la economía y la sociedad de los países del Istmo Centroamericano tiene tres formas principales de manifestarse: en su aportación al valor agregado, en la generación de empleo e ingreso y en la contribución del acopio de las divisas requeridas para el financiamiento de las necesidades de importación de cada uno de ellos.

Si bien la contribución del sector cañero propiamente dicho al valor del producto interno bruto (PIB) total de las naciones del Istmo Centroamericano es relativamente bajo, en Guatemala, Nicaragua y Panamá ascendió en el transcurso de la década de los años noventa, hecho que manifiesta un dinamismo relativamente mayor que el del conjunto de la economía. En Honduras y Costa Rica, donde la contribución del sector es comparativamente menor, mantiene una participación estable. El Salvador es el único país en el que esta contribución global ha disminuido. Estas diferencias, sin embargo, se modifican un poco si la comparación se hace en términos de las aportaciones del sector cañero al producto agrícola de los países.

En 1997 en Guatemala y Nicaragua la actividad cañera fue la fuente de 13% del PIB agrícola. (Véase el cuadro 19.) En los otros países su importancia relativa en el sector primario es inferior, con participaciones que son muy semejantes entre sí, pero equivalentes a menos de la mitad que las de Guatemala y Nicaragua. En Costa Rica y El Salvador la importancia relativa de la producción de caña tiende a disminuir dentro del PIB agrícola, mientras que en Nicaragua y Panamá se mantiene estable.

Cuadro 19

ISTMO CENTROAMERICANO: PARTICIPACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE CAÑA DE  
AZÚCAR EN EL PIB

(Porcentajes)

	PIB total							PIB agrícola						
	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998 a/	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998 a/
Costa Rica	0.9	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	7.0	5.9	6.3	5.3	5.7	5.5	5.9
El Salvador	1.0	1.2	0.6	0.4	0.4	0.4	...	3.3	6.2	5.5	4.5	4.7	4.5	...
Guatemala	1.0	1.3	1.8	2.1	2.0	2.2	2.5	6.1	7.3	10.0	13.0	12.7	13.9	16.0
Honduras	1.1	1.0	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	8.0	7.8	4.8	4.6	5.0	4.3	4.3
Nicaragua	1.4	1.6	1.9	2.1	2.4	2.5	2.4	10.0	10.6	12.1	13.0	13.9	13.8	12.9
Panamá	1.0	0.5	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	14.0	8.2	5.0	5.1	5.0	4.8	5.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

Ahora bien, la producción de caña y sus transformaciones industriales son una fuente de empleo directo e indirecto de primer orden en todos los países de la región. La evidencia disponible muestra que en todos ellos el empleo generado por esta industria creció en consonancia con la expansión de los niveles de producción que ya fueron referidos.

El conjunto de la industria azucarera (producción de caña de azúcar y su transformación) genera en la actualidad alrededor de 150 000 empleos directos en todo el Istmo Centroamericano.<sup>26</sup> Se estima que por cada empleo directo se crean de manera indirecta cuatro empleos más en la economía. Si se considera este efecto multiplicador, el sector azucarero de la región aparece como el origen de cerca de 600 000 empleos indirectos en la región. El mayor número de empleos directos del sector se genera en Guatemala (30% del total regional). Le siguen El Salvador (19%), Costa Rica (18%), Honduras (17%), Panamá (9%) y Nicaragua (7%).

En cuanto a la contribución de divisas del sector azucarero, su importancia nacional es cuantitativa y cualitativamente mayor para Guatemala y Nicaragua que para el resto de los países. (Véase el cuadro 20.) En El Salvador y Costa Rica el azúcar aporta alrededor de 3% y 2%, respectivamente, de los ingresos totales provenientes de la exportación de bienes, en tanto que en Honduras y Panamá este indicador es inferior a un punto porcentual. En todos los países, incluidos Guatemala y Nicaragua, el aporte relativo del azúcar a la balanza comercial tendió a disminuir, aunque los ritmos y volúmenes son diferentes en cada caso.

<sup>26</sup> La fuente de esta estimación es información directa recabada en entrevistas con directivos de las asociaciones de productores azucareros de los países de la región: LAICA en Costa Rica; Asociación Azucarera de El Salvador; Asociación Azucarera de Guatemala (ASAZGUA); Asociación de Productores de Azúcar de Honduras, CNPA en Nicaragua e Industria Cañero Azucarera de Panamá.

Cuadro 20

ISTMO CENTROAMERICANO: PESO DEL AZÚCAR EN LA  
EXPORTACIÓN DE BIENES

(Porcentajes)

	Porcentaje de la exportación total de bienes a/			Lugar en las exportaciones tradicionales c/
	1990	1995	1998 b/	
Costa Rica	1.3	1.3	0.7	Cuarto
El Salvador	3.2	2.3	2.7	Segundo
Guatemala	9.9	11.4	11.2	Segundo
Honduras	1.4	0.5	0.5	Tercero
Nicaragua	11.6	5.6	7.3	Cuarto
Panamá	8.3	3.1	3.6	Quinto

Fuente: CEPAL, (1999 b).

a/ Exportaciones totales fob.

b/ Cifras preliminares.

c/ Informes nacionales.

Dada la importancia relativa que guarda este producto en el comercio exterior de Guatemala y Nicaragua, es evidente que las variaciones del mercado mundial azucarero producen efectos susceptibles de propagarse al conjunto de la economía a partir del sector externo. Debido a la participación comparativamente más reducida del azúcar en los resultados de sus respectivas balanzas comerciales, las economías de Honduras, Panamá, Costa Rica y El Salvador muestran —en ese orden— un menor grado de vulnerabilidad ante tales variaciones del mercado mundial.

Por último, la derrama fiscal de la industria azucarera tiene una dimensión importante en toda la región. En Honduras, por ejemplo, es una de las 12 actividades económicas que realizan las mayores contribuciones tributarias a las finanzas públicas.

### c) Organización agroindustrial del sector

El sector azucarero es un conglomerado productivo relevante en la economía de todos los países centroamericanos, aunque su estructura y formas de organización son diferentes en cada uno de ellos. En el cuadro 21 se presenta un resumen comparativo de algunas características básicas de los sectores azucareros de cada país.

Cuadro 21

ISTMO CENTROAMERICANO: ALGUNAS CARACTERÍSTICAS NACIONALES  
DE LA PRODUCCIÓN AZUCARERA

Costa Rica	<p><u>Producción de caña:</u> Hay una fuerte participación de los pequeños productores en el sector azucarero. Las unidades agropecuarias que producen caña de azúcar son unas 6 772. El 91% de ellas siembran fincas con menos de 500 toneladas y su contribución al producto cañero equivale a 36% del total. Otro 5.7% de productores poseen fincas que producen entre 500 y 1 500 toneladas y aportan 16% del producto. Las grandes unidades de producción (1.1% de todas las fincas) concentran 48% de la caña producida en el país, incluyendo dos cooperativas con 3 000 asociados en total.</p> <p><u>Ingenios:</u> En el sector industrial se operó recientemente una consolidación, al pasar el número de ingenios de 17 en 1995 a 16 en 1998. La mayor capacidad de transformación industrial de la caña se concentra en la zona de Guanacaste-Puntarenas, donde se procesa cerca del 60% de la producción nacional de azúcar.</p>
El Salvador	<p><u>Producción de caña:</u> Existen alrededor de 7 000 productores cañeros. Unos 5 000 de ellos están afiliados a cooperativas y el resto son productores independientes. Las cooperativas son cerca de 140 y siembran el 60% de la tierra cultivada con caña de azúcar; el 40% restante corresponde a los productores independientes. Las fincas trabajadas por estos últimos tienen una extensión promedio de 17 hectáreas. El 47% de estas fincas tiene una extensión máxima de 7 hectáreas.</p> <p><u>Ingenios:</u> De los 11 ingenios que hay en el país sólo 10 se encuentran en operación; 8 son de propiedad privada y el que resta está en proceso de ser privatizado. La capacidad instalada de molienda de los ingenios equivale a 12 millones de quintales de azúcar al año, pero su promedio de utilización es inferior a 80%. Tres ingenios (Jiboa, Central Izalco y El Ángel) procesan 58% del azúcar.</p>
Guatemala	<p><u>Producción de caña:</u> Los ingenios azucareros poseen una porción muy importante de las plantaciones de azúcar, la mayoría de las cuales tienen una extensión superior a las 72 manzanas.</p> <p><u>Ingenios:</u> Existen 17 ingenios. Compiten fuertemente entre sí en términos de productividad. Un 40% de la caña que procesan es propio. Los ingenios han desarrollado un sistema de contratos de producción con el sistema cañero que hoy por hoy está muy extendido. Los dos más grandes (Pantaleón y La Unión) concentran un poco más de una cuarta parte de la producción.</p>
Honduras	<p><u>Producción de caña:</u> El 60% de la tierra dedicada al cultivo de la caña de azúcar es propiedad de los ingenios; el 40% pertenece a productores independientes.</p> <p><u>Ingenios:</u> Hay un total de ocho ingenios.</p>
Nicaragua	<p><u>Producción de caña:</u> Los pequeños y medianos propietarios tienen una participación reducida en la oferta total de caña (5% y 15%, respectivamente). El 80% de la producción es generado en grandes fincas.</p> <p><u>Ingenios:</u> Existen en operación de siete ingenios en total.</p>
Panamá	<p><u>Producción de caña:</u> Un 44% de la tierra cultivada es propiedad de los ingenios, que producen alrededor de 53% de la caña de azúcar. Los “colonos” o productores independientes concentran 66% de la superficie de cultivo y generan 47% del producto. En los últimos años el número de productores independientes fluctuó en alrededor de 2 400.</p> <p><u>Ingenios:</u> La industria azucarera panameña está constituida por tres empresas. Dos empresas son de propiedad privada: Azucarera Nacional, S. A. y Cía. Azucarera La Estrella, S. A. y producen 32% y 30% del azúcar, respectivamente. La Corporación Azucarera La Victoria, privatizada, genera el 38% restante del producto.</p>

Fuente: Información recogida directamente en las Cámaras y Asociaciones de Productores de cada país.

Es manifiesta la variedad regional en cuanto a las formas de participación de los productores cañeros. En unos casos el cultivo de la caña es asegurado casi por completo por productores agropecuarios independientes, como en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. En otros casos, como en Honduras y Panamá, una porción sustancial de la tierra es propiedad de los ingenios y cultivada directamente por ellos. En Guatemala y en Honduras los ingenios son generalmente propietarios de las plantaciones y la figura del cañero independiente está menos consolidada que en el resto de la región. Estas diferencias nacionales están fuertemente determinadas por los regímenes de tenencia de la tierra.

El tipo dominante de productor cañero también difiere entre los países. En Costa Rica predominan los pequeños productores; el volumen conjunto de su producción es igual que el de los grandes propietarios. En El Salvador también es predominante el pequeño productor, pero en su mayoría están organizados en cooperativas. En Panamá, los productores independientes cultivan dos tercios de la tierra agrícola destinada a la caña de azúcar, y entre ellos predominan las fincas pequeñas y medianas.

En cuanto a la producción de azúcar propiamente dicha, el panorama regional es quizá más homogéneo. En todos los países predominan las grandes factorías azucareras, lo que explica la concentración de porciones elevadas del producto en un número reducido de unidades. En la actualidad casi todos los ingenios de la región son de propiedad privada. En la década de los noventa fueron privatizados los ingenios de propiedad estatal en Nicaragua y El Salvador. En este último país, la privatización se basó en un esquema según el cual 55% del capital accionario de los ingenios fue vendido a productores, 15% a trabajadores y 30% a inversionistas privados.

Desde que este proceso se llevó a cabo en 1994-1995, las dos primeras categorías han vendido parte de sus acciones a la tercera, de manera que en la actualidad los inversionistas privados poseen entre 60% y 65% del capital de los ingenios salvadoreños. En Honduras, algunos ingenios cuentan con participaciones de capital de origen guatemalteco. Un rasgo común de los sectores azucareros del Istmo Centroamericano es que los ingenios controlan y concentran la tecnología.

Con relación a los otros segmentos constitutivos de la cadena agroindustrial (proveedores de insumos y distribución comercial), una investigación realizada entre informantes calificados del sector azucarero del Istmo Centroamericano arroja algunas conclusiones que son reveladoras de las modalidades de integración que predominan en la región.<sup>27</sup>

En la producción agrícola los insumos equivalen, según el país, a un porcentaje entre 22% y 30% de los costos.<sup>28</sup> Considerando el conjunto de la cadena, se estima que los insumos

---

<sup>27</sup> Entrevistas con directivos de empresas, cámaras, asociaciones y gremios del sector azucarero de los seis países realizadas en junio de 1999.

<sup>28</sup> En Panamá su costo se encuentra alrededor del 23% del costo agrícola total (Compañía Azucarera La Estrella, S. A.). En El Salvador se sitúa en torno al 28% (Asociación Azucarera del El Salvador). De acuerdo con empresarios entrevistados, en Honduras el costo es superior a 30% y en Costa Rica sería similar al panameño.

representan, según el país, entre 32% y 45% de los costos totales.<sup>29</sup> Prácticamente en todos los países se comprueba una débil producción local de insumos básicos (maquinaria y productos agroquímicos) y una concentración muy alta de las empresas proveedoras de los mismos. En algunos sucede que los importadores de insumos se unen en una sola empresa que provee a los distribuidores locales. Aunque existe una evidente preocupación entre los productores azucareros ante la posibilidad de que la alta concentración se traduzca en precios poco competitivos de los insumos, también hay la percepción de que su calidad es buena, como lo es asimismo la oportunidad de su abasto.

Otra actividad que en general presenta un alto grado de concentración es la distribución comercial del azúcar, que suele estar organizada por grandes compañías especializadas en proveer tanto a los detallistas de los mercados locales como a los compradores del exterior. Algunos ingenios negocian directamente en ambos mercados la venta de su producto. En Honduras, la industria azucarera surte con precios especiales al sistema de abasto popular a través de la Surtidora Nacional de Productos Básicos (BANASUPRO).

La estructura dominante del sector industrial azucarero (un número reducido de productores) y la escala relativamente reducida de los mercados nacionales son factores que tienden a favorecer la concentración de las actividades de distribución comercial del producto. Los informantes calificados que fueron entrevistados coincidieron en todos los países en que las empresas distribuidoras y exportadoras del producto tienen una buena integración en la cadena, en lo relativo a la calidad de sus servicios, y regular desde el punto de vista competitivo del conjunto en lo que hace a los precios o, más precisamente, a los márgenes de ganancia con los que estas empresas suelen operar.

En la cadena agroindustrial del azúcar los márgenes de los productores regionales de caña sobre el precio final oscilan en promedios que van de 18% a 30%, con una tendencia dominante a ubicarse en torno a 20%-22%. La dimensión de los márgenes sobre ese mismo precio final que obtienen los ingenios presenta situaciones muy diferenciadas entre países. En El Salvador, donde los ingenios adquieren la totalidad de la materia prima a los cañeros, se estima que ese margen es de 4% a 5%. (INCAE, s.f.).

Una situación similar se da en Costa Rica. En Guatemala, Honduras y Panamá, donde los ingenios poseen sus propias plantaciones, estos porcentajes son presumiblemente mayores. Los márgenes del proceso general de distribución sobre el precio final del producto son en general elevados si se atiende a los montos relativos de inversión y capital involucrados en cada uno de los segmentos de la cadena agroindustrial. Se estima que estos márgenes se ubican alrededor de un promedio general de 16% para toda la región.

En cuanto a los factores y las infraestructuras básicas, en el sector azucarero centroamericano hay una relación directa entre su calidad y precio y el tamaño de la unidad productiva en cada una de los segmentos de la cadena agroindustrial. Cuanto mayor sea el tamaño del establecimiento, más fluido será el acceso al crédito de los agentes y mejores

---

<sup>29</sup> Se consideran los siguientes rubros: herbicidas, fertilizantes, plaguicidas, maquinaria, piezas de recambio, mantenimiento, energía, costos financieros, investigación y capacitación.

resultarán sus condiciones. De igual forma, a medida que crece la escala de la empresa o el establecimiento mejora, la dotación de servicios e infraestructura básicos (energía, agua, comunicación, carreteras, puertos) y su costo por unidad de producto tienden a disminuir de manera considerable.

El costo y la calidad de la fuerza de trabajo también suelen incrementarse en todos los segmentos de la cadena de acuerdo con el tamaño de las unidades económicas. La utilización de mano de obra es intensiva en la producción de caña, especialmente en la zafra. En Panamá y Costa Rica, que son los países con los más altos niveles salariales de la región, el pago de la mano de obra representa, respectivamente, 41% y 63% de los costos totales de la producción de caña.

La expansión del producto cañero del Istmo Centroamericano de la última década estuvo acompañada en la mayoría de los casos por la introducción de innovaciones tecnológicas relativas a variedades de caña, mecanización de algunas prácticas culturales que anteriormente dependían de la utilización casi exclusiva de mano de obra, ampliación y mejoramiento de la gestión del riego, e intensificación del uso de productos agroquímicos. No existe un balance del impacto neto ambiental de este proceso.

De las respuestas obtenidas de parte de miembros del sector azucarero, que fueron entrevistados sobre este tema, se desprende que el esfuerzo de productores y empresas para seleccionar e introducir tecnologías limpias, aunque importante, todavía es en términos generales poco satisfactorio en el conjunto de la región, con la notable excepción de Costa Rica. De acuerdo con los datos recabados, los mayores esfuerzos se están realizando en el cultivo de la caña, y éstos parecen ser más considerables a medida que crece el tamaño promedio de la finca. En la fase de procesamiento industrial de la caña de azúcar el esfuerzo parece ser relativamente menor, y todo parece indicar que es en los grandes ingenios donde se concentra la mayor parte de las acciones realizadas hasta ahora.

Después de una fase de ascenso continuo de los niveles de producción, como la que se observó en la industria azucarera del Istmo Centroamericano en la década de los años noventa, y en el contexto de un mercado mundial muy competido, presionado por el lado de la oferta y distorsionado por numerosas prácticas e intervenciones exógenas, corresponde ahora poner mayor atención en obtener metas de orden cualitativo. El desarrollo de la agroindustria azucarera de la región debe encaminarse en el corto plazo a seguir incrementando su productividad mediante el uso generalizado de tecnologías verdes. Razones elementales de equilibrio ambiental así lo exigen, aunque también hay suficientes razones económicas para impedir, en una actividad productiva tan ampliamente volcada a la exportación, que las exigencias de carácter ambiental se conviertan en trabas a la colocación de excedentes en el mercado internacional.

La reducción del uso por hectárea de fertilizantes nitrogenados, como ha empezado a ocurrir en Costa Rica, o la disminución de emisiones de humo y desechos líquidos y el incremento de la generación de energía limpia en los ingenios —como ha sucedido en este último país y en Guatemala—, son acciones que habría que hacer extensivas al conjunto del sector azucarero de la región.



Habida cuenta de las tendencias del mercado mundial, en algunos países centroamericanos la expansión de la producción azucarera parece estar cerca de sus límites económicos. Incluso en El Salvador se estima que estos límites ya se han rebasado.<sup>30</sup> De acuerdo con cifras oficiales, el volumen actual de producción de caña es un 35% superior al nivel que en este país se considera óptimo para asegurar la rentabilidad del conjunto de la industria.<sup>31</sup> Esto significa reducir un 30% la superficie cultivada de caña, mantener un nivel de producción anual de 7.5 millones de quintales e incrementar la productividad y la calidad del producto, así como la eficiencia de los ingenios. De hecho, no se fomentará la apertura de nuevos sembradíos de caña y se espera que los productores que salgan del sector recuperen el cultivo del algodón, o se concentren en otros productos alternativos. En todo caso, se espera que en la zafra 2001/2002 El Salvador pueda establecer el punto de equilibrio deseado de su producción azucarera.

La tendencia desfavorable de los precios internacionales y el rápido incremento de los niveles de producción de los años anteriores son factores que ayudan a explicar las perspectivas de inversión en el sector azucarero de la región para el quinquenio 1999-2003, que son calificadas por representantes del sector empresarial de regulares a malas. El nivel al que llegaron en 1999 los precios internacionales se sitúa ya por debajo de los costos, incluidos los productores promedio de los países más eficientes, como Guatemala. Mientras perdure esta situación no es razonable esperar nuevas inversiones, y es muy probable que los recursos se canalicen hacia otros cultivos, como la palma africana en este país, o el algodón en El Salvador.

Las relaciones industriales que prevalecen en el sector azucarero del Istmo Centroamericano son, por lo general, estables. La vinculación funcional y productiva entre cañeros e ingenios también lo es, y en algunos países está codificada legalmente. En Costa Rica, la ley del sector azucarero establece un régimen que regula de manera particular las relaciones agrícola-industriales. En ella, la figura del pequeño productor se declara de interés público, y se establece una estructura de organización de las transacciones económicas entre cañeros e ingenios que hace depender el resultado final de la calidad del producto y la eficiencia del procesamiento industrial en el ingenio. (Gobierno de Costa Rica, 1998.)<sup>32</sup> En El Salvador, la Comisión Nacional de Desarrollo Azucarero administra las relaciones entre cañeros e ingenios por medio de la determinación, ya mencionada, de un “precio ponderado neto”. (Véase de nuevo el cuadro 18.)

En todos los países del Istmo Centroamericano los productores agrícolas e industriales del sector azucarero mantienen un nivel comparativamente elevado de organización, a través de asociaciones, cámaras, federaciones y cooperativas empresariales y de productores (como es el caso, por ejemplo, en El Salvador). En el marco de estas organizaciones se llevan a cabo diversas iniciativas de colaboración y cooperación, en la mayoría de los casos identificadas de manera

---

<sup>30</sup> El problema, sin embargo, no es exclusivamente regional. Se calcula que hay unos 13 millones de toneladas de sobrantes en el mercado mundial del azúcar.

<sup>31</sup> La fuente de estos datos es la Comisión de Desarrollo Azucarero de El Salvador.

<sup>32</sup> Los principios esenciales que regulan las relaciones entre los agentes económicos que intervienen en el sector azucarero responden a un acuerdo básico establecido hace más de medio siglo, acuerdo y principios que fueron totalmente incorporados en la legislación vigente (Ley 7818).

directa, destinadas a desarrollar programas de capacitación al productor, de innovación tecnológica y, en menor escala, de fomento de alianzas estratégicas.

#### 4. Marco institucional del sector azucarero

A diferencia de lo que ocurre en otras actividades agropecuarias y con otros productos, en el Istmo Centroamericano no hay políticas públicas de fomento que hayan sido especialmente diseñadas para el sector azucarero. La producción de azúcar prácticamente no recibe subvenciones ni goza de los beneficios fiscales e institucionales (promoción comercial, por ejemplo) que han favorecido en los últimos años en casi todos los países a los llamados productos no tradicionales de exportación. En los ámbitos de decisión económica de los gobiernos se considera que el azucarero es un sector maduro que puede y debe desempeñarse por sí mismo.

En el terreno comercial hay un acuerdo de los países centroamericanos (que no compromete a Panamá) cuya base legal es el artículo IV del Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960, que establece la posibilidad de instaurar regímenes especiales para el comercio intrarregional para productos específicos. En 1995 el Consejo de Ministros responsables de la Integración Centroamericana amparó en este ordenamiento su decisión de sujetar el azúcar de caña refinada o sin refinar a un control regional de importación, de acuerdo con las modalidades que se detallan en el cuadro 22.

En cuanto a las importaciones extrarregionales, todos los países del Istmo consolidaron sus tarifas arancelarias a mediados de la década de los años noventa en el marco del régimen multilateral de comercio instituido a raíz de la creación de la OMC. Desde entonces se ha realizado una disminución progresiva de las tarifas aplicables a la mayoría de las partidas arancelarias. En el caso del azúcar, el mismo cuadro 22 presenta el nivel de los aranceles vigentes cuyo rango, como se puede advertir, los coloca entre los más bajos del mundo.

En algunos países de la región el sector azucarero ha resultado afectado por la rebaja arancelaria que ocasionó la modificación del régimen comercial. Su argumento es que esta rebaja implicó disminuir el arancel aplicable a la importación de azúcar y otros edulcorantes artificiales que ahora compiten con ventajas artificiales en el mercado interno con la producción nacional.

En El Salvador los productores estiman en alrededor de 14 000 toneladas anuales de consumo industrial interno el costo de la apertura comercial para los productos foráneos con alto porcentaje de azúcares y edulcorantes.<sup>33</sup> En Panamá, donde las sucesivas rebajas arancelarias operadas desde 1994 sitúan ya el arancel aplicable al azúcar en 15%,<sup>34</sup> los productores aducen

---

<sup>33</sup> El confite ingresa al mercado interno de El Salvador con una tarifa de 15%.

<sup>34</sup> En 1994, cuando Panamá ingresó a la OMC, se estableció un arancel de 160% para el azúcar. Posteriormente hubo una rebaja adicional de 50% de todas las tarifas, con lo que la del azúcar quedó en 80%. La más reciente disminución fue en noviembre de 1997 (Decreto de Gabinete No. 68), cuando se dispuso una reducción a la tarifa del azúcar de 50% a 15%.

que empieza a ser más rentable importar que producir azúcar.<sup>35</sup> (Reyes, 1998.) En Costa Rica el sector azucarero también expresa preocupación sobre la política arancelaria.

Cuadro 22

ISTMO CENTROAMERICANO: CARACTERÍSTICAS NACIONALES DE LOS RÉGIMENES DE IMPORTACIÓN DE AZÚCAR

País	Régimen Especial de Importación Intrarregional de Azúcar	Régimen de Importación Extrarregional de Azúcar a/
Costa Rica	a) Control de Importación (Anexo A del Tratado General de Integración Económica Centroamericana). b) Se requiere certificado fitosanitario.	a) Arancel de 50%. b) Se requiere certificado sanitario.
El Salvador	a) Control de Importación (Anexo A del Tratado General de Integración Económica Centroamericana). b) Tasa de IVA de 13%.	a) Arancel de 40%. b) Tasa de IVA de 13%.
Guatemala	a) Control de Importación (Anexo A del Tratado General de Integración Económica Centroamericana). b) Cumplir la norma técnica de contenido de vitamina A. c) Certificado fitosanitario.	a) Arancel de 20%. b) Cumplir la norma técnica de contenido de vitamina A. c) Certificado fitosanitario.
Honduras	a) Control de Importación (Anexo A del Tratado General de Integración Económica Centroamericana). b) Certificado fitosanitario. c) Sobretasa de 1.5% por servicio de administración aduanera.	a) Arancel de 40%. b) Certificado fitosanitario. c) Sobretasa de 1.5% por servicio de administración aduanera.
Nicaragua	a) Control de Importación (Anexo A del Tratado General de Integración Económica Centroamericana). b) Permiso de importación del Ministerio de Economía.	a) Arancel de 55%. b) Timbre fiscal de 5%. c) Permiso de importación del Ministerio de Economía.
Panamá	No es signatario del Tratado.	a) Arancel de 15%.

Fuente: LAICA (1998), Consejo Agropecuario Centroamericano e información directa.

a/ Aranceles vigentes en 1999.

El malestar del sector azucarero de algunos países con respecto a los efectos de la apertura comercial tiende a crear una controversia de intereses encontrados con los industriales

<sup>35</sup> El estudio muestra que el costo de importar azúcar en este país, desde enero de 1998, es 30% inferior al precio interno del azúcar refinado. Su conclusión es que para evitar que la industria panameña pierda su mercado interno se podría reducir en el mismo porcentaje sus precios del azúcar refinado. No obstante, el estudio muestra que el precio interno que resultaría por unidad de producto sería inferior a su costo promedio total de producción en Panamá.

convertidores de azúcar, a quienes la rebaja arancelaria de este producto les permite beneficiarse del precio internacional (que actualmente en algunos casos llega a ser hasta de 60%).

El problema comercial que en la actualidad enfrenta el sector azucarero en el mercado interno de algunos países del Istmo Centroamericano puede ser atemperado con medidas que reduzcan el ingreso de los azúcares del exterior, pero ello no lo resolverá. Ocurre que la competitividad del azúcar foránea en los mercados de la región no resulta de diferencias de productividad o de costos, sino de distorsiones originadas en los subsidios directos e indirectos y en la protección que reciben los productores del exterior. Los precios del mercado azucarero internacional no reflejan eficiencia de producción y sí, en cambio, con una frecuencia que es preocupante, prácticas desleales de comercio.

## II. BANANO

### 1. El mercado mundial

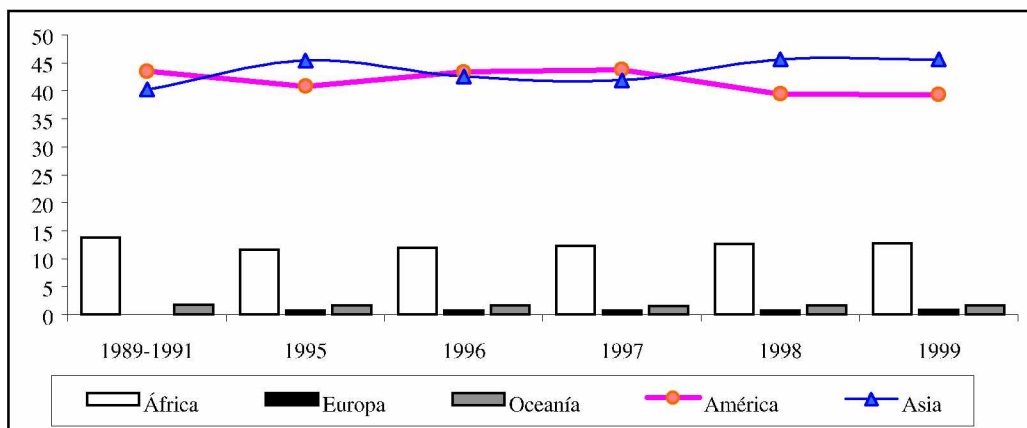
#### a) Oferta, demanda y precios

El banano es uno de los cultivos agrícolas más dinámicos en el comercio internacional. Entre las frutas es el primero en importancia debido tanto a los volúmenes como al valor involucrados en su comercialización internacional. Dadas las condiciones climáticas que se requieren para su cultivo, la producción mundial de banano se concentra en países de América, Asia y, en menor medida, África. El peso relativo de los dos primeros continentes en la estructura global de producción de esta musácea se modificó en el transcurso de las pasadas tres décadas. En 1970 el continente americano era el primer productor en el mundo y el asiático el segundo; hoy, esos lugares se han equilibrado. Actualmente, 8 de cada 10 unidades físicas del producto bananero mundial son producidas en estas dos regiones continentales. (Véase el gráfico 4.)

Gráfico 4

#### DISTRIBUCIÓN POR CONTINENTE DE LA PRODUCCIÓN MUNDIAL DE BANANO

(Porcentajes del volumen físico total)



Fuente: FAO, 1999.

El producto mundial de banano se expandió con relativa lentitud en el último decenio del siglo XX. Su volumen actual es 0.20 veces mayor en relación con los niveles registrados al final del decenio de los años ochenta. Este incremento respondió casi totalmente al impulso de las dos grandes regiones productoras. En el caso particular del continente americano, el crecimiento de la

producción durante este período se originó en la subregión sudamericana. (Véase el cuadro 23.) Casi el 90% del aumento efectivo del volumen de banano producido en el mundo entre 1989-1991 y 1996-1999 se generó en Asia y América del Sur.

Cuadro 23

## CAMBIOS DEL VOLUMEN DE LA PRODUCCIÓN MUNDIAL DE BANANO

(Miles de toneladas)

Región	Producción promedio			Incremento 1989-1991/ 1997-1999	Porcentaje del incremento
	1989-1991	1994-1996	1997-1999		
Mundo	47 044	56 766	57 325	10 281	100.0
África	6 451	6 761	7 195	744	7.2
América del Norte, América Central y Caribe <i>a/</i>	9 725	10 325	9 994	268	2.6
América del Sur	12 365	15 183	15 191	2 826	27.5
Oceanía	815	903	934	118	1.2
Asia	18 905	24 818	25 360	6 454	62.8
Europa	447	396	429	-18	-0.2

Fuente: FAO, 1999.

*a/* América Central incluye: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.

A escala de países, los productores de mayor peso en el mundo son India, Brasil y Ecuador, que suman 36% del volumen total. A este pequeño grupo le sigue otro de medianos productores constituido —según su importancia relativa— por Filipinas, China, Costa Rica, Colombia, México, Tailandia y Burundi. La producción agregada de estos siete países representa otro 30%. Entre los más de 100 países que cultivan este fruto en todo el mundo, los primeros 10 productores concentran, en términos generales, dos terceras partes del producto global. (Véase el cuadro 24.)

Cuadro 24

## LOS PRIMEROS DIEZ PRODUCTORES DE BANANO EN EL MUNDO

(Miles de toneladas)

	Promedio 1989-1991	1995	1996	1997	1998	1999 a/
Mundial	47 044	57 586	56 653	59 750	55 841	56 384
Brasil	5 730	5 907	5 844	6 095	5 506	5 592
Burundi	1 552	1 421	1 544	1 543	1 399	1 531
China	1 813	3 298	2 677	3 097	3 723	3 985
Colombia	1 677	2 000	2 150	2 200	2 200	2 200
Costa Rica	1 657	2 300	2 400	2 300	2 098	2 101
Ecuador	3 052	5 403	5 727	7 494	4 563	4 563
Filipinas	3 018	3 489	3 304	3 760	3 550	3 550
India	7 139	10 686	10 182	10 200	10 200	10 200
México	1 900	2 033	2 210	1 714	1 557	1 647
Tailandia	1 614	1 750	1 750	1 700	1 720	1 720

Fuente: FAO, 1999.

a/ Cifras preliminares.

Como región, el Istmo Centroamericano ocupa un lugar destacado en la estructura mundial de la producción de banano. Su participación promedio en el volumen total del producto fluctúa en torno a 8.3% desde finales del decenio de los años ochenta. (Véase el cuadro 25.)<sup>36</sup> En el contexto continental, los países del Istmo aportan alrededor de una quinta parte del producto bananero y cerca de la mitad del correspondiente a la subregión norte del continente.

Una de las características de la actividad bananera es que la mayor parte de la producción mundial se realiza y consume en mercados locales. De 58 millones de toneladas a que asciende actualmente la producción mundial, sólo se comercializa internacionalmente una quinta parte. Sin embargo, en el curso del último decenio el comercio internacional creció más rápido que su producción, de manera que los volúmenes brutos transados hoy son 35% mayores que a finales de la década de los años ochenta. (Véase el cuadro 26.)

<sup>36</sup> Cabe señalar que la diferencia de 1% en la tasa de participación del Istmo Centroamericano en el producto mundial equivale a una disminución de 10%. No se toma en cuenta en esta comparación el volumen de la producción de 1998, cuya caída se explica casi en totalidad por los efectos destructivos del huracán Mitch.

Cuadro 25

IMPORTANCIA RELATIVA DEL ISTMO CENTROAMERICANO EN LA PRODUCCIÓN  
MUNDIAL DE BANANO

	1989-1991	1995	1996	1997	1998	1999 a/
Miles de toneladas						
Producción Istmo Centroamericano	3 956	4 781	4 859	4 678	4 753	4 500
Producción de América Central b/	6 430	6 978	7 399	6 715	6 278	6 298
Porcentajes						
Producción mundial	8.4	8.3	8.6	7.8	8.5	8.0
América del Norte, América Central, América del Sur y el Caribe	17.9	19.1	18.5	16.8	20.0	18.8
América del Norte, América Central y el Caribe	40.7	47.3	44.6	45.5	48.3	45.6
América Central b/	61.5	62.1	71.2	65.0	68.5	65.7

Fuente: FAO, 1998 y 1999.

a/ Cifras preliminares.

b/ América Central incluye: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.

Cuadro 26

VOLUMEN DE LA EXPORTACIÓN BRUTA MUNDIAL/VOLUMEN  
DE LA PRODUCCIÓN MUNDIAL

(Porcentajes)

Promedio 1989-1991	1995	1996	1997	1998
19.8	23.3	24.6	24.3	24.2

Fuente: FAO, 1999.



Existe una fuerte diferencia en cuanto al grado de presencia de las grandes regiones productoras de banano en el mercado internacional. (Véase el cuadro 27.) De hecho, el conjunto de los países productores de América Latina y del Caribe es el origen de más de dos terceras partes de las exportaciones brutas mundiales de esta fruta.

Cuadro 27

## VOLUMEN DE LAS EXPORTACIONES DE BANANO POR REGIONES

(Porcentaje del total)

	1989	1991	1993	1995	1996	1997	1998 a/
América Latina y el Caribe	82.2	81.9	75.2	73.1	72.1	73.2	71.5
Ecuador	21.0	25.7	23.0	27.3	27.8	30.7	28.8
Lejano Oriente	11.8	10.3	11.7	10.3	10.5	9.3	10.1
África	3.0	2.4	2.8	2.9	2.8	3.0	2.6

Fuente: FAO, 1999.

a/ Cifras preliminares.

Un solo exportador latinoamericano, Ecuador, concentra más de la cuarta parte del volumen bruto de la exportación mundial. La participación de este país en el comercio mundial del banano —que hace 10 años ya tenía la participación individual más alta— creció significativamente en los años noventa. A finales del decenio anterior, Ecuador exportaba una quinta parte del total bruto mundial, pero esa porción ahora es mayor y ya oscila alrededor del 30%. De hecho, desde la década de los años cincuenta la producción y exportación de banano constituyen un rubro de primer rango en la economía ecuatoriana (véase el recuadro 4).

Como región, América Latina y el Caribe desempeñan un papel predominante en la dinámica de las exportaciones mundiales de banano. Sus ventas son el factor que determina con mayor peso el movimiento de la oferta en el mercado internacional. A su vez —y de acuerdo con el examen que se realiza más adelante sobre la organización del sector bananero en el Istmo Centroamericano—, tanto la producción como la exportación de banano son actividades en cuya organización y desempeño regionales tienen un papel preponderante las tres grandes empresas transnacionales que operan en este sector.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> United Brands (United Fruit Co.), conocida por su nombre comercial “Chiquita”; Castle and Cook (Standard Fruit Co.), conocida por su nombre comercial “Brand”; y Del Monte.

#### Recuadro 4

#### EL BANANO EN ECUADOR

La producción del banano en Ecuador tuvo una rápida expansión a partir de los años cincuenta. En 1952 este país se convirtió en el mayor exportador en el mundo. A finales de los años ochenta, se generó la expectativa de un crecimiento de la demanda mundial de banano proveniente tanto del antiguo Mercado Común Europeo (que estaba a punto de concretar el proyecto de la Unión) como de las economías de Europa del Este (que se encontraban en pleno proceso de apertura al mercado mundial). Ecuador se anticipó expandiendo su producción de banano más que cualquiera de sus competidores.

Los grandes y medianos productores ampliaron sus áreas de cultivo del producto y realizaron grandes inversiones. Incluso un número significativo de pequeños productores del agro ecuatoriano se vieron estimulados, y muchos de ellos llegaron a reconvertir su cultivo del cacao al banano. De 1986 a 1991 la exportación bananera de Ecuador se duplicó; su volumen pasó de 1.4 a 2.7 millones de toneladas. Para este país, el banano, junto con el petróleo y el camarón, constituye uno de los principales rubros económicos generadores de divisas. Más de 120 000 personas están empleadas directamente en Ecuador en el sector bananero.

Estas características —que por lo demás son muy conocidas— ayudan a explicar en gran medida la estructura casi oligopólica del mercado internacional del banano y también, por cierto, la integración vertical que distingue al sector bananero en la mayoría de los países latinoamericanos en que operan las tres grandes empresas transnacionales. (Ellis, 1983 y López, 1986.)

Desde el punto de vista de la organización de la cadena agroindustrial, este tipo de integración se traduce en la propiedad y el cultivo de plantaciones de gran escala, embarcaciones equipadas para la transportación del producto y estructuras de distribución establecidas en los principales mercados. Una estructura de esta naturaleza permite realizar economías de escala que no están al alcance de las unidades pequeñas y medianas de producción y de comercialización, al tiempo que también hace posible que las empresas transnacionales del banano puedan ofrecer su producto a lo largo de todo el año y a precios altamente competitivos.

Ahora bien, la fuerza motriz del mercado internacional proviene de la demanda. Su volumen anual promedio estimado para el trienio 1996-1998 se multiplicó por un factor de 0.49 en relación con el de 1989-1991. (Véase el cuadro 28.) Esto significa que la demanda mundial neta aumentó cinco veces más rápido que la producción mundial entre finales de las décadas de los años ochenta y noventa.

La composición de la demanda mundial por regiones muestra que el conjunto de los países europeos y los dos de América del Norte son el destino de más de tres cuartas partes del volumen de total del banano que se comercializa internacionalmente. Al inicio de la década de los ochenta, los respectivos volúmenes de importación de europeos y norteamericanos eran similares, pero en el período reciente la demanda de los primeros se incrementó con mayor

velocidad, de manera que Europa se convirtió en la primera región importadora de banano en el mundo.<sup>38</sup> El mercado de América del Norte se surte de bananos de América Latina, en tanto que el europeo combina importaciones de esta última región con las provenientes de antiguas zonas coloniales de África, el Caribe y el Pacífico (el llamado banano ACP).

Cuadro 28

## VOLUMEN Y ESTRUCTURA REGIONAL DE LAS IMPORTACIONES NETAS MUNDIALES DE BANANO

	1983		1988		1993		1997		1998	
	Tonela- das	Porcen- tajes	Tonela- das	Porcen- tajes	Tonela- das	Porcen- tajes	Tonela- das	Porcen- tajes	Tonela- das	Porcen- tajes
Total	6 063	100.0	7 518	100.0	11 183	100.0	13 625	100.0	13 101	100.0
África	50	0.8	17	0.2	33	0.3	68	0.5	70	0.5
América Central	29	0.5	44	0.6	28	0.2	5	0.0	7	0.1
América del Norte	2 700	44.5	3 104	41.3	3 897	34.8	4 192	30.8	4 331	33.1
Canadá	250	4.1	230	3.1	383	3.4	418	3.1	416	3.2
Estados Unidos	2 535	41.8	2 982	39.7	3 670	32.8	3 952	29.0	4 111	31.4
América del Sur	157	2.6	157	2.1	429	3.8	496	3.6	454	3.5
Asia	899	14.8	109	1.5	1 775	15.9	2 222	16.3	2 113	16.1
Japón	576	9.5	760	10.1	874	7.8	819	6.0	885	6.8
Europa	2 096	34.6	2 992	39.8	4 955	44.3	6 565	48.2	6 050	46.2
Oceanía	41	0.7	46	0.6	63	0.6	74	0.5	72	0.6

Fuente: FAO, 1999.

El tercer importador en importancia es Asia, donde Japón absorbe, en los últimos años, una porción que en promedio equivale a 7% de la importación mundial. El principal proveedor de banano de Japón es Filipinas, seguido por otros países, como Sudáfrica. El aumento que se observa desde 1993 en la participación de Asia en la demanda mundial se origina en China, cuyas importaciones de banano han crecido sustancialmente desde entonces.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> No se olvide que estas cifras reflejan agregados continentales que, en su conjunto, no permiten apreciar que los Estados Unidos continuaron siendo el mercado nacional de mayor tamaño en el comercio internacional del banano, seguido en segundo término por la importación agregada de los 15 países de la Unión Europea.

<sup>39</sup> Hasta los primeros años de la década de los noventa, las importaciones chinas de banano equivalían a menos de 1% del comercio mundial de banano. En 1996 y 1997 representan casi el 4%. Por otra parte, en la segunda mitad de esta misma década, la demanda china ha contribuido, en promedio, con cerca del 40% del incremento efectivo del volumen mundial de importación de banano, lo cual lo ha convertido en el principal mercado emergente —el de más rápido crecimiento— para este producto.

Dada su importancia como mercados de destino de la exportación, Europa, América del Norte y Japón ejercen, por el lado de la demanda, una influencia decisiva en la dinámica de los precios del banano. (Véase el cuadro 29.) En la década de los años noventa se observan tres grandes momentos en el ciclo de los precios nominales de importación en estos mercados:<sup>40</sup>

i) 1991-1993, trienio en que los precios de importación del banano alcanzaron en los grandes mercados de consumo promedios históricamente muy elevados;

ii) 1994-1996, cuando se observa un debilitamiento generalizado que, en los mercados estadounidense y japonés fue muy pronunciado el primer año, y en el francés y alemán dio lugar a rebajas anuales sucesivas a lo largo del trienio, y

iii) 1997-1999, en que la tendencia anterior tiende a invertirse claramente en el caso de Alemania y Francia y a mejorar en el de Japón; en cambio, en el mercado de los Estados Unidos, donde el precio observó un repunte en 1997, la tendencia al alza se volatiliza con cierta inclinación a la baja. En todo caso, tanto en 1998 como en el primer trimestre de 1999, los precios de importación de este mercado (que se surte con bananos procedentes de América Latina) siguieron por debajo de los promedios de principios de la década.<sup>41</sup>

Los precios del banano tienen un comportamiento coyuntural hasta cierto punto diferenciado en los grandes mercados de importación. Esta relativa heterogeneidad se relaciona de manera general con diferencias en las políticas de importación en los grandes mercados, pero también con las condiciones específicas de la oferta, cuyo nivel puede registrar variaciones originadas en problemas climáticos (como ocurrió a principios de 1996 en América Central y Ecuador, y nuevamente a finales de 1998 en Centroamérica). Ambos factores contribuyen a determinar movimientos coyunturales de los precios de importación en mercados particulares, aunque el sentido general de la tendencia a más largo plazo sea similar en todos ellos.

## **b) Perspectivas del mercado mundial**

Dadas las características de la producción de este cultivo, el análisis económico de sus funciones de oferta y demanda sugiere la existencia de una veloz capacidad de ajuste al alza de la producción cuando los precios internacionales suben y, a la inversa, una lenta adaptación cuando descienden. (Véase el recuadro 5.) Esta consideración es importante al examinar las perspectivas del mercado mundial para el próximo quinquenio.

---

<sup>40</sup> Cabe subrayar que los datos del cuadro 29 son nominales. Bastaría con descontar la inflación acumulada en la década de los años noventa en cada uno de los mercados considerados para comprobar que, en algunos de ellos (por ejemplo, el de los Estados Unidos), el poder de compra de los precios de importación del banano en realidad ha estado descendiendo.

<sup>41</sup> Recuérdese que los movimientos de los precios de importación están denominados en las monedas locales de cada mercado.

Cuadro 29

## PRECIOS DE IMPORTACIÓN DEL BANANO EN ALGUNOS MERCADOS

(Moneda nacional por kilogramo)

	Estados Unidos a/	Francia b/	Alemania c/	Japón d/
1991-1993 e/	50.7	5.0	1.1	71.7
1994	43.8	4.6	1.6	42.8
1995	44.9	3.8	1.5	43.6
1996	47.7	3.4	1.4	53.8
1997	51.1	4.1	1.5	54.4 f/
1998	49.1	4.5	1.7	68.6
1999 g/	47.8	5.1	1.8	...

Fuente: FAO, 1998 y 1999 y Banco Mundial, 1995.

- a/ Centavos de dólar. Verde, primera clase, embalaje tropical, caja de 40 libras. América Central y América del Sur, del importador al mayorista. Nueva York.
- b/ Francos. Martinica, fob, en los puertos franceses.
- c/ Marcos. América Central, fob, del importador al mayorista, Hamburgo.
- d/ Yenes. Filipinas, valor cif, sin incluir el costo de las cajas de cartón.
- e/ Promedio anual.
- f/ Enero-marzo.
- g/ Enero-octubre.

Los pronósticos sobre el comportamiento del mercado internacional del banano realizados por la División de Materias Primas y Comercio de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) anticipan tendencias hasta el año 2005 (FAO, 1999b). Estos pronósticos parten de un equilibrio de la oferta y la demanda entre las principales regiones exportadoras e importadoras, e incorporan diferencias de los regímenes de importación, costos de transporte y proyecciones de población e ingreso en los grandes mercados de consumo. Su período base es 1993-1995, aunque toma en cuenta tendencias y acontecimientos más recientes a fin de actualizar el balance del mercado mundial del banano.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Específicamente, se tomaron en cuenta tendencias del comercio internacional del producto en los años posteriores al período base; se consideraron los cambios recientes de la reglamentación aplicables a las importaciones de banano en los países de la Unión Europea y, en cuanto a los pronósticos de ingreso (basadas en las proyecciones del Banco Mundial al respecto), los autores del modelo efectuaron los ajustes necesarios para captar los efectos de la crisis financiera de 1996 en la región Asia-Pacífico.

**Recuadro 5**

**ESTRUCTURA DINÁMICA DE LA PRODUCCIÓN DEL BANANO**

Entre los diversos frutales que se comercializan internacionalmente, el banano posee una de las estructuras de producción más complejas. Es un cultivo anual de recolección. No obstante, la inversión de capital que se requiere para desarrollar una plantación de banano suele ser de magnitudes similares a la que exigen los cultivos arbóreos perennes, que por lo general es mucho más cuantiosa que la necesaria para los cultivos anuales.

Debido a estas características particulares de su producción, la reacción del banano a los aumentos de los precios puede ser más rápida y fuerte. Así lo permite su ciclo relativamente corto de crecimiento. Pero esas mismas características determinan, debido a la significativa inversión que suponen las plantaciones, un ajuste más lento y más débil de la producción cuando los precios disminuyen.

A esta característica estructural, y por consiguiente común a todos los productores de banano, se añade un agravante en algunas zonas productoras: el de no tener opciones alternativas de cultivos que puedan producirse y comercializarse de modo rentable.

Fuente: FAO, 1999b.

De acuerdo con los resultados del modelo citado, la demanda mundial de importaciones netas <sup>43</sup> aumentará de un nivel promedio de 10.1 millones de toneladas en el período base a 12.8 millones en el año 2005. (Véase el cuadro 30.) Esto significa que la tasa media de crecimiento anual de este indicador descenderá de 5.6% a 1.9% entre el período base y el de la proyección. Se estima que la importación neta mundial por habitante pasará de 3.8 a 4.2 kilogramos por persona entre ambos períodos. La distribución de este promedio general, atendiendo al grado de desarrollo de las regiones, disminuirá relativamente, y seguirá siendo sumamente desigual, al pasar, entre uno y otro de estos mismos períodos, de 7.4 a 8.5 kg por persona en el conjunto de los países desarrollados y de 0.8 a 1.2 kg por persona en los países en desarrollo. <sup>44</sup>

De acuerdo con este escenario, los Estados Unidos conservarán intacta su posición de importador principal en el mercado mundial del banano, en el que seguirá representando una tercera parte de la demanda total. Si bien la Unión Europea continuará siendo el segundo mercado en importancia a escala internacional, su participación relativa en la demanda mundial tendrá una disminución de 3.4 puntos porcentuales (equivalentes a una rebaja de 11% en la cuota de participación).

---

<sup>43</sup> La noción de importaciones netas se impone para aislar las prácticas de reexportación de algunos países. Con ello se obtiene una aproximación estadística más precisa de las necesidades efectivas del mercado.

<sup>44</sup> La relación entre el consumo promedio de bananos por habitante de los países desarrollados y los países en desarrollo pasa de 1:9 en el período base a 1:7 en el de la proyección.

Cuadro 30

## TENDENCIAS DEL MERCADO MUNDIAL DEL BANANO HACIA 2005

	Miles de toneladas		Período base 1993-1995	Proyección 2005
	Período base 1993-1995	Proyección 2005		
I. Importaciones				
	Kilogramos por por habitante			
Total mundial	10 080	12 768	3.7	4.2
Países desarrollados	9 135	10 642	7.4	8.5
Estados Unidos	3 237	4 051	12.2	14.1
Unión Europea (15)	3 108	3 411	8.4	9.1
Japón	905	1 009	7.3	7.9
Países en desarrollo	1 302	2 127	0.8	1.2
África	25	39	0.4	0.4
América Latina y Caribe	441	570	7.8	8.7
Asia	836	518	0.6	0.9
China	94	676	0.1	0.5
II. Exportaciones				
			Participación 2005	Crecimiento 1996-2005
			Porcentajes	
Total mundial	10 754	13 720	100.0	2.2
América Latina y Caribe	9 151	11 752	85.7	2.3
Asia	1 265	1 406	10.2	1.0
África	338	562	4.1	4.7

Fuente: FAO, 1999b.

De hecho, la proyección de la demanda de importaciones netas para el conjunto de los 15 países de la Unión Europea indica una marcada caída de la tasa de crecimiento entre el período base (5.19%, el promedio anual más elevado del mundo desarrollado) y el de la proyección (un promedio de 0.85%, la tasa más reducida de las regiones en las que se proyecta hacia 2005 un crecimiento de este indicador). De acuerdo con los resultados de estas proyecciones, Japón, el tercer gran mercado individual, también registrará una disminución de su participación relativa en la demanda mundial de importaciones (de 8.9% a 7.9% del total).

En total, se prevé que las importaciones del mundo industrializado crecerán a un ritmo anual promedio de 1.5%, y que ello responderá sobre todo al dinamismo de las naciones de América del Norte y de la Europa no comunitaria. En el conjunto de los países en desarrollo se pronostica un crecimiento más rápido de la importación neta de banano (4.6% en promedio; más del doble de la tasa mundial). Esta evolución elevaría su participación en la demanda de banano de 13% a 17% del total. Este notable incremento se debe casi por completo a la ampliación de las importaciones del mercado chino.

Si se toma en cuenta que este crecimiento sólo produciría un aumento de la importación neta por habitante de 0.1 a 0.5 kg en China (la más baja de mundo), es razonable esperar, a más largo plazo, una proyección muy dinámica de este mercado en la importación de banano conforme su consumo por habitante vaya acercándose a los promedios mundiales.

Por el lado de la oferta, las proyecciones del mercado mundial adelantan una tasa anual promedio de las exportaciones efectivas de banano de 2.2% hacia 2005.<sup>45</sup> La región de América Latina y el Caribe aumentará sus disponibilidades de exportación de un volumen promedio neto de 9.2 millones de toneladas a 11.8 millones, lo que permite pronosticar una tasa de crecimiento muy similar al promedio mundial. La composición subregional de esta tasa indica que el mayor crecimiento de las exportaciones seguirá generándose en Sudamérica (2.9%), seguida por el Istmo Centroamericano (1.8%, incluyendo México). En los países productores del Caribe, cuyas exportaciones de banano crecieron en el período base a una tasa promedio muy dinámica (9% al año), el modelo de predicción de la oferta indica un virtual estancamiento de sus ventas hacia 2005.

De los grandes agregados regionales de exportación, Asia es el que presenta la menor tasa de crecimiento. El mayor volumen de la exportación continental seguirá proviniendo de Filipinas (93% del total regional en el período de la proyección hasta 2005). En África —en particular Côte d'Ivoire y Camerún— se prevé que la tasa de crecimiento de las exportaciones duplicará en intensidad al promedio mundial,<sup>46</sup> aunque este continente seguirá ocupando un lugar menor y de poca relevancia relativa en el mercado de exportación de banano.

De acuerdo con las cifras proyectadas, el equilibrio neto del comercio mundial del banano se establecerá en 2005 en torno a los 13.7 millones de toneladas. Dadas las características ya descritas del retraso en los ajustes de la oferta de banano ante las variaciones de la demanda, la reducción prevista de la tasa de crecimiento de esta última variable tendrá como consecuencia una reducción de los precios reales. A esta razón de naturaleza estructural —que impide a la oferta de banano descender con igual velocidad y similar proporción que los precios— deben añadirse otras, éstas de orden institucional, que actúan en la misma dirección: se trata, por una parte, de las políticas de protección que en algunos países aíslan a los productores de la

---

<sup>45</sup> El crecimiento de las importaciones netas totales es menor que el de las exportaciones efectivas totales debido a mermas y pérdidas de producto imputables al transporte.

<sup>46</sup> La conjugación de tres tipos de factores explica el mayor dinamismo: condiciones agronómicas apropiadas, costos comparativamente reducidos (sobre todo la mano de obra) y buenas expectativas de mercado debido al nuevo régimen de importación de banano de la Unión Europea.



competencia internacional y, por otro, de los precios artificiales que disfrutaban los productores que tienen acceso preferencial a los mercados altamente protegidos.

Aunque el descenso de precios previsto en las proyecciones de la FAO es generalizado, conserva el patrón de diferenciación de intensidades, según los mercados, que ya fue detectado anteriormente. (Véase el recuadro 6.) Si el resto de las tendencias en curso permanece sin cambios sustantivos, el escenario de precios sólo podría alterarse debido a un crecimiento extraordinario de la demanda de importación proveniente de China o de los países de la antigua Unión Soviética, o bien de colapsos de la oferta mundial ocasionados por fenómenos naturales o, incluso (lo que es menos probable), de un repunte generalizado del crecimiento económico y del ingreso a escala global.

#### **Recuadro 6**

##### **PREVISIÓN DEL COMPORTAMIENTO DE LOS PRECIOS DEL BANANO EN LOS MERCADOS DE IMPORTACIÓN HACIA 2005**

Se prevé un descenso global de 18% en los precios del banano. En los mercados de importación de América del Norte podría llegar a 25%, aunque en los de la Unión Europea sería hasta de 6%, aproximadamente. En otros mercados se proyectan descensos en torno a 20%-22% en los mercados de los países no comunitarios de Europa, en los países de la antigua Unión Soviética, Oriente Próximo, Japón, China, la República de Corea, Singapur y Nueva Zelandia.

Si las importaciones globales fueran 10% superiores a las proyectadas (por un mayor impulso proveniente de China y los países de la antigua Unión Soviética, principalmente), la disminución del precio real sería inferior: de 20% en América del Norte, 14% en Japón y 16% en Europa Oriental. En Asia el descenso sería de 10%.

Cabe señalar que las disminuciones del precio real de las importaciones de banano son, en realidad, una continuación de tendencias recientes. En los Estados Unidos, el precio real de las importaciones cayó aproximadamente 20% entre 1983-1985 y 1993-1995.

Fuente: FAO, 1999b.

## **2. El régimen comercial del banano: ¿conflicto o reorganización?**

### **a) Algunos antecedentes de las disputas comerciales en curso**

Las dimensiones absolutas del mercado de la Unión Europea (UE) constituyen una razón suficiente para explicar por qué todo cambio sustantivo de la política bananera de esa región tiene efectos de alcance global.

Hasta el año 1993 la UE aplicó tres regímenes diferentes con respecto a la importación de banano. El primero —fundamentado en un protocolo especial del Tratado de Roma— era

aplicable a Alemania, que realizaba sus importaciones de banano libres de derechos aduanales e independientemente del país de origen. El segundo se aplicaba a Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo y los Países Bajos, y podían importar banano sin restricciones cuantitativas ni geográficas, pero con un arancel de 20%. El tercero incluía esta cuota arancelaria para el banano, pero con excepciones establecidas en la legislación nacional de cada uno de los países que lo adoptaron: España, Francia, Grecia, el Reino Unido, Italia y Portugal.

En la mayoría de los casos, el sentido general de estas excepciones era el trato preferencial para las importaciones de banano de ciertas regiones y países. Por ejemplo: los Departamentos y Territorios de Ultramar, más Côte d'Ivoire y Camerún, en el caso francés; Jamaica, Suriname y Belice, en el británico; Islas Canarias, en el español y Somalia, en el italiano. Conviene anotar que los países de la UE que adoptaron alguno de los dos primeros regímenes comerciales mencionados realizaban la casi totalidad de sus importaciones de banano (sobre todo Alemania, el mercado mayor) de países latinoamericanos.<sup>47</sup>

El advenimiento del mercado único europeo acabó con este régimen comercial de triple modalidad. El reglamento (CEE) número 404/93 instauró, a partir de julio de 1993, un régimen único para la importación de banano por parte de los países miembros de la UE. Las características centrales de este nuevo régimen son descritas en el recuadro 7. Por una parte, creó un régimen de preferencias y compensaciones para el banano ACP y, por la otra, un sistema de protección consistente en una combinación de cuotas y derechos arancelarios para el banano, procedente de terceros países. El recuadro 7 también sintetiza algunas de las principales consecuencias de estas medidas, las reacciones iniciales de algunos países productores de América Latina y los retoques que sufrió el nuevo régimen (materializados en un Acuerdo Marco entre la UE y cuatro países latinoamericanos).

El intento de reducir por medio del Acuerdo Marco las tensiones que se suscitaron entre los principales participantes del comercio mundial del banano a raíz de la adopción de la nueva política comercial de la UE no sólo fue fallido, sino hasta contraproducente. El sistema de licencias de exportación terminó por exacerbar la oposición del resto de los países exportadores de banano no comunitario al régimen comercial de la UE. A pesar de la condena del reglamento 404/93 por el panel del GATT, el Acuerdo Marco fue incluido en la Ronda Uruguay en abril de 1994.

## **b) La política comercial del banano y la disputa del mercado**

Las disputas y controversias suscitadas por la política del banano de la UE constituyen el principal tema contencioso del régimen de comercio internacional aplicable a este producto. En el interior de la UE es difícil hablar de un consenso firme de todos los miembros con respecto a esta

---

<sup>47</sup> Dada la fuerte presencia de las empresas transnacionales estadounidenses en la producción y comercialización de tales importaciones, se dio en llamar a éstas “banana dólar”.

política,<sup>48</sup> y entre los países productores de América Latina existen diferencias entre los que suscribieron el Acuerdo Marco y los que no lo hicieron.

### Recuadro 7

#### EL RÉGIMEN COMERCIAL DEL BANANO DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL ACUERDO MARCO

En vigor desde el 1 de julio de 1993, el régimen comercial del banano de la UE busca combinar una serie de objetivos: establecer un mercado integrado del banano y asegurar el acceso del banano ACP y la presencia de los proveedores europeos. Las principales disposiciones del reglamento 404/93 son las siguientes:

- El banano propiamente europeo (proveniente de España, Grecia y Portugal) no está sujeto a ningún arancel.
- El banano ACP es importado libre de aranceles hasta una cuota que fue establecida en 857 000 toneladas. Las importaciones que rebasen este nivel deben abonar un derecho de 750 ecus por tonelada.
- Para las importaciones del resto del mundo, es decir, fundamentalmente la llamada “banana dólar”, se fijó una cuota de 2 millones de toneladas, acompañada de un arancel de 100 ecus por tonelada. Se impuso un derecho adicional de 850 ecus sobre cada tonelada adicional a la cuota asignada.

La instauración de este régimen puso fuera de toda posibilidad de competencia a la “banana dólar” en el mercado europeo. Por consiguiente, un grupo de países latinoamericanos solicitó la apertura de un panel en el GATT. En un intento de reducir las tensiones, en diciembre de 1993 la Comisión Europea ofreció flexibilizar su nueva política. Costa Rica, Colombia, Nicaragua y Venezuela convinieron aceptar el nuevo esquema (denominado Acuerdo Marco), que consistió en una ampliación progresiva de la cuota (a 2.1 millones de toneladas en octubre de 1994 y 2.2 millones en enero de 1995), más una reducción del arancel de 100 a 75 ecus por tonelada y la garantía de un cupo de 51% de la cuota total para la “banana dólar” por medio de un sistema de licencias (70% de las cuales serían emitidas directamente para los gobiernos y el resto para los exportadores establecidos).

Fuente: CBEA, 1999 y SELA, 1998.

La disputa está en proceso. El recuadro 8 presenta una síntesis de su evolución reciente en el marco institucional de la OMC. Todo parece indicar que la UE está recomponiendo o deberá recomponer su régimen de importación de bananos. De lo que no cabe duda es de que el reglamento 404/93 produjo una crisis del sistema de organización internacional del sector bananero. En el trasfondo de esta crisis hay una contienda entre las grandes empresas por la supremacía de los mercados.

---

<sup>48</sup> Recuérdese que Alemania, junto con los Países Bajos y Bélgica, opusieron reparos a la adopción de la nueva política, y que posteriormente Alemania objetó de manera formal el sistema de licencias de exportación, llevando el caso ante el Tribunal de la Unión Europea, donde finalmente perdió el litigio.

Después de haber mantenido una fuerte presencia directa en la producción de banano, las grandes empresas transnacionales que operan en el sector bananero tienden ahora a concentrar el grueso de sus actividades en el negocio de la comercialización internacional del producto. Ya se anotó que la organización de este sector descansa ampliamente en una estructura de carácter oligopólico. Poco más de tres cuartas partes del comercio mundial del banano están concentradas en cinco grandes empresas transnacionales.<sup>49</sup> Para estas empresas, las barreras a la entrada de un mercado tan importante como el de la UE, más el sistema de licencias instituido, son factores objetivos de debilitamiento por cuanto no garantizan sus cuotas de participación relativas en el comercio y los obliga a negociar con los gobiernos las concesiones de las licencias de ingreso.

Con el objetivo de mantener e incluso mejorar sus posiciones de mercado, estas empresas han tenido que reorientar sus estrategias de organización e implantación. La necesidad de tener acceso directo a los mercados se ha reflejado en la década de los años noventa en una intensificación de los procesos de integración vertical, lo que produjo un ciclo de absorción de importadores, maduradores y distribuidores en diversas partes del mundo, así como una mayor diversificación de sus fuentes de aprovisionamiento entre los países ACP y los de América Latina.

De acuerdo con algunos informes monográficos, en la medida en que el régimen comercial europeo del banano mantenga su orientación actual, las más grandes empresas tenderán a disminuir operaciones en países latinoamericanos para incrementarlas proporcionalmente en territorios ACP (Kastele, s.f.). El régimen restrictivo de la Unión Europea no sólo distorsiona el mercado mundial, sino que genera fuertes disputas comerciales entre comercializadoras europeas y estadounidenses, además, sobre todo, de provocar una desviación de inversiones hacia los países ACP.

Los países productores y exportadores de banano de América Latina —y en particular los del Istmo Centroamericano— no enfrentan en general problemas agudos de eficiencia productiva ni de rendimientos ni de calidad de su producto. Desde el punto de vista estrictamente económico, sus problemas no están de lado de la oferta, sino en el de las estructuras comerciales dentro de las que se desenvuelve la actividad exportadora del producto. Dadas las condiciones en que se desarrolló la diferencia comercial con la UE, los exportadores de banano latinoamericano carecen de un acuerdo.

Costa Rica, el mayor productor de banano del Istmo Centroamericano, se decanta por el sistema de cuotas y licencias (aunque su posición pudiera ser revisada en función de los nuevos rumbos que tome la disputa); esta posición es seguida en términos generales por Nicaragua. Ecuador, el mayor productor y exportador mundial aboga por el desmantelamiento de las restricciones al comercio del banano, postura que en el Istmo Centroamericano es secundada por Guatemala, Honduras y Panamá. Tal división en las posturas de los países exportadores sin duda debilita su posición negociadora y no constituye una solución permanente para los asuntos contenciosos que afectan a las relaciones comerciales entre ellos y los importadores de la UE.

---

<sup>49</sup> Las ya mencionadas Dole Food, Chiquita Brands, Del Monte Fresh Produce, Noboa (del Ecuador) y Fyffes (de Irlanda).

### Recuadro 8

#### LA DISPUTA DEL BANANO EN LA OMC

En mayo de 1997 el Grupo Especial constituido por el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) a petición de los Estados Unidos, Ecuador, Guatemala, Honduras, México y Panamá, concluyó que el régimen de importación de banano de la UE, así como los procedimientos de concesión de licencias, eran incompatibles con la normativa de la OMC. A pesar de la apelación presentada por la UE en septiembre del mismo año se confirmó la mayoría de las conclusiones del Grupo Especial.

A raíz de esta decisión, la UE debió emprender un estudio de su régimen de importación de banano, a fin de ajustarlo a la normativa de la OMC. El 20 de julio de 1998 la UE aprobó el reglamento 1637/98 y el 28 de octubre del mismo año, el 2362/98, en los que se establecen las modificaciones al régimen de importación en disputa; ambos entraron en vigor el 1 de enero de 1999. Según la UE, este conjunto de cambios trata de hacer compatibles la salvaguardia de las ventajas tradicionales de los países abastecedores de bananos ACP con el cumplimiento de las disposiciones de la OMC.

Estas modificaciones no satisficieron a algunos de los países demandantes. El 12 de enero el OSD decidió reactivar el Grupo Especial que originalmente atendió esta diferencia para atender una solicitud de Ecuador, según la cual la UE no cumplió las resoluciones del panel de expertos. El planteamiento ecuatoriano fue acogido por el Grupo Especial. El 14 de enero los Estados Unidos solicitaron, de conformidad con la reglamentación en vigor, la autorización del OSD para suspender la aplicación de concesiones a la UE, alegando tanto el incumplimiento de las mismas resoluciones como la incompatibilidad de los nuevos reglamentos de la UE con las normativas de la OMC. En respuesta, el 29 del mismo mes, la UE solicitó al OSD que se sometiera a arbitraje la solución de concesiones reclamada por los Estados Unidos.

El 12 de abril de 1999 el OSD concluyó finalmente que el régimen revisado de comercio del banano de la UE seguía siendo incompatible con la normativa de la OMC. El 26 de mayo la Comisión Europea delineó un menú de nuevas reglas entre las que deberán optar los países miembros. Son tres: 1) sustituir las cuotas actuales con altos aranceles generales; 2) mantener cuotas separadas para el "banana dólar" y el ACP, eliminando límites sobre preferencias; 3) establecer una cuota para que el banano ACP se beneficie de un arancel cero.

Fuente: CORECA, 1998-1999 y CBEA, 1999.

Las diferencias suscitadas en torno a la política europea de importación también afectaron a la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB), organización intergubernamental creada en 1974 con la intención de coordinar las políticas comerciales de Guatemala, Honduras, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Colombia y Venezuela. Al optar los últimos cuatro países por la suscripción del Acuerdo Marco con la UE, y constituirse los tres primeros (junto con México y los Estados Unidos) en parte denunciante ante la OMC de la política europea de cuotas y licencias, la UPEB quedó varada en medio de la disputa internacional del banano.<sup>50</sup>

<sup>50</sup> Al mes de junio de 1999 las actividades de la UPEB se limitaban, en la práctica, a proporcionar servicios de información a los productores. Cabe señalar, por otra parte, que la UPEB tuvo desde su origen cierta fragilidad debido a que el principal productor, Ecuador, nunca se adhirió a ella.

La división de posiciones ha sido una estrategia hasta ahora exitosa de los importadores para fragmentar las acciones posibles del lado de la oferta, lo que resalta la gran importancia que hoy tiene para los exportadores inscribir el tema en el frente de las negociaciones comerciales multilaterales.

### **3. Mercados y competitividad del banano del Istmo Centroamericano**

#### **a) Los mercados de exportación del banano**

Con la excepción de El Salvador, todos los países del Istmo Centroamericano son exportadores netos de banano. La región en su conjunto es una de las grandes proveedoras históricas de este fruto en el mercado mundial. Si bien el volumen de la exportación del banano centroamericano aumentó en términos absolutos en los últimos diez años, su evolución ha sido muy errática en la segunda mitad de la década debido a descensos de las disponibilidades originadas fundamentalmente por el encadenamiento de factores climáticos adversos. (Véase el cuadro 31.)

Este comportamiento inestable produjo ciertos cambios del peso relativo del Istmo Centroamericano en el comercio mundial del banano. Al crecer éste de manera más uniforme y rápida que las exportaciones, la participación de la región en el volumen total de banano comercializado mundialmente muestra un continuo descenso desde 1990. Aunque el Istmo Centroamericano continúa siendo el origen de una tercera parte de la exportación mundial, Sudamérica lo desplazó en el transcurso de los años noventa y se convirtió en la primera potencia subregional en este rubro.<sup>51</sup>

Históricamente el principal mercado de las exportaciones de banano de los países centroamericanos es América del Norte. (Véase el cuadro 32.) En este mercado se coloca, según el año, entre la mitad y dos terceras partes del volumen total de exportación de la región. Aunque los Estados Unidos son el destino de la parte sustancial de estas remesas comerciales, la porción que absorbe Canadá tiende a permanecer estable en torno a 4.6% del total centroamericano.

Ahora bien, si la porción que representa el mercado canadiense es relativamente pequeña en la exportación total de banano del Istmo Centroamericano, ello se debe, a un tiempo, al tamaño del mercado de ese país y a la dimensión del volumen del comercio regional del banano. En realidad, como conjunto, los países centroamericanos mantienen en Canadá una presencia jerárquica de primer orden, dado que ellos son los proveedores de un poco más de dos quintas partes del banano importado.

---

<sup>51</sup> En la presente década se produjo una permuta de posiciones entre estas dos subregiones latinoamericanas. A principios de los años ochenta, el Istmo Centroamericano generaba un promedio de 46% de las exportaciones mundiales de banano, frente a 35% de Sudamérica. A mediados de los años noventa, la participación relativa de la primera región había descendido a un promedio anual de 34% y la de la segunda había aumentado hasta 45%. Además de la volatilidad de la producción y las exportaciones centroamericanas, este intercambio de posiciones también se explica por el ascenso acelerado, que ya fue referido, de la producción bananera de Ecuador.

Cuadro 31

ISTMO CENTROAMERICANO: EVOLUCIÓN DEL VOLUMEN DE LAS  
EXPORTACIONES DE BANANO

	Istmo Centroamericano a/	Variación anual b/	Mundial	IC/Mundial
1989	2 971.3	-0.4	8 206.1	36.2
1990	3 349.6	12.7	9 334.5	35.9
1991	3 371.1	0.6	10 380.2	32.5
1992	3 424.4	1.6	10 601.4	32.3
1993	3 807.3	11.2	11 127.6	34.2
1994	3 704.5	-2.7	12 532.2	29.6
1995	3 632.9	-1.9	13 403.0	27.1
1996	3 848.2	5.9	13 918.9	27.6
1997	4 130.1	7.3	14 512.1	28.5
1998 c/	3 565.1	-13.7	13 504.1	26.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y FAO, 1999.

a/ Miles de toneladas.

b/ Porcentajes.

c/ Cifras preliminares.

De importancia considerable para la región es el comercio de exportación con la UE. En este mercado se realiza, en promedio, una tercera parte de las ventas internacionales de banano centroamericano. Ello explica la alta prelación asignada en la región a los cambios del régimen comercial europeo aplicable al banano.

Ambos mercados —América del Norte y la UE— concentran en promedio 9 de cada 10 unidades del banano que es exportado desde el Istmo Centroamericano. La presencia de la región en otros mercados de importación, como el de Japón o el de China (cuya talla aumentó significativamente en la segunda de la década de los noventa) es realmente marginal y, con frecuencia, episódica. En estos dos mercados, la presencia del banano de origen latinoamericano es asegurada por exportaciones de Ecuador y Colombia.

En el caso de los mercados de los Estados Unidos y la UE es interesante hacer notar la existencia de cierta simetría entre, por una parte, el rango de las tasas de participación de cada uno de estos mercados en la exportación total de banano del Istmo Centroamericano y, por el otro, el rango igualmente importante de la región centroamericana como proveedor de este producto en ambos centros de consumo.

En los Estados Unidos, el banano de origen centroamericano representa más de la mitad de la importación, además de mostrar una clara tendencia hacia una mayor participación. En la

UE, donde se detecta una inclinación a la baja, la región surte una porción que en promedio es equivalente a una tercera parte de la importación y a cerca de 30% de la oferta total de banano.

Cuadro 32

POSICIÓN DEL BANANO DEL ISTMO CENTROAMERICANO EN LOS  
PRINCIPALES MERCADOS DE EXPORTACIÓN

	1993	1994	1995	1996
Porcentajes de las exportaciones totales de Centroamérica				
Mercado				
Canadá	4.93	4.89	4.38	4.41
Estados Unidos	47.1	55.25	54.12	61.08
Unión Europea	35.78	32.12	27.72	27.3
Porcentajes de Centroamérica en las importaciones totales				
Canadá	43.87	47.32	43.07	42.06
Estados Unidos	51.34	55.93	58.17	62.97
Unión Europea	41.41	37.81	34.71	33.34
Unión Europea a/	34.66	31.93	28.71	27.45

Fuente: FAO, 1998a.

a/ Porcentaje de la oferta total (= importaciones + producción).

### b) Situación de los países del Istmo Centroamericano en los mercados de exportación

Desde el punto de vista del sector externo de la economía de la región, la exportación de banano ocupa una posición destacada en cuanto al ingreso de divisas de la cuenta corriente de la balanza de pagos regional. En promedios anuales, la exportación de banano aportó para toda la región ingresos por 829 millones de dólares en el período 1986-1989; un quinquenio más tarde, en el período 1994-1997, ese promedio anual llegó a 1 171 millones de dólares, lo que equivale a un incremento nominal de casi 41.4%.

No obstante, el aporte relativo del sector bananero a la entrada global de divisas por exportación de bienes del conjunto del Istmo Centroamericano, que en 1991 tuvo el nivel más alto de la década (20.4% del total), tiende en los últimos años a perder importancia, y en el año 1998 cayó a uno de sus más bajos niveles históricos (8% del valor de la exportación total de



mercancías de la región).<sup>52</sup> Entre otros factores, esta tendencia se debe a la mayor diversificación de la estructura del comercio exterior de la región y al estado de estancamiento relativo que se observa desde 1993 en el valor de las exportaciones de banano del conjunto regional.<sup>53</sup>

Ahora bien, la desagregación de las cifras regionales muestra que durante los últimos 15 años la estructura de las participaciones relativas de los distintos países en la actividad exportadora de banano sufrió algunas alteraciones. Acaso la más importante se refiera a la posición de Costa Rica, que al inicio de la segunda mitad de la década de los años ochenta realizaba exportaciones por un valor similar al de Honduras, país con el que entonces compartía su lugar preponderante en la región como productor-exportador de este fruto. (Véase el cuadro 33.)

El estancamiento, primero, y el retroceso, después, de las disponibilidades de exportación de banano de Honduras, junto con la ampliación de la oferta costarricense, impulsaron un ascenso permanente de Costa Rica en su posición de primer exportador de banano de la región. De poco más de una tercera parte del valor total de las ventas externas de banano que realizaba la región en la década anterior, este país ahora aporta más de la mitad.

Cuadro 33

ISTMO CENTROAMERICANO: ESTRUCTURA DE PARTICIPACIONES  
RELATIVAS EN LAS EXPORTACIONES BANANERAS

(Contribución promedio anual en el valor corriente total de la región)

	1986-1988	1989-1991	1992-1994	1996-1998
Costa Rica	27.9	34.3	51.1	51.3
Guatemala	8.6	7.5	9.7	14.1
Honduras	39.3	35.0	19.5	18.8
Nicaragua	1.9	2.6	0.7	1.6
Panamá	22.3	20.7	19.0	14.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>52</sup> Estas cifras se refieren a los resultados agregados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

<sup>53</sup> En cuatro de los seis años que van de 1993 a 1998 fue negativa la tasa anual de crecimiento del valor de las exportaciones agregadas de banano en el Istmo Centroamericano. En 1995 y 1996, únicos años de crecimiento positivo de este indicador, el valor agregado de las exportaciones regionales de banano tuvieron su mayor registro histórico (1 245 y 1 279 millones de dólares, respectivamente). Si se excluyen estos años excepcionales, el valor promedio de las exportaciones de los otros cuatro años sigue representando un monto inferior o similar al alcanzado en 1992.

Salvo Nicaragua —que es el exportador regional de menor importancia relativa— el resto de los países centroamericanos tiende a equilibrar sus respectivas tasas de participación en el comercio regional del banano. En el cuadro 33 se debe notar, sin embargo, la tendencia declinante de los valores correspondientes a Honduras y Panamá, y ya en la década de los años noventa, el ascenso del correspondiente a Guatemala.

Además de las modificaciones precedentes, se comprueba durante el mismo período que la situación particular de cada país en los diversos mercados de destino de su producto también sufrió alteraciones. El cuadro 34 presenta estimaciones sobre la dimensión cuantitativa de los cambios en la participación de mercado del banano de cada país centroamericano en los centros de exportación más importantes.

Como puede observarse, hay toda una variedad de situaciones nacionales. Aunque todos (con la excepción relativa de Panamá) colocan porciones mayoritarias y hasta crecientes de su producto exportado en los Estados Unidos, las proporciones, lo mismo que las tendencias, presentan diferencias significativas de un caso a otro. Una observación similar puede hacerse en cuanto a la ubicación del sector bananero del Istmo Centroamericano en los mercados de exportación de la UE. En cambio, en lo que hace a otros mercados —por ejemplo Japón y China, como ya fue mencionado—, la presencia del banano centroamericano es extremadamente marginal.

En el caso de Costa Rica se observa una ligera tendencia hacia cierto desapego del mercado estadounidense, en el que de cualquier forma sigue realizando alrededor de la mitad de sus exportaciones. En contrapartida, la importancia relativa del mercado europeo fue en aumento desde el inicio de la segunda mitad de la década de los años ochenta.

Para Costa Rica la plataforma de exportación básica en la UE fue Alemania hasta principios del decenio de los noventa. Ese país absorbió hasta entonces alrededor de dos terceras partes de las exportaciones costarricenses de banano hacia Europa. Desde 1992 la importancia relativa del mercado alemán disminuye para los exportadores costarricenses al tiempo que se realza crecientemente la de Bélgica-Luxemburgo. En este mismo ámbito, Italia aparece como receptor de un promedio anual equivalente al 10% de las exportaciones totales. A diferencia de los otros mercados, el italiano ha mostrado, desde 1986, una gran estabilidad.

El caso de Guatemala es diferente. La concentración de su comercio exterior de banano en el mercado estadounidense, que ya era alta en la década pasada, tiende a incrementarse en los años noventa. En él, Guatemala coloca desde 1990 porciones que fluctúan entre un mínimo de 82% y un máximo de 94% de sus exportaciones totales de banano.

Por consiguiente, el mercado de la UE tiene para Guatemala un significado menor, aunque está lejos de ser poco significativo. Dentro de la UE el banano guatemalteco tiene en Alemania un destino permanente, aun cuando sólo en los últimos años ha empezado a cobrar una real importancia económica. En el mercado de otros países europeos, como los de Italia y el Reino Unido, el banano guatemalteco mantiene, desde 1991, cierta presencia.

La exportación de Honduras hacia los Estados Unidos presenta una tendencia muy parecida a la de Guatemala, aunque quizá con una mayor volatilidad. Como quiera que sea, desde 1994 la importancia relativa del mercado estadounidense para el banano hondureño se revaloró en forma significativa al pasar de un promedio equivalente a dos terceras partes del total de las exportaciones de este país a otro que se ubica alrededor de 90%.

Esta tendencia es paralela al retroceso que ya se ha hecho notar, tanto en términos relativos como absolutos, de la exportación hondureña de banano en el período reciente. Como consecuencia de la reconcentración del banano hondureño en el mercado estadounidense se observa, también desde 1994, una drástica caída de las tasas de participación del mercado europeo en el comercio exterior de este país.

Después de haber sido el destino de una cuarta parte de las exportaciones hondureñas de este fruto, y de 1991 a 1993 de una tercera parte del total, la participación de la UE cayó a un promedio que en la actualidad es inferior a 10%. Con todo, los más importantes destinos europeos del banano hondureño (Bélgica-Luxemburgo y Reino Unido) continúan absorbiendo lo que queda de exportación de este país al viejo continente. Los mercados de Alemania, Italia y Suecia (en particular el primero de ellos), que en diversos momentos desde los años ochenta recibieron porciones significativas de la exportación de banano hondureño, prácticamente desaparecieron en el comercio exterior de este producto para Honduras.

En cierta forma, el caso de Nicaragua es especial. Sus disponibilidades de exportación de banano han sido volátiles desde la década pasada, con lo cual tanto su oferta como su presencia en los mercados de exportación también fue muy errática. Hasta 1993, año de la adopción del nuevo régimen comercial del banano de la UE, el destino del banano nicaragüense fue este mercado. Y dentro de él, Bélgica-Luxemburgo que, salvo en 1991 y 1992, absorbió la totalidad de la exportación de Nicaragua a la región. Hasta 1991 el mercado estadounidense estuvo cerrado para el banano de Nicaragua. Cuando este país reanudó sus exportaciones del fruto al mercado estadounidense, éste se erigió en el destino de porciones crecientes que hasta 1996 equivalieron a un promedio superior a 80% del total. Posteriormente, este grado de concentración empezó a disminuir; no obstante, continúa siendo muy elevado, ya que recibe más de la mitad de la exportación de banano nicaragüense.

El comercio de banano de Panamá creció de manera importante en volumen y en valor en los años noventa. Esta tendencia corrió paralela a una marcada desvinculación de su banano con respecto al mercado de los Estados Unidos. Al final de los años ochenta este país recibía un poco más de la tercera parte de la exportación panameña de banano. Esta tasa cayó a un mínimo histórico durante la mayor parte de los años noventa, lo que tuvo como consecuencia que el mercado europeo se convirtiera en el receptor de porciones de la exportación panameña de banano, que entre 1990 y 1992 llegaron a ser ligeramente superiores a 90%.

Cuadro 34

CAMBIOS EN LA POSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES DEL BANANO DEL ISTMO  
CENTROAMERICANO EN LOS PRINCIPALES MERCADOS DE DESTINO

Mercado	Participación anual promedio del mercado			Variación (%) 1994-1997/1986-1989
	en la exportación total (%)			
	1986-1989	1994-1997		
Costa Rica				
Estados Unidos	57.38	50.05	a/	-12.76
Unión Europea	42.25	47.05	a/	11.36
Alemania	29.58	13.8	a/	-54.34
Bélgica-Luxemburgo	2.98	18.62	a/	526.05
Guatemala				
Estados Unidos	66.68	89.98		34.94
Unión Europea	17.18	9.35		-45.57
Italia	10.1	1.83		-81.93
Honduras				
Estados Unidos	71.3	89.03		24.85
Unión Europea	25.47	8.98		-64.77
Alemania	7.87	0.03		-99.69
Nicaragua				
Estados Unidos	-	80.63		
Unión Europea	90.2	17.4		-80.71
Panamá				
Estados Unidos	35.65	23.5	a/	-34.09
Unión Europea	59.9	74.03	a/	23.58
Alemania	29.98	27.77	a/	-7.34
Bélgica-Luxemburgo	17.18	14.6	a/	-15
Italia	5.8	3.55	a/	-38.8
Suecia	6.42	23.35	a/	263.42

Fuente: BADECEL, 1998.

a/ Promedio 1993-1996.

Y aunque este grado de concentración tendió a disminuir en los años recientes, la UE sigue siendo el destino de más de dos terceras partes del banano exportado por Panamá. Más de una cuarta parte de las exportaciones europeas de este país es absorbida por Alemania, Bélgica y Suecia (este último con una tasa que tiende a crecer de manera extraordinaria desde 1992), que son los otros destinos europeos estables del banano panameño. A principios de la década de los noventa, Panamá incursionó en el mercado japonés, pero su presencia resultó efímera al no poder consolidar una posición en este país que es mayoritariamente surtido por Filipinas y en el que Ecuador, que es el principal exportador mundial, también mantiene una presencia importante.

#### **4. Situación del producto en los países del Istmo Centroamericano**

##### **a) Producción y comercio**

Por cada 100 hectáreas de tierra, que en 1985 se dedicaban en el Istmo Centroamericano al cultivo del banano, se añadieron otras 36 en el transcurso del decenio subsiguiente. De esta forma, la superficie cosechada pasó de 74 700 a 110 600 hectáreas entre aquel año y 1998. (Véase el cuadro 35.) La expansión cayó a partir de 1995, y se estabilizó la superficie del cultivo en torno a 105 000-110 000 hectáreas en 1998. Hacia fines de 1993 ya se había consumado la mayor parte de esta ampliación de las tierras agrícolas dedicadas a la producción de banano. Este hecho sugiere que la incorporación de nuevas tierras formó parte del ciclo favorable de los precios internacionales que concluyó precisamente aquel año.

La ampliación regional de la superficie de cultivo se concentró de forma muy importante en Costa Rica. En el año inicial del período de referencia, este país albergaba poco menos de una tercera parte del total regional; al final del período, y después de una fuerte expansión del cultivo, esta porción es ya equivalente a cerca de la mitad de la superficie total de la región.

El contraste con el caso anterior es Panamá, donde la evolución de este indicador es casi exactamente el opuesto a lo largo de este período. En todo caso, permutó con Costa Rica el primero por el tercer puesto en cuanto a la superficie agrícola dedicada al banano en el Istmo Centroamericano. La parte relativa a Honduras decae en la segunda mitad de los años ochenta, y se mantiene en el mismo nivel en el decenio de los noventa. Otra es la situación de Guatemala, país cuya superficie cultivada tuvo una participación constante hasta 1993, y la incrementó sucesivamente en los años siguientes, lo cual le permite conservar cómodamente —y hasta consolidarla— su posición regional. Nicaragua, por su parte, registra hasta 1993 disminuciones de su peso relativo, y su participación —de por sí reducida— cae a menos de la mitad.

Cuadro 35

ISTMO CENTROAMERICANO: SUPERFICIE COSECHADA DE BANANO  
Y DISTRIBUCIÓN POR PAÍS

	1985	1990	1993	1995	1996	1997	1998 a/
Miles de hectáreas							
Istmo Centroamericano	74.7	86.5	101.8	106.2	107.0	104.7	110.6
Porcentajes							
Costa Rica	27.5	36.8	48.5	49.1	48.6	47.0	46.4
Guatemala	10.3	9.4	10.3	11.2	12.0	12.7	15.4
Honduras	27.8	24.7	22.0	21.1	21.0	21.4	20.3
Nicaragua	3.6	2.6	1.5	1.6	1.6	1.7	1.6
Panamá	30.8	26.6	17.7	16.9	16.8	17.2	16.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

En paralelo, la producción de banano también experimentó un ascenso en el transcurso del último decenio. Tomando como referencia los volúmenes promedio del período 1985-1987, el producto promedio de 1995-1997 era 35.4% superior. En comparación con otros productos tradicionales de exportación (como el azúcar, por ejemplo), esta expansión es modesta, y ligeramente menos rápida que la observada en el conjunto de la producción mundial de banano durante el mismo período.

Los cambios que presenta desde 1985 la estructura de las contribuciones relativas de cada país al producto regional del sector bananero guardan correspondencia con la serie de tendencias que han se han examinado. (Véase el cuadro 36.) A mediados de la década pasada Honduras y Panamá participaban —con aportes similares— con el 61% de la producción de banano del Istmo Centroamericano; después de sucesivas reducciones su participación conjunta se contrajo 28 puntos porcentuales.

Cuadro 36

ISTMO CENTROAMERICANO: PRODUCCIÓN DE BANANO Y ESTRUCTURA DE PARTICIPACIONES RELATIVAS POR PAÍS

	1985	1990	1993	1995	1996	1997	1998 a/
Miles de toneladas							
Istmo Centroamericano	3 541.3	4 041.4	4 432.1	4 606.4	4 652.4	4 485.7	4 565.0
Porcentajes							
Costa Rica	22.7	33.3	47.7	50.8	47.8	47.5	53.5
Guatemala	12.1	9.4	11.1	14.0	14.7	15.8	15.6
Honduras	30.8	25.5	21.2	18.8	22.0	21.1	18.9
Nicaragua	4.0	2.7	1.2	1.4	1.9	2.1	1.9
Panamá	30.1	29.1	18.5	18.8	18.0	17.8	14.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

En el caso particular de Honduras, el descenso de la producción parece ser resultado de la conjunción de una serie de factores que, a pesar de ser de naturaleza diferente, produjeron en los últimos años ciertas desventajas relativas del cultivo del banano frente a otras actividades que hoy parecen contar con mejores perspectivas económicas. Los expertos consultados señalan —además del problema del acceso al mercado europeo— tres factores principales: laborales,<sup>54</sup> naturales<sup>55</sup> y desviación de nuevas inversiones hacia cultivos alternativos.<sup>56</sup>

No podría hablarse de una crisis de la producción bananera en Honduras, sino de una “erosión” del rendimiento económico relativo del cultivo que produjo una pérdida de dinamismo. Aun así, el banano sigue siendo en este país una actividad agropecuaria de primera categoría y de importancia estratégica. Incluso en la hipótesis de una solución al problema de mercado existente en la UE, la producción de banano conocería con seguridad un repunte rápido y eficiente.

<sup>54</sup> En los últimos siete años el sector bananero hondureño registró el segundo mayor número de huelgas del país (sólo superado por las ocurridas en el sector salud). Y, aunque el costo laboral del cultivo sigue siendo comparativamente bajo para las empresas transnacionales, se considera que las huelgas incrementaron en demasía los costos generales de transacción con el factor trabajo.

<sup>55</sup> Las tierras bananeras se encuentran entre las más fácilmente inundables del país. Aunque en cierta medida las inundaciones pueden producir efectos benéficos para el cultivo, la frecuencia con que ha ocurrido este fenómeno en los últimos años empezó ya a producir un efecto acumulativo desfavorable.

<sup>56</sup> La explotación de la palma africana, que creció con mucha rapidez, ha provocado en particular este efecto de desviación de nuevas inversiones que, en otras circunstancias, podrían haberse dirigido hacia el sector bananero.

El vacío de participación dejado por Honduras y Panamá fue progresivamente ocupado por Costa Rica, que de ser el tercer productor en importancia en 1985, pasó al primer lugar a principios de la década de los años noventa. Desde 1993, el volumen de banano producido por Costa Rica representa en promedio más del 47% del total del Istmo Centroamericano.

En términos generales, el producto guatemalteco mantuvo el mismo nivel de participación a lo largo de los últimos 15 años, con cierta tendencia al alza en el período más reciente.

Después de ciertos ajustes a la baja, el rendimiento promedio de la producción de banano en la región permaneció estable en la segunda mitad de los años noventa. (Véase el cuadro 37.) Guatemala presenta tradicionalmente los mejores rendimientos físicos del cultivo de toda la región. No obstante, la evolución de este indicador en Guatemala (como en los demás países, salvo Costa Rica) muestra una inclinación descendente, de manera que su nivel a finales de los noventa es menor que 13 años atrás. En Honduras y Nicaragua, el descenso de los rendimientos promedio del cultivo llega a ser de 14 y 5 toneladas por hectárea, respectivamente. En Panamá se observa la misma tendencia.<sup>57</sup> El único país que muestra incrementos a lo largo de todo el período considerado es Costa Rica, aunque el aumento de sus rendimientos promedio está lejos de ser extraordinario.

Cuadro 37

ISTMO CENTROAMERICANO: RENDIMIENTO PROMEDIO DEL  
CULTIVO DE BANANO

(Toneladas por hectárea)

	1985	1990	1993	1995	1996	1997	1998 a/
Istmo Centroamericano	47.4	46.7	43.5	43.4	43.5	42.9	41.3
Centroamérica	47.7	45.1	42.9	44.4	45.2	44.7	44.3
Costa Rica	39.1	42.3	42.8	44.9	42.8	43.4	47.6
Guatemala	55.8	46.7	46.7	54.2	53.4	53.1	41.8
Honduras	52.4	48.3	42.0	38.7	45.6	42.2	38.4
Nicaragua	53.4	48.4	35.4	36.9	50.6	53.1	48.3
Panamá	46.4	51.2	45.5	48.0	46.6	44.4	36.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

<sup>57</sup> En 1985 la brecha entre el rendimiento físico del cultivo en Panamá y el promedio regional era de 1 tonelada por hectárea; en 1998 la diferencia se amplió a 5 toneladas.



Se anotó anteriormente que una característica de la actividad bananera en el mundo es que sólo se comercializa internacionalmente una quinta parte del volumen de la producción total. Considerada como un todo, la región del Istmo Centroamericano presenta una situación que casi es exactamente la inversa. (Véase de nuevo el cuadros 26 y el 38.) En la región, el frutal está masivamente volcado hacia los mercados de exportación.

Cuadro 38

ISTMO CENTROAMERICANO: COEFICIENTES DE EXPORTACIÓN  
A PRODUCTO DEL SECTOR BANANERO

(Porcentajes)

	Promedio 1989-1991	1995	1996	1997	1998 a/
Istmo Centroamericano	76.8	76.0	79.2	88.3	75.0
Centroamérica	81.0	75.1	80.0	90.8	75.6
Costa Rica	89.2	86.4	94.5	86.1	82.4
Guatemala	98.7	87.9	93.3	85.5	91.5
Honduras	74.3	66.5	68.9	63.7	59.6
Nicaragua	83.7	79.0	85.6	65.0	84.6
Panamá	64.9	79.8	75.4	76.0	71.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

Guatemala, Costa Rica y Nicaragua son los países que exportan en la actualidad las mayores porciones de su producción. Sus niveles se ubican por encima del promedio regional y muestran una tendencia ascendente estable. En Panamá este indicador incrementó su nivel, pero sin lograr rebasar el promedio regional. En Costa Rica —el productor y exportador más importante—, el coeficiente de exportación registra altibajos sucesivos en el conjunto del período 1989-1997. No obstante, en este país el indicador continúa siendo elevado (tanto más si se considera la gran expansión desarrollada durante este mismo período por la producción interna de banano en Costa Rica). En Honduras, que a finales de los años ochenta exportaba más de 70% de su producción, el coeficiente se contrajo fuertemente, evolución que está en consonancia con el resto de las tendencias señaladas sobre el sector bananero de este país en los apartados precedentes.

## b) Relevancia económica y social de la producción de banano

En todos los productores del Istmo Centroamericano, con la sola excepción Nicaragua, la producción de banano es una actividad productiva de alto significado económico y social. Con grados que pueden diferir incluso de manera importante de un país a otro, el aporte del sector bananero al producto agropecuario, al empleo y a la generación de divisas por exportación es elevado para la región y, desde luego, para cada uno de los países productores.

En Costa Rica y Panamá, el banano contribuye con más de una quinta parte del valor del PIB agropecuario. Mientras que en Costa Rica la porción de este producto representada por el banano tendió a crecer en los últimos 15 años, en Panamá se registra un movimiento a la inversa. Si el campo de observación se limita sólo al sector agrícola, resulta que en ambos países el banano representa alrededor de dos cuartas partes del producto. Y en cuanto al valor agregado total de los cultivos de exportación, el frutal presenta en estos dos países sus más altos registros regionales (cerca de dos terceras partes de ese valor en Costa Rica y tres cuartas partes en Panamá). (Véase el cuadro 39.)

En Honduras y Guatemala la proyección económica del cultivo del banano es relativamente menor. A pesar de la tendencia regresiva que ha tenido en los últimos años este frutal en Honduras, su peso en el producto agropecuario y agrícola sigue siendo significativo. En Guatemala este peso es menor, pero estable y con una ligera tendencia a incrementarse en la década de los años noventa.

El aporte económico del sector bananero se manifiesta además en la generación de ingresos fiscales y de empleo. En Nicaragua es la fuente de alrededor de 5 000 empleos directos.<sup>58</sup> En el mayor productor de la región, Costa Rica, esta actividad productiva genera impuestos directos que en promedio representan en los años noventa 2.4% de los ingresos fiscales del gobierno central. También en este país, la industria del banano ofreció ocupación directa a 2.2% del total de los trabajadores que tuvieron un empleo en 1990, porción que equivalió a 8.3% del empleo total del sector agropecuario. En 1995 estas cifras habían pasado a 3% y 13.8% de los totales respectivos.<sup>59</sup>

La contribución de divisas del frutal disminuyó significativamente en la presente década, y ahora la exportación de banano produce menos de una décima parte de los ingresos totales por exportación de bienes del conjunto de los países productores de la región centroamericana. El lento crecimiento del comercio exterior de este fruto, combinado con el dinamismo exportador mostrado por el resto de la economía centroamericana en los años noventa (especialmente en los llamados rubros no tradicionales del comercio), explican esta evolución. Si se compara únicamente con el desempeño comercial de los productos tradicionales de exportación, la

---

<sup>58</sup> Entrevista con directivos del Programa Bananero de Nicaragua (PROBANIC), Managua, junio de 1999.

<sup>59</sup> Las cifras fiscales provienen del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), 1997 y la de empleo fue estimada con base en información tanto del MIDEPLAN como de la Corporación Bananera Nacional (CORBANA), 1999.

reducción del peso relativo del banano continúa, pero su importancia como generador de divisas en el sector agropecuario se aprecia de mejor manera. (Véase el cuadro 40.)

Cuadro 39

ISTMO CENTROAMERICANO: INDICADORES SELECCIONADOS DEL PESO  
ECONÓMICO DEL VALOR DE LA PRODUCCIÓN DE BANANO

(Porcentajes)

	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998 a/
PIB total							
Costa Rica	3.3	4.2	3.8	5.1	5.1	4.5	4.9
Guatemala	1.2	1.2	1.1	1.3	1.4	1.4	1.3
Honduras	4.0	3.2	3.9	1.7	2.1	2.1	2.0
Nicaragua	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Panamá	3.2	3.1	4.1	2.5	2.3	2.2	2.0
PIB agropecuario							
Costa Rica	18.5	22.1	23.7	32.3	32.6	29.1	31.9
Guatemala	4.4	4.1	4.0	4.9	5.2	5.4	5.2
Honduras	19.0	16.5	19.8	9.0	11.1	10.3	11.4
Nicaragua	0.7	0.9	0.7	0.3	0.4	0.4	0.4
Panamá	26.8	29.0	32.8	25.6	24.0	24.4	24.2
PIB agrícola							
Costa Rica	27.0	30.3	33.9	41.1	41.5	36.9	39.7
Guatemala	7.3	6.7	6.4	8.2	8.6	8.9	8.5
Honduras	29.1	25.0	33.2	14.0	19.2	15.1	14.8
Nicaragua	1.2	1.3	1.1	0.5	0.7	0.7	0.6
Panamá	44.1	49.8	55.9	47.1	43.6	43.1	43.3
Cultivos tradicionales de exportación							
Costa Rica	37.2	44.8	57.7	59.7	62.6	57.4	61.7
Guatemala	11.9	12.0	11.7	14.3	15.1	15.4	14.6
Honduras	42.3	38.6	59.4	21.3	24.8	23.1	22.6
Nicaragua	1.8	2.0	1.8	1.0	1.3	1.3	1.0
Panamá	71.4	80.1	86.4	81.1	80.1	80.9	80.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

Debido a la diversificación de la oferta exportadora de Costa Rica, la posición relativa del banano en el comercio exterior de este país decayó en términos relativos. En 1998 su aporte al ingreso total de divisas se redujo a la mitad con relación al nivel de principios de la década de los años noventa. No obstante, sigue siendo fuente de un poco más de una décima parte del ingreso de divisas producidas por la exportación de bienes. En el rubro de las exportaciones tradicionales,

el banano no sólo mantiene su posición preponderante, sino que incluso la incrementó en el transcurso de los últimos años.

Cuadro 40

## ISTMO CENTROAMERICANO: PESO DEL BANANO EN EL VALOR DE LA EXPORTACIÓN DE BIENES

(Porcentaje del total)

	1990		1995		1996		1997		1998 a/	
	Totales de bienes	Bienes tradicionales	Totales de bienes	Bienes tradicionales	Totales de bienes	Bienes tradicionales	Totales de bienes	Bienes tradicionales	Totales de bienes	Bienes tradicionales
Total	...	...	9.2	28.8	9.3	29.7	7.2	24.8	6.7	23
Costa Rica	23.3	49.7	19.6	57.3	16.8	57.2	13.2	53.9	11.1	56.9
Guatemala	6.9	13.3	6.7	14.3	7.3	18.1	6.2	15	6.3	15.9
Honduras	43.1	55.2	17.6	33.4	21.2	43.8	14.7	32.5	11.5	25.4
Nicaragua	8.2	10.4	2.7	4.3	3.2	6.3	2.3	4.9	3.2	5.4
Panamá b/	6.4	19.8	3.3	33	3.2	32.5	2.7	27.8	2.2	19.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

b/ Incluye reexportaciones de la Zona Libre de Colón y de bienes nacionalizados. Se refiere también al total de la exportación nacional de bienes.

En Guatemala el banano aporta entre 6% y 7% del valor del comercio internacional de bienes, pero su participación se mantiene constante a través del tiempo. Es el cuarto producto en importancia entre las exportaciones tradicionales, rubro en el que el banano también muestra estabilidad en este país. En Honduras el peso relativo del frutal en el comercio es similar al que hoy tiene en Costa Rica. Y como en este país, la importancia relativa del banano como fuente de divisas también disminuyó, aunque de manera más brusca.<sup>60</sup>

En Nicaragua el banano realiza el aporte relativo de divisas más bajo de toda la región. En Panamá —donde los resultados generales del comercio exterior son determinados en una alta proporción por las reexportaciones— el banano representa una proporción tan reducida como en Nicaragua (y como en este país, tiende a reducirse en los años noventa). No obstante, en relación con la llamada exportación nacional —es decir, con respecto al valor de los bienes de exportación que se producen totalmente en Panamá—, el banano, aunque muestra una participación errática, guarda una importancia que se sitúa entre la de Guatemala y la de Honduras.

Dada la relevancia económica que posee la producción de banano en las economías centroamericanas, esta actividad tiene una alta sensibilidad ante fluctuaciones bruscas de las cotizaciones internacionales, frente a las barreras arancelarias y no arancelarias que frenan el comercio del banano en algunos mercados, o incluso ante los efectos de fenómenos naturales adversos. Tal fue el caso en ocasión del huracán Mitch en 1998. Sus efectos de devastación

<sup>60</sup> Obsérvese que tal caída representó una reducción absoluta de más de 30 puntos porcentuales entre 1990 y 1998.

afectaron al sector bananero de Guatemala, Honduras y Nicaragua, en los que causó pérdidas monetarias y materiales considerables. (Véase el recuadro 9.)

Los daños sobre las plantaciones fueron graves y su recuperación llevará en casi todos los casos un par de años; se perdieron puestos de trabajo e importantes volúmenes de producto, con la merma consiguiente de ingresos de divisas debido a la disminución de las disponibilidades efectivas de producto para la exportación.

#### **Recuadro 9**

#### **PRINCIPALES EFECTOS DEL HURACÁN MITCH SOBRE LA ACTIVIDAD BANANERA CENTROAMERICANA**

El sector bananero fue una de las actividades económicas golpeadas duramente por el Huracán Mitch en 1998. Sus efectos devastadores afectaron en particular a la producción de banano de Guatemala, Honduras y Nicaragua. De acuerdo con la evaluación realizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los daños se resumen de la siguiente manera:

- En Guatemala, del área dedicada al cultivo del banano en 1998 resultó afectada el 28.3%, equivalente a 6 500 hectáreas. Una consecuencia directa de ello es que se dejarán de cosechar 400 000 toneladas de fruta por año, lo que equivale a una pérdida de 85 millones de quetzales. Se considera que se dejará de producir banano durante dos años, debido a que la siembra de las áreas afectadas se demorará un año. De esta manera, la pérdida monetaria ascenderá a 1 900 millones de quetzales. El valor de las mermas de exportación se calcula en 1 888 millones de quetzales.
- En Honduras se reportaron pérdidas significativas debido a que casi todas las plantaciones de banano se localizan en dos de las áreas más afectadas por las inundaciones. Las compañías Tela Rail Road (Chiquita) y Standard Fruit, así como los productores independientes, en especial las cooperativas, perdieron total o parcialmente sus plantaciones. Entre 50% y 60% de las plantaciones de la primera compañía y 80% de las de la segunda registraron daños (Standard Fruit contrata regularmente unos 10 000 trabajadores). Los productores independientes tuvieron pérdidas en unas 6 000 hectáreas, de las que sólo fue posible cosechar una pequeña porción para el mercado interno y el consumo de los productores.
- En Nicaragua, donde la producción del banano no tiene la misma importancia que en los dos países precedentes, se dañaron 210 de un total de 2 000 hectáreas consagradas al cultivo de este frutal, con pérdidas de 16 700 toneladas de producto. Se supone que la producción tardará dos años en recuperarse.

Fuente: CEPAL (1999 a, b, c).

#### **c) Organización agroindustrial del sector**

En Centroamérica la cadena agroindustrial del banano está organizada en el marco de la integración vertical que desarrollaron las grandes empresas transnacionales (ET) que históricamente han dominado esta actividad productiva en la región. Hasta la década de los setenta, la estructura típica de una empresa bananera centroamericana abarcaba desde la

propiedad de la plantación hasta la venta del producto en los grandes mercados de consumo, pasando por la provisión de infraestructura y servicios básicos (incluyendo con frecuencia la construcción, propiedad y operación de vías ferroviarias), las actividades portuarias y de embarque y la transportación del banano exportado en buques refrigerados que casi siempre eran propiedad de la misma empresa. (López, 1986.)

Las condiciones económicas, sociales y políticas que presidieron en Centroamérica el desarrollo del sector durante las dos décadas siguientes hicieron posible que este tipo de integración encontrara un complemento funcional en la figura de los productores independientes, cuyo número y características particulares (formas de propiedad, tamaños de las fincas) varía en cada uno de los países de la región.

Aunque es un hecho que el espacio de los productores independientes de banano se amplió de manera considerable en las últimas décadas, sería erróneo concluir que las ET han desatendido la producción. Incluso en países como Costa Rica, donde hay cierta tradición de productores independientes —todos ellos medianos y grandes—, la mitad de las plantaciones, que representan otro tanto de la producción nacional del frutal, está en manos de las tres grandes ET que operan en la región. (Consejo Institucional Bananero, 1999.)

En Panamá los independientes son predominantemente pequeños y medianos productores (la finca promedio es de 100 a 200 hectáreas), y de ellos proviene una tercera parte de la producción total de banano; las dos terceras partes restantes corresponden a la empresa Chiquita. (Guerra, 1998.) Tomando como referencia a Panamá, en Honduras la participación de productores independientes y ET es de magnitud parecida y, en Guatemala, ligeramente superior. En Nicaragua, donde la historia reciente del sector ha sido un tanto diferente en este sentido, hay 13 fincas bananeras independientes que engloban a un total de 140 propietarios familiares, pero todas ellas venden su producto al mismo comprador (que es una de las tres grandes ET), quien acapara el negocio de la comercialización internacional del producto.<sup>61</sup> (Véase el recuadro 10.) En este país, la totalidad de la producción proviene de bananeros independientes.

En todos los países los productores independientes venden su producto a las ET, que ejercen un amplio control del proceso de comercialización. Salvo en Costa Rica, los países centroamericanos carecen en la actualidad de canales significativos o relevantes, que ofrezcan una alternativa independiente de las ET para comercializar su producto en los mercados de exportación. Pero incluso en Costa Rica, el margen de acción para esta actividad, aun siendo significativo, continúa caracterizándose por ser reducido, dado que 80% del negocio de exportación depende de tres ET: Del Monte, Dole y Chiquita. (Consejo Institucional Bananero, 1999.)

En el transcurso de los últimos lustros algunos productores independientes de la región han ensayado diversos caminos para comercializar directamente su producto, pero casi siempre con resultados infructuosos. Una de las lecciones aprendidas en estos intentos es que, estando dadas las estructuras de venta y distribución del banano en los grandes centros de consumo internacional, su comercialización independiente no es viable sino a través de operaciones en gran escala y en varios países a la vez.

---

<sup>61</sup> Entrevista con directivos de PROBANC, Managua, junio de 1999.

**Recuadro 10**

**LAS ET Y EL BANANO DE EXPORTACIÓN DE NICARAGUA**

El inicio de la producción de banano de exportación se remonta en Nicaragua a 1899, año de implantación de la primera empresa extranjera, la Bluefields Steamship Co., filial de la United Fruit Company. Sin embargo, la compañía decidió cerrar operaciones en 1911 por considerar poco rentable su situación.

En 1921 se instaló la Standard Fruit por medio de su sucursal Bragmans Lumber Company, que antes de exportar banano se dedicó al negocio de la madera. En 1929 el banano de exportación estaba en pleno auge en Nicaragua. La recesión mundial, las plagas y la situación política interna dieron fin en los años posteriores a este auge. En 1935 la Standard Fruit inició su retiro de Nicaragua. En 1960 la United Fruit regresó invitada por el Instituto de Fomento Nacional. Diferencias con esta entidad en cuanto al precio de exportación llevaron en 1965 a un nuevo retiro de la compañía de suelo nicaragüense. Después de un intento fallido por hacerse cargo de la producción y comercialización del banano, el mismo Instituto volvió a convocar a la Standard Fruit.

En 1979, después de la incorporación de Nicaragua a la UPEB, la Standard Fruit anunció su retiro. Finalmente negoció con el Gobierno de Nicaragua un convenio, firmado en 1981, en virtud del cual el Estado pasaba a supervisar y administrar las fincas (que fueron alquiladas a 15 inversionistas nacionales), con asesoría de la propia Standard Fruit, que se comprometió a seguir exportando la fruta a los Estados Unidos. Este convenio se rescindió un año más tarde.

Dos entes estatales se hicieron cargo de la producción y la comercialización: EMBANOC y BANANIC, fusionados en 1988 con el nombre de la segunda. En 1992 BANANIC fue privatizada. Una cuarta parte de las acciones fue a manos de los trabajadores y las otras tres cuartas partes a inversionistas privados. Estos últimos decidieron invitar de nuevo a la Standard Fruit Company, que pasó a supervisar con su personal la producción de las fincas y se hizo cargo de la exportación.

Fuente: Adaptado de Gavilán (1998).

Las pequeñas comercializadoras de banano que han ofrecido “más precio” a los productores para tratar de fortalecer ante ellos su presencia de mercado, han topado con la resistencia de las ET, que emplean métodos como el de la sobreoferta del producto para bajar artificialmente los precios y sacar rápidamente del mercado a aquellas empresas (cuyos umbrales de resistencia financiera ante tales estrategias siempre son muy limitados, sobre todo en comparación con los de las ET).

Los productores independientes suelen estar organizados en asociaciones para facilitar su trato con las ET que comercializan su producto; en algunos casos, el trato se hace de manera directa. Por lo general cada finca o productor independiente tiene un contrato con su comprador, en el que se especifican tamaños del producto, calidad, grosor, longitud, peso, daños aceptados, y formas de empaçado. Suele suceder que un representante de la finca y otro de la empresa comercializadora supervisen el proceso de selección y empaçado del fruto. Debido al riesgo de

maduración precoz o acelerada, se acostumbra realizar una última supervisión, al embarque, por parte de la compañía exportadora.<sup>62</sup>

De lo anterior se deduce que el riesgo de la producción corre a cargo de los productores primarios, mientras que la parte más lucrativa del negocio está en manos de los comercializadores. Este hecho vuelve a abrir la discusión sobre la conveniencia de que los productores incursionen en la comercialización de su producto, con miras a generar más valor agregado a su actividad. Sin embargo, y dadas las condiciones actuales del mercado internacional, la coyuntura presente no es apropiada para ello.

En general, el suministro de insumos es eficiente en toda la región. Según el país y el componente, la proporción entre insumos importados e insumos locales presenta una gama relativa amplia, que va desde ciertos grados de suficiencia nacional, como en Costa Rica, hasta situaciones en que un poco más de 80% de los insumos totales (cajas, fertilizantes, plásticos) son importados, como en Nicaragua.<sup>63</sup>

Por lo general, las empresas proveedoras son grandes y su número es reducido en la mayoría de los países. Son muy frecuentes los casos en que las ET que comercializan el producto proveen directamente los insumos requeridos por el productor. Dada la alta proporción del producto bananero regional que se destina a la exportación, la calidad de los insumos es un factor de primer orden que puede llegar a ser clave en el mantenimiento del producto en los mercados internacionales. En esta actividad los insumos son de buena calidad o no lo son en absoluto; es difícil que existan términos medios.

De igual forma, hay algunos servicios de apoyo a la producción cuyo adecuado suministro tiene gran importancia. Tal es el caso, en especial, de los servicios de fumigación aérea que se requieren todo el año. En toda la región los productores de banano tratan de asegurar con las empresas de fumigación el uso exclusivo de los aviones que se emplean en esta tarea, a fin de evitar el riesgo de residuos de sustancias que sean nocivas para el producto y puedan afectar a su comercialización en los mercados de exportación. En algunos países —como Nicaragua— el sector bananero cuenta con su propia pista de aterrizaje y las instalaciones para la preparación de las mezclas químicas utilizadas en la fumigación.<sup>64</sup>

Los costos promedio de la producción de banano y, desde luego, su estructura, difieren con cierta amplitud en la región. De acuerdo con información de fuentes oficiales consultadas directamente, en los dos países donde rigen los mayores salarios pagados en el sector —Costa

---

<sup>62</sup> Salvo que se indique expresamente lo contrario, la información de éste y los párrafos siguientes fue recogida directamente de observaciones sobre el terreno y de entrevistas con directivos de empresas y plantaciones bananeras de la región en junio de 1999.

<sup>63</sup> En este país, la hoja de cartón se importa de Honduras debido a que la fábrica nacional, que es muy grande en Nicaragua, opera con exceso de capacidad instalada y costo de producción muy elevado.

<sup>64</sup> De acuerdo con lo que se consigna más adelante, hay una gran controversia en cuanto a la utilización de productos agroquímicos en la producción de banano en general, y en Centroamérica en particular. Cabe señalar, sin embargo, que la fumigación aérea se requiere para combatir la sigatoka. De no combatirse así, esta enfermedad acabaría con las plantaciones de banano. En general —como ocurre en Panamá— el riego aéreo está regulado por el Estado. Las empresas, por su parte, han desarrollado sus propias políticas, muchas veces de acuerdo con criterios aconsejados por organismos no gubernamentales.



Rica y Panamá— la mano de obra representa porciones muy diferentes en el costo total de una caja de banano (cerca de 33% en el primero, y 20% en el segundo).<sup>65</sup> La información detallada por segmentos de la actividad productiva permite apreciar, tomando como ejemplo el caso de Costa Rica, que la proporción de los costos laborales en la producción del banano en Centroamérica tiende a ser muy alta en la fase de cosecha, moderada en la de empaque, escasa en las de transporte y embarque y relativamente elevada en las tareas de supervisión técnica de la finca y administración. (Véase el cuadro 41.)

Cuadro 41

COSTA RICA: DISTRIBUCIÓN DE LOS COSTOS ESTIMADOS  
DE PRODUCCIÓN DE UNA CAJA DE BANANO

Segmento de la actividad productiva	Costo total del segmento (porcentajes)
Cosecha	
Mano de obra	97
Materiales y otros	3
Empaque	
Mano de obra	26
Materiales y otros	74
Transporte y embarque	
Mano de obra	2
Materiales y otros	98
Atención finca	
Mano de obra	35
Materiales y otros	65
Administración	
Mano de obra	46
Materiales y otros	54

Fuente: Corporación Bananera Nacional (CORBANA), Dirección de Política Bananera y Estadística.

<sup>65</sup> Información proporcionada por CORBANA, S. A. (Costa Rica) y la Dirección Nacional del Banano (Panamá).

En la elaboración del presente informe no fue posible contar con información estadística comparable y actualizada sobre los márgenes de operación en esta actividad económica. La información testimonial recogida entre informantes calificados del sector bananero de los países productores sugiere que los productores independientes reciben, según el país, entre 9% y 14% del precio de venta final de la fruta en los mercados de exportación, en tanto que a las ET encargadas de la comercialización les corresponde entre 48% y 55%,<sup>66</sup> quedando de 31% a 43% de ese mismo precio para los maduradores y los minoristas. En la ponderación de estas estimaciones debe tomarse en cuenta que, en numerosos casos, los proveedores de insumos y servicios de apoyo requeridos por los productores independientes de banano son las propias ET, incluyendo, en ocasiones, financiamiento total o parcial de algunas fases del proceso productivo.<sup>67</sup>

En todos los países, los productores independientes de banano entrevistados coincidieron en que la calidad de la tierra es, en general, alta, y resulta muy apropiada para el cultivo del frutal. También parece haber un consenso en cuanto al precio de este factor, que se considera generalmente elevado. En lo que hace al financiamiento bancario, casi todos los productores independientes y sus dirigentes que fueron entrevistados señalaron que es deficiente tanto en costo como en calidad. No parecen existir grandes quejas sobre la calidad de la mano de obra empleada en el sector, y su costo tiende a ser calificado como moderado por estos productores (en una escala de 1 (bajo) a 10 (alto), el promedio para la región fue de cuatro).

## **5. Marco institucional del sector bananero y vías de modernización**

### **a) La política pública**

No hay en los países de Centroamérica una política de fomento para la producción del banano. En términos generales, las políticas y las agencias públicas se limitan a respaldar las gestiones de los productores y el resto de los agentes económicos y sociales involucrados en esta actividad productiva. Una posible excepción es el caso de CORBANA en Costa Rica, entidad pública no estatal que constituye una instancia de diálogo y negociación de los productores en torno a la adquisición de insumos (incluyendo los tecnológicos), la obtención de créditos y la comercialización.

---

<sup>66</sup> Esta proporción es mayor, por supuesto, cuando la fruta comercializada es producida en las fincas de la propia ET.

<sup>67</sup> Sobre este aspecto particular conviene señalar el papel de la Corporación Bananera Nacional de Costa Rica (CORBANA), que es la principal fuente de financiamiento del sector bananero (entre una tercera parte y la mitad del crédito recibido por el sector), con requisitos que son fijados por los propios productores en su calidad de socios de la Corporación. En su origen, CORBANA fue un ente público, pero desde 1995 es un organismo semiautónomo con capital mayoritario de productores y exportadores, que aportan 5 centavos de dólar por cada caja de banano. De éstos, está dispuesto que la Corporación destine 1.5 centavos a investigación y 2 centavos a administración y funcionamiento; los restantes 1.5 centavos se destinan a capitalización (rubro que se utiliza para otorgar créditos a la producción).

Como parte de las políticas de liberación, el sector bananero como tal no goza de incentivos fiscales.<sup>68</sup> Además de los impuestos generales que paga la actividad, en algunos países y en algunos momentos la economía del banano es gravada con contribuciones adicionales, sobre todo a la exportación. En Nicaragua debe pagar tributos municipales (1.5% sobre los ingresos brutos agrícolas, es decir, incluyendo el IVA). En Panamá hubo un tiempo en que rigió un impuesto de 1 dólar sobre cada caja de banano exportada, pero los exportadores lograron que esta carga disminuyera en forma progresiva y finalmente desapareciera.

Dado el panorama que prevalece en la actualidad en el mercado internacional —tendencia a la sobreoferta proveniente del aumento de las disponibilidades de exportación de Ecuador, lento crecimiento de la demanda, precios a la baja y búsqueda generalizada de reducción de costos—, los bananeros están demandando a los gobiernos de algunos países de la región que se adopte un conjunto de medidas fiscales y de fomento que ayuden al sector a mejorar su eficiencia.

En Costa Rica, las organizaciones gremiales consideran que es imprescindible introducir reformas en el tratamiento fiscal del banano a fin de mejorar a largo plazo los actuales niveles de competitividad. Sus demandas incluyen tanto la derogación como la reducción de las principales cargas tributarias que se aplican en diversas fases de la cadena de producción y comercialización del banano. (Véase el recuadro 11.)

A cambio, las organizaciones gremiales del sector se comprometen a maximizar la exportación del banano, a mantener el empleo que generan, a continuar desarrollando acciones a favor de la preservación ambiental y, con el auxilio técnico de CORBANA, a instrumentar acciones que conduzcan a optimizar la utilización de los recursos y mejorar los niveles de productividad.

En Nicaragua, las demandas del sector incluyen ayudas fiscales y financieras para la renovación de las fincas. En este país la mayoría de las plantaciones fueron sembradas al inicio de los sesenta. Los productores han puesto en marcha un programa de renovación en el marco de un compromiso asumido de manera individual por cada finca. El costo promedio de la renovación es de 8 000 dólares por hectárea. El financiamiento bancario es elevado, y exige además garantías por mínimos que equivalen a 150% del monto a financiar. Las autoridades y el gremio bananero han entablado un diálogo para encontrar formas de colaboración que faciliten este proceso de renovación de las plantaciones. En este mismo país también hay una discusión en marcha sobre la aplicación de impuestos municipales a la producción de banano.

Los productores de todos los países perciben como favorable, en términos generales, el ambiente macroeconómico que ha prevalecido en la región en los últimos años. La liberalización del comercio exterior se considera positiva en la medida en que amplió la gama de posibilidades (en calidad y precio) de adquisición de insumos. Con respecto a las políticas de financiamiento y al costo del crédito bancario, la mayoría de los productores independientes de la región considera que son inadecuados para fomentar el desarrollo del sector y su proyección competitiva.

---

<sup>68</sup> En algunos casos, sin embargo, las empresas bananeras pueden llegar a tener tratamientos fiscales favorables en Panamá, como son las exoneraciones impositivas sobre maquinarias e insumos.

**Recuadro 11**

**PROPUESTAS DEL SECTOR BANANERO DE COSTA RICA**

**Impuestos**

- Impuesto de Exportación Ley No. 5515. Disminución progresiva del gravamen actual 0.15 dólares por caja, de manera que en enero de 2002 su nivel se haya reducido a 0.04 dólares.
- 1% ad valorem Ley No. 5519. Derogación del gravamen con base en el artículo 3 de la Ley de Ejecución de los Acuerdos de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, No. 7473 del 20 de diciembre de 1994, que estableció la eliminación de todos los impuestos a la exportación (excepto para la carne, ganado vacuno, café y banano).
- Impuesto de 1.50 colones por caja exportada. Derogación de un artículo de la Ley que estableció el impuesto para financiar “programas ajenos a la producción bananera”. A cambio, se ofrece que de las aportaciones del sector a CORBANA se destine una suma equivalente a la recaudación anual de este impuesto para programas de mejoramiento ambiental en el sector bananero.

**Régimen de importación temporal y liberatorio del pago de tributos aduaneros**

- Someter a este régimen los insumos importados para el empaque del banano de exportación.

**Servicios portuarios**

- Eliminar el pago por no uso de grúa.
- Eliminar la recalificación de la tarifa portuaria de 265 colones por tonelada (Decreto No. 25474 del 24 de diciembre de 1996).
- Operación de los puertos y sus equipos los días feriados.
- Revisar las tarifas por servicio a las naves.

Fuente: Planteamiento del Sector Bananero al Poder Ejecutivo, San José, Costa Rica, junio de 1999.

**b) La agenda social del sector bananero en el Istmo Centroamericano**

Hay diversos temas sociales asociados —a veces de manera muy controvertida— con la producción de banano en el Istmo Centroamericano. Siendo importantes en sí mismos, la relevancia de estos temas se acrecienta debido a que en torno a ellos se acumula un conjunto de asuntos que afectan al desempeño actual y futuro del sector. Con frecuencia se proyecta en los grandes mercados de exportación la amenaza de imponer barreras no arancelarias al banano de la región justificadas en la existencia real o supuesta del denominado *dumping social* (incumplimiento de estándares laborales sancionados internacionalmente).

De hecho, el concepto de “modernización” en el sector bananero no sólo incluye la búsqueda de eficiencia productiva y mayores niveles de competitividad, sino también, y de manera central, el desarrollo de un adecuado régimen de relaciones laborales en el conjunto de la cadena agroindustrial. El tema laboral es tanto más importante cuanto que la producción de banano es una actividad intensiva en trabajo.

La estructura del comercio internacional del banano en el Istmo Centroamericano —y conviene decir que prácticamente en todos los países exportadores— incluye una relación asimétrica entre los agentes fundamentales del sector: por una parte, las grandes empresas que controlan la comercialización del producto en los grandes centros de consumo mundial y que, como ya se vio, también producen una porción sustantiva del producto bananero de los países; por la otra, los pequeños productores independientes y los trabajadores de fincas y plantaciones.

El nexo de extrema dependencia de los trabajadores y los productores frente a los comercializadores del producto determina que las relaciones contractuales (las de los productores independientes con las ET y las de los trabajadores con las empresas bananeras en general) sean muy vulnerables frente a cualquier variación negativa del mercado (fluctuación a la baja de los precios, barreras al acceso del producto en mercados específicos). Con todo, el sector bananero es uno de los más grandes empleadores del sector agroindustrial del Istmo Centroamericano. De igual manera, en algunos países el factor trabajo muestra importantes niveles de organización sindical, como en Panamá, donde con la excepción de una cooperativa, todo el sector bananero está sujeto a condiciones de trabajo pactadas en el marco de convenios colectivos negociados entre los sindicatos y las grandes empresas.

De acuerdo con entrevistas sostenidas con funcionarios gubernamentales y dirigentes empresariales y laborales vinculados con el sector bananero de los países centroamericanos, la condiciones de trabajo en las plantaciones tienden a endurecerse cuando las variaciones del mercado coinciden con períodos en los que —como es el caso en la actualidad a escala mundial— se libra una fuerte competencia por los mercados y la reducción de los costos de producción.

El comercio internacional del banano en el Istmo Centroamericano ha estado tradicionalmente involucrado en debates acerca de las condiciones de trabajo y la observancia de los derechos fundamentales de la mano de obra empleada en el sector. Las primeras manifestaciones de este debate se confunden con el origen mismo de la economía bananera de exportación en los países de la región. En los últimos tres o cuatro lustros, tanto los gobiernos como las empresas productoras han tomado una serie de medidas para mejorar las condiciones laborales del sector, que generalmente se caracterizan por un nivel salarial por encima del promedio agrícola y rural, así como por la existencia de prestaciones sociales relativamente más ventajosas que en otros sectores de la economía agropecuaria.

En Costa Rica, por ejemplo, las compañías suelen ofrecer una vivienda a sus trabajadores de planta, lo que es un importante complemento al ingreso salarial que no puede ser menospreciado. En Nicaragua las fincas bananeras cuentan con un “programa social” que incluye

una serie de beneficios adicionales al salario.<sup>69</sup> (PROBANIC, 1999.) En Panamá, los trabajadores bananeros tienen los salarios más altos del medio agrícola, además de algunas prestaciones (como la vivienda).

A pesar de los progresos legislativos observados, y no obstante la manifiesta mejoría de las condiciones de trabajo de un segmento significativo de la mano de obra empleada en el sector, existen denuncias acerca de la pervivencia de prácticas y relaciones laborales indeseables. (Van Beek, 1998). Entre las que suelen citarse con mayor frecuencia están el rechazo de las empresas a la negociación y firma de contratos colectivos de trabajo, la imposición de jornadas laborales de más de ocho horas, el combate abierto o subrepticio de las organizaciones gremiales, despidos injustificados, contrataciones irregulares y ausencia de controles sobre el uso de sustancias químicas riesgosas para la salud de los trabajadores y la preservación de los equilibrios ecológicos y medioambientales.

Formalmente, las empresas bananeras no contratan a menores, y en algunos países (Nicaragua, por ejemplo) los productores independientes incluso prohíben expresamente que los trabajadores se hagan acompañar por sus hijos cuando éstos son menores de edad.<sup>70</sup> En las plantas empacadoras el empleo de mano de obra femenina está muy extendido. En un gran número de estas plantas representa de 70% a 90% del empleo.

Conocedores del sector consultados al respecto estiman que en el proceso de producción que va de la plantación al procesamiento y empacado del banano, la mano de obra femenina representa, como promedio regional, una porción ubicada entre 30% y 40% del empleo total. Algunas organizaciones sindicales y sociales han denunciado prácticas y tratos discriminatorios al trabajo femenino en diversos países de la región.<sup>71</sup>

Para evitar las consecuencias contractuales previstas por la legislación laboral de los países del Istmo Centroamericano, algunas compañías bananeras recurren a un sistema de subcontratación por medio de terceros y por períodos inferiores a los establecidos por la ley para

---

<sup>69</sup> Entre ellos se mencionan los siguientes: atención médica, educación gratuita para los hijos, becas para estudios técnicos y superiores, suministro de transporte y alimentación a los trabajadores de campo, facilidades para vivienda, distribución de 300 bananos mensuales por trabajador.

<sup>70</sup> En Panamá el Código de Trabajo permite la contratación de menores de edad bajo ciertas condiciones. No obstante, entre las empresas bananeras prevalece una tendencia a no contratarlos. Representantes y directivos de ET que operan en el Istmo Centroamericano y que fueron entrevistados para este estudio, informaron que estas empresas tienen como norma evitar la contratación de menores de 18 años en Panamá, de 15 años en Costa Rica y de 14 a 16 años en Nicaragua.

<sup>71</sup> Entre éstas suelen citarse salarios inferiores al percibido por los hombres que realizan tareas idénticas, jornadas laborales de ocho o más horas, ausencia de relaciones contractuales y, por lo tanto, de derechos y prestaciones. Véanse, por ejemplo, las memorias de la III Reunión de Trabajo de los Sindicatos Bananeros de América Latina, realizada en San José, Costa Rica, en agosto de 1996 bajo los auspicios de la Coordinadora de Sindicatos Bananeros.

la adquisición de derechos y prestaciones, o bien por un determinado número de días, normalmente alternados.<sup>72</sup>

La aplicación de estas prácticas laborales —en las que la posición de un porcentaje importante de la fuerza de trabajo se hace extremadamente vulnerable— se facilita relativamente por el hecho que las plantaciones bananeras están casi siempre ubicadas en las zonas de más bajo desarrollo socioeconómico de los países centroamericanos, esto es, en medios rurales en los que las tasas de alfabetización suelen ser más bajas que los promedios nacionales, con deficiente dotación de servicios básicos y donde las opciones de trabajo siempre son escasas.

En este contexto, la observancia de estándares laborales homogéneos y compatibles con los aceptados internacionalmente aparece como una de las vías principales de modernización del conjunto del sector bananero centroamericano.

### **c) La agenda ambiental de la agroindustria bananera**

La producción del banano a escala comercial tiene una serie de costos en cuanto a erosión de suelos, deforestación y pérdidas de biodiversidad. (Véase el recuadro 12.) La búsqueda indiscriminada de mayores niveles de productividad suele incrementar esos costos ecológicos. El patrón tecnológico predominante en las plantaciones de banano implica un uso intensivo de pesticidas y nutrientes, así como la utilización de gran cantidad de materiales plásticos. En el marco de este patrón tecnológico hay una correlación potencialmente perversa entre productividad y depredación medioambiental: a mayor producto por unidad de insumos, mayores costos ecológicos, de no mediar todo un conjunto de medidas y reglamentaciones que limiten, restrinjan y penalicen las prácticas más nocivas.

El actual patrón tecnológico también representa problemas reales y potenciales de salud para los trabajadores, así como para las comunidades aledañas a las plantaciones. Por ello es esencial reducir la exposición de los usuarios a los productos químicos, mejorando las prácticas y el manejo de los productos y tomar medidas para limitar la presencia de residuos en el ambiente. (Vlahodimos, 1999.)

La expansión del sector bananero ocurrida en Centroamérica a finales de la década de los años ochenta y principios de los noventa intensificó la presión sobre la utilización del suelo y los bosques. Para producir el tipo de banano que se demanda masivamente en los mercados (apariencia y color impecables, tamaño y grosor uniformes) es necesario incrementar considerablemente el uso de productos agroquímicos en las plantaciones.

---

<sup>72</sup> En Costa Rica, por ejemplo, la ley prevé contrataciones por un máximo de tres meses en el marco de lo que se denomina “período de prueba”, a cuyo término no existen obligaciones para ninguna de las partes. Los dirigentes empresariales que fueron interrogados sobre la importancia relativa de este sistema de contratación en el empleo bananero del país señalaron porcentajes que van de 50% a 70% del total. Empresarios y representantes de ET entrevistados hicieron ver que las prácticas de subcontratación de mano de obra, cuando se presentan, se realizan de conformidad con la legislación laboral de los países.

Los efectos depredadores del uso intensivo de pesticidas se agravan cuando las plantaciones carecen de sistemas de tratamiento de residuos líquidos.

### Recuadro 12

#### ALGUNAS IMPLICACIONES ECOLÓGICAS DEL CULTIVO DE BANANO

El banano es una especie cuyo cultivo requiere humedad, altas temperaturas y suelos con diversos nutrientes: calcio, hierro, magnesio, nitrógeno, fósforo, potasio, zinc. Cuando el cultivo se realiza sin rotación, estos nutrientes disminuyen de manera acelerada.

Los suelos apropiados para el cultivo del banano son altamente dependientes de la biomasa propia de las zonas boscosas tropicales, cuya función ecológica equivale a la de una capa protectora de los suelos. Cuando esta capa disminuye significativamente, o peor aún, cuando desaparece, se produce un súbito empobrecimiento de los suelos y, con ello, de su productividad y fertilidad. Las plantaciones de banano suponen una sustitución del bosque tropical por el cultivo.

El cultivo del banano requiere extensas superficies y expansión continua, pues de esta forma se contrarresta la declinación del rendimiento por unidad de superficie cultivada. A lo largo del proceso de cultivo, las deficiencias de drenaje (que pueden ser naturales o no) suelen producir con mucha frecuencia graves erosiones debido a la fragilidad del suelo y la concentración de los flujos de agua. Por otra parte, la capacidad de resistencia del terreno queda comprometida al ser despojado de todo tipo de vegetación protectora, casi siempre por medio del uso intensivo de herbicidas. La consecuencia de todo esto es la degradación de los suelos y el incremento de la sedimentación en cuerpos adyacentes de agua.

La pérdida de áreas boscosas y la degradación de los suelos, además de los altos niveles de utilización de pesticidas y otros productos químicos, producen pérdidas de biodiversidad, en particular de especies arbóreas y animales endémicas.

Fuente: Astorga, 1998.

En los últimos años, el marco legal de los países del Istmo Centroamericano referido al medio ambiente incorporó una serie de normas y regulaciones dirigidas a controlar el uso de productos agroquímicos en la agricultura. Hay signos de que la capacidad institucional para instrumentar debidamente estas disposiciones legales tendrá que fortalecerse en la mayoría de los casos, debido sobre todo a la precariedad de los recursos técnicos y materiales de las entidades de gobierno encargadas de supervisar el cumplimiento de las normas. (Véase el cuadro 42.)

Por su parte, las mismas empresas bananeras han emprendido programas de preservación ambiental en los que se busca contrarrestar los impactos negativos de la producción e invertir la tendencia actual hacia una producción cada vez más limpia. En Panamá, las empresas han realizado fuertes inversiones en este sentido, igual que en Costa Rica, país donde se observan las mejores prácticas ecológicas del sector bananero del Istmo Centroamericano.



Cuadro 42

MARCO LEGAL DEL CONTROL Y LA PRESERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL  
ISTMO CENTROAMERICANO

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Regulación ambiental incluida en la Constitución	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Ley Ambiental	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Autoridad Ambiental	Sí	No	Sí	No	No
Regulaciones sobre uso, registro y control de productos agroquímicos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Regulaciones sobre uso de sustancias tóxicas en la agricultura	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Regulaciones sobre comercialización y almacenaje de plásticos	Sí	Sí	No	No	No
Exigencia de estudios de impacto ambiental	Sí	a/	Sí	Sí	Sí
Capacidad institucional (recursos materiales técnicos y humanos) de observancia y cumplimiento de la ley y las regulaciones ambientales	Deficiente	Deficiente	Deficiente	Deficiente	Deficiente

Fuente: CEPAL, 1999d.

a/ Aplicable sólo para áreas metropolitanas restringidas.

A los riesgos ecológicos se añaden otros de manejo de desperdicios y de salud para la población expuesta directa o indirectamente a los agentes químicos empleados en la producción de banano. Las plantaciones bananeras producen dos tipos de desperdicios: orgánicos y vegetales, y sintéticos e inorgánicos. El volumen de los dos tipos de desperdicio duplica al del banano producido. Se considera que una quinta parte de tales desperdicios requieren un manejo especializado. De acuerdo con su volumen específico y el grado de degradación biológica de sus diversos componentes, el desperdicio orgánico puede convertirse en un serio problema de contaminación.

La parte constituida por bananos malogrados, cáscaras, flora y follaje suele ser reincorporada al suelo para cumplir funciones de fertilización. La parte constituida por la planta misma del banano (que es voluminosa y está compuesta de material fibroso) es difícil de manejar y su proceso natural de descomposición es muy lento.<sup>73</sup> La ausencia de un tratamiento adecuado de este tipo de desperdicio biodegradable favorece en las plantaciones la proliferación de organismos patógenos, lo que puede llevar a generar necesidades adicionales de utilización de sustancias químicas. Cuando estos desperdicios producen filtraciones, los derrames pueden alcanzar tanto las aguas superficiales como las profundas, y deteriorar su calidad.

El desperdicio de materiales sólidos no biodegradables está formado por bolsas, cuerdas y cintas plásticas y los envases de los productos agroquímicos. Si las plantaciones carecen de métodos adecuados para el tratamiento y eliminación de este tipo de desperdicio, las bolsas de plástico pueden llegar a representar un serio problema. No hay un método estandarizado en el Istmo Centroamericano para su tratamiento, aunque en algunas plantaciones suelen ser recolectadas y acumuladas en depósitos diversos.<sup>74</sup>

En cuanto a los efectos reales y potenciales del uso intensivo de pesticidas en la salud de los trabajadores de las plantaciones de banano y de la población de las comunidades aledañas, el mismo recuadro 13 presenta una apretada síntesis de algunos de los riesgos principales que han sido identificados por distintos grupos de especialistas. Estas amenazas en ocasiones pueden aumentar debido a la conjunción de varios factores: falta de entrenamiento de quienes manejan las sustancias, equipos e instalaciones inadecuadas,<sup>75</sup> y diseminación de los pesticidas administrados con fumigaciones aéreas.

Ciertamente, los problemas ambientales generados en el sector bananero no son los únicos y quizá tampoco los más graves de los países centroamericanos. De igual manera, la relación entre el comercio de exportación y la exacerbación del deterioro ecológico no es un fenómeno exclusivo de la agroindustria del banano. Todo ello fue mostrado en estudios anteriores. (CEPAL, 1999d.) No obstante, la agenda ecológico-ambiental de este sector es en sí misma importante y constituye otra de las vías ineludibles por donde deberá transitar en los años venideros su modernización, como el fortalecimiento y consolidación de su capacidad competitiva en el mercado mundial.

El esfuerzo que en este sentido debe emprender la industria del banano centroamericano exige la puesta en marcha de toda una variedad de estrategias en cuyo diseño y ejecución habrán de intervenir diversos agentes: autoridades de los gobiernos centrales y locales, las ET y los

---

<sup>73</sup> El tallo del banano es 80% agua. En algunas plantaciones no se elimina por ser una reserva de agua que pueden absorber las plantas vecinas.

<sup>74</sup> Astorga (1998) señala que en algunas plantaciones las bolsas de plástico suelen ser recicladas para otro tipo de usos y, en otras, se incineran o se depositan en vertederos al aire libre. Según este autor, algunas veces se ven bolsas diseminadas en los alrededores de algunas plantaciones y, lo que resulta más preocupante y potencialmente más peligroso para el medio ambiente y la salud, en ríos y otros cuerpos acuáticos (incluido el mar).

<sup>75</sup> Algunos expertos entrevistados señalaron que en las plantaciones en que se cuenta con vestimentas especiales para el uso de los pesticidas, es frecuente que los trabajadores no los utilicen debido al clima caluroso.

productores independientes, las organizaciones sindicales y gremiales del sector, las comunidades y poblaciones en que están asentadas las fincas bananeras, los centros de investigación y organizaciones no gubernamentales vinculados con la preservación ambiental y de los recursos naturales y el trabajo comunitario. Su objetivo es crear las condiciones legales, institucionales, sociales, tecnológicas y productivas que permitan establecer un nuevo equilibrio —un equilibrio de sinergias positivas—entre la expansión competitiva de las exportaciones de banano y la preservación del ambiente, los recursos naturales y la salud de los trabajadores y las comunidades donde está implantada esta agroindustria.

### III. CAFÉ

#### 1. El mercado mundial

##### a) Oferta, demanda, precios

Entre los llamados productos genéricos que se comercializan en el mercado internacional, el café es uno de los de mayor importancia. Como ocurre con otras mercancías de su tipo, su producción se realiza casi por completo en las zonas tropicales. Más de 80 países distribuidos en cuatro continentes lo cultivan y un poco más de 50 lo exportan. Por el valor que representa es uno de los productos agrícolas con mayor peso en el comercio internacional. Para un buen número de países su producción tiene un alto significado económico y financiero, y en algunos casos llega a ser incluso la fuente de una parte sustancial de los ingresos nacionales de exportación. Para el conjunto de los países exportadores, produce ingresos anuales superiores a 15 000 millones de dólares, y se estima que alrededor de 20 millones de personas en el mundo tienen una ocupación que depende directa o indirectamente de las diversas labores de cultivo, transformación, procesamiento y comercialización de este cultivo.<sup>76</sup>

La producción cafetalera mundial está compuesta por tres grandes tipos de café: los suaves, los brasileños y otros arábigos, y los robusta. Los cafés del primer tipo (también conocidos con el vocablo equivalente en lengua inglesa, *milds*) provienen de la especie arábica y son procesados por medio del método de lavado<sup>77</sup> que, al asegurar un mayor grado de preservación de la calidad del producto, hace posible obtener un mejor precio en los mercados. Los del segundo tipo son casi siempre cafés arábigos no lavados,<sup>78</sup> por lo que suelen ser identificados por los compradores y consumidores como “naturales”; su calidad es inferior a la de los suaves. Los cafés del tercer tipo, los de la especie robusta, son los menos cotizados en el mercado en el doble plano de la calidad y el precio.

En el presente, el volumen promedio de la producción mundial de café es 0.24 veces mayor que al inicio de la década de los años ochenta.<sup>79</sup> Durante los últimos 20 años el producto cafetalero mundial experimentó un crecimiento cuya tendencia, si bien estuvo sujeta a continuos altibajos, fue progresivamente al alza. No obstante, en comparación con otros productos

---

<sup>76</sup> Para un estudio exhaustivo y detallado sobre la historia de este cultivo y su implantación en las diversas regiones geográficas, sus aspectos botánicos, sus características en cuanto a nutrición, sus procesos de transformación y preparación, y sus principales antecedentes económicos y comerciales en el mercado mundial, véase Wrigley (1988).

<sup>77</sup> En este método de procesamiento el café es despulpado, lavado y secado inmediatamente después de haber sido recolectado.

<sup>78</sup> Por medio de este procesamiento, el grano recolectado se seca y almacena con su pulpa o cáscara exterior, y se despulpa con posterioridad (casi siempre antes de ser entregado al comprador).

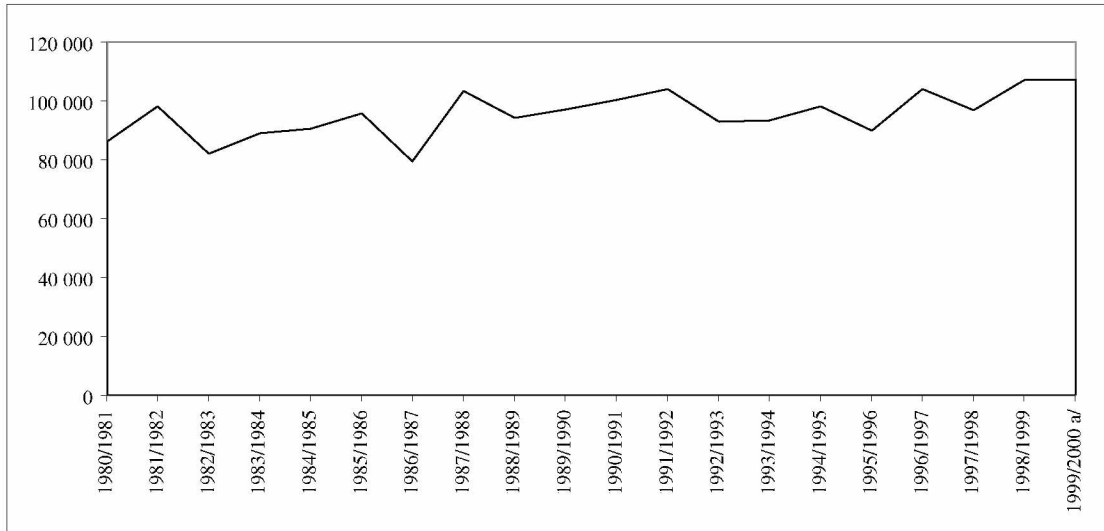
<sup>79</sup> El período actual fue precedido por un largo ciclo de expansión del volumen físico de la producción mundial de café, cuyo promedio anual se multiplicó por un factor de 2.2 entre 1940 y 1980 (Ministère de la Coopération, 1993, con base en datos de la FAO).

primarios, la expansión promedio del producto cafetalero fue más bien lenta en el conjunto del período comprendido entre los ciclos de cultivo de 1980/1981 y 1999/2000.<sup>80</sup> (Véase el gráfico 5.)

Gráfico 5

## PRODUCCION MUNDIAL DE CAFÉ, 1980-1981 A 1999-2000

(Miles de sacos de 60 kilogramos)



Fuente: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (FAS/USDA), Horticultural and Tropical Products Division.

a/ Cifras preliminares.

La distribución de la producción por grandes agregados continentales muestra que tres quintas partes del volumen mundial de café se cosechan en tierras americanas y el resto, en proporciones similares, por un lado en África y por otro en Asia y Oceanía. De hecho, la contribución del continente americano al producto cafetalero mundial fue siempre la mayor. Hacia 1950 generaba 90% y, aunque en los decenios siguientes esta porción disminuyó, desde los años setenta su contribución se estabilizó en los niveles actuales. Por sí sola la subregión sur del continente americano genera 44% del volumen mundial de café y es, con mucho, la principal zona de producción del mundo. El Istmo Centroamericano, por su parte, es el origen de otro 12% del producto mundial, monto que equivale a dos terceras del producto cafetalero de todo el continente africano y a más de la mitad del volumen que suman los países productores de Asia y Oceanía. (Véase el cuadro 43.)

<sup>80</sup> La tasa de crecimiento anual promedio de este indicador durante el período fue de 1.2%.

Cuadro 43

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA PRODUCCIÓN MUNDIAL DE CAFÉ  
VERDE POR REGIONES

(Porcentajes del total)

	Promedio	
	1994/1995-1998/1999	1999/2000
América del Norte y Caribe <i>a/</i>	6.8	6.6
Istmo Centroamericano	12.2	12.8
América del Sur	43.7	40.9
África	18.0	18.1
Asia y Oceanía	19.3	21.6

Fuente: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (FAS/USDA), Horticulture and Tropical Products Division.

*a/* Cuba, Haití, Jamaica, México, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Estados Unidos (incluidos Puerto Rico y Hawaii).

Ahora bien, entre los más de 80 países que producen café y del medio centenar que lo exporta, hay un grupo selecto de 13 miembros que genera cuatro partes del volumen mundial de este producto. Siete de ellos son americanos, tres asiáticos y tres africanos. Los dos productores más importantes —Brasil y Colombia— tienen participaciones que, según el año, fluctúan entre un tercio y dos quintas partes del total mundial. Si se añaden los dos siguientes productores en importancia —Indonesia y Viet Nam— se acumula una cantidad que rebasa la mitad del producto cafetalero mundial. (Véase el cuadro 44.)<sup>81</sup>

Los países latinoamericanos que forman parte de este grupo produjeron en el ciclo 1998/1999 casi tres cuartas partes del producto mundial. Entre ellos hay cuatro países centroamericanos que, ordenados según la importancia relativa de su aportación al producto mundial de café en el mismo período, son Guatemala, Honduras, Costa Rica y El Salvador.

Es evidente la influencia que ejerce la producción brasileña sobre el conjunto de la producción mundial del café. Hay una sincronía entre el comportamiento de ambas variables, de manera que los años de alta producción mundial reflejan buenas cosechas en Brasil, y viceversa. Debido al peso de este país en la composición de la oferta mundial, los movimientos de la curva

<sup>81</sup> Uno de los cambios más sobresalientes de la producción mundial de café es el ascenso reciente de algunos países asiáticos, en especial Viet Nam, que ahora es uno de los principales productores.

mundial de producción se explican fundamentalmente por la variaciones particulares del producto cafetalero brasileño.<sup>82</sup>

Cuadro 44

## CONTRIBUCIÓN DE LOS PRINCIPALES PAÍSES PRODUCTORES AL PRODUCTO CAFETALERO MUNDIAL

(Porcentaje del volumen total de café verde)

	1999/2000		1998/1999		1997/1998		1996/1997		1995/1996		1994/1995	
	Porcen- taje	Acumu- lado	Porcen- taje	Acumu- lado	Porcen- taje	Acumu- lado	Porcen- taje	Acumu- lado	Porcen- taje	Acumu- lado	Porcen- taje	Acumu- lado
Brasil	24.7	24.7	33.3	33.3	24.3	24.3	27	27	18.9	18.9	28.9	28.9
Colombia	11.2	35.9	10.8	44.1	12.3	36.6	10.4	37.4	14.6	33.5	13.4	42.3
Indonesia	6.7	42.6	6.5	50.5	7.2	43.8	7.6	45	6.5	40	6.6	48.9
Viet Nam	7.0	49.6	5.9	56.5	7.2	51.1	5.3	50.3	4.4	44.4	3.6	52.5
México	4.9	54.5	4.4	60.8	5.1	56.2	5.1	55.4	6.1	50.5	4.1	56.6
Etiopía	3.3	57.7	3.6	64.4	3.6	59.8	3.7	59.1	4.3	54.8	3.9	60.5
India	4.4	62.1	3.6	68.0	3.9	63.7	3.3	62.4	4.2	59	3.2	63.7
Uganda	3.7	65.8	3.4	71.4	3.1	66.8	4.2	66.6	4.7	63.7	3.2	66.9
Guatemala	4.6	70.4	3.2	74.6	4.3	71.2	4	70.6	4.3	68	3.6	70.5
Côte d'Ivoire	4.9	75.4	3.1	77.7	4.2	75.4	5.2	75.8	3.3	71.3	3.8	74.3
Honduras	2.6	78.0	2.3	80.0	3.0	78.4	2.2	78	2.5	73.8	2.4	76.7
Costa Rica	2.4	80.3	2.3	82.3	2.5	80.9	2.3	80.3	2.9	76.7	4.4	81.1
El Salvador	2.1	82.4	1.7	84.0	2.1	83.0	2.4	82.7	2.6	79.3	2.4	83.5

Fuente: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (FAS/USDA), Horticultural and Tropical Products Division.

La estructura de las exportaciones mundiales de café también muestran un alto grado de concentración en términos de regiones y países. El continente americano genera unas tres quintas partes del volumen de exportación de café verde.<sup>83</sup> Los dos principales productores mundiales (Brasil y Colombia) son también los mayores exportadores; en el último ciclo generaron entre ambos 35% del volumen mundial.<sup>84</sup> Fuera del continente americano hay algunos países

<sup>82</sup> En los últimos años se advierte una cierta tendencia hacia la estabilidad del nivel de producción de café de Brasil, al tiempo que su nivel de consumo interno se incrementa. Por consiguiente, en la década de los años noventa, la oferta exportable del primer productor mundial registró una presión a la baja que se manifiesta en el mercado de los arábigos no lavados. En la medida en que este juego de tendencias se mantenga inalterado (mayor crecimiento del consumo interno que de la producción), la participación de este país en los mercados de exportación podría experimentar algunos cambios significativos en los años venideros.

<sup>83</sup> Las exportaciones mundiales de café tienen dos grandes componentes, el café en grano y el soluble. Este último representa una fracción menor del volumen, ya que tradicionalmente fluctúa entre 3.5% y 5% del total. Salvo que se indique lo contrario, las menciones a la exportación de café que se hacen en este trabajo se refieren al café en grano.

<sup>84</sup> El café colombiano es reconocido en los mercados internacionales como uno de los de mayor calidad. También en este país la producción registró en los años noventa algunas dificultades que, por una parte, tienen relación con el problema de la broca y, por otra, con fenómenos naturales adversos y con la inseguridad que tiende a imperar en importantes zonas productoras.

exportadores cuya importancia relativa tiende a acrecentarse, por ejemplo Indonesia, Viet Nam y Côte d' Ivoire. (Véase el cuadro 45.)

Cuadro 45

## VOLUMEN Y DISTRIBUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES DE CAFÉ VERDE

	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000
Miles de sacos de 60 kilogramos						
Total	74 960	65 362	84 490	77 538	81 499	84 979
Participación porcentual						
América del Norte y Caribe a/	4.7	7.8	6.1	6.1	5.3	5.8
México	4.0	6.6	5.4	5.3	4.6	4.9
Istmo Centroamericano b/	13.8	16.9	13.8	14.9	12.8	14.7
Guatemala	4.3	5.4	4.8	5.1	3.9	5.4
América del Sur	45.0	32.9	39.9	37.4	45.0	38.4
Brasil	24.4	9.6	22.4	19.2	27.4	21.0
Colombia	15.4	17.5	13.2	14.0	13.7	12.5
África	19.7	23.5	20.2	19.3	16.6	19.2
Côte d' Ivoire	4.9	4.4	4.6	6.5	4.2	6.0
Etiopía	3.1	3.5	3.2	2.8	1.8	2.1
Asia y Oceanía	16.8	18.9	20.0	22.3	20.3	21.9
Indonesia	5.9	5.7	7.6	6.5	6.9	6.6
Viet Nam	4.4	5.7	6.4	8.4	7.4	8.2

Fuente: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (FAS/USDA), Horticultural and Tropical Products Division.

a/ Cuba, Haití, Jamaica, México, República Dominicana, Trinidad y Tabago y los Estados Unidos (incluidos Puerto Rico y Hawaii).

b/ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Otros países americanos que proyectan un perfil exportador relativamente fuerte en las relaciones comerciales del mercado mundial cafetalero son México y el conjunto de los países centroamericanos. Este último grupo participa con promedios cercanos al 15% de la exportación mundial de café verde. Por consiguiente, la región del Istmo Centroamericano participa de forma relevante en la determinación de la oferta mundial cafetalera.



Por el lado de la demanda, los Estados Unidos son el principal importador mundial de café. Este país realiza importaciones que oscilan alrededor de una cuarta parte del total mundial. Le siguen en importancia Alemania (14%), Japón (8%), Francia (7%) e Italia (6%). Los 15 países que forman la Unión Europea son, en conjunto, el destino de alrededor de 45% de las exportaciones mundiales de café. Queda claro que, como ocurre con la mayoría de los llamados productos genéricos que se comercializan en el mercado mundial, en el caso del café los grandes centros de consumo que ejercen una influencia determinante en la dinámica de este producto son los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón.

No obstante, el resto de los países importadores (es decir, las naciones de Europa Oriental, las antiguas repúblicas soviéticas, Canadá, Argentina, Chile y los países africanos y del Próximo Oriente que son ribereños del Mediterráneo) representan una fracción del mercado que está lejos de carecer de importancia, dado que asciende a 30% del total mundial (aunque es evidente que la demanda individual de ninguna de estas naciones tiene un peso decisivo sobre la dinámica del mercado cafetalero internacional).

Durante el último cuarto de siglo las tendencias del consumo de café sufrieron algunas alteraciones en los grandes centros mundiales de importación. Tales alteraciones se vincularon con cambios del modo de vida en las sociedades industrializadas, la aparición de preocupaciones en cuanto a los efectos de la cafeína sobre la salud y la competencia de bebidas sustitutivas del café, como los jugos naturales y las aguas embotelladas (incluidas las gaseosas). Ello provocó un retroceso de los niveles medios de consumo de café por habitante en los Estados Unidos y Europa Occidental durante los años setenta y ochenta. No obstante, durante el decenio de los noventa —y en el doble marco de una profundización del conocimiento médico y científico sobre la cafeína, que permitió matizar el alcance de sus efectos sobre la salud, y del despliegue de nuevas estrategias de comercialización—, el consumo de café tendió a estabilizarse e incluso a recuperar cuotas de mercado en aquellos países. (Véase el recuadro 13.)

Una de las características del mercado internacional del café es la alta volatilidad de los precios. Esta característica afecta sobre todo a los productores directos y sus beneficios suelen ser capitalizados por los intermediarios, que especulan acumulando existencias cuando los precios bajan, y las colocan en el mercado durante los períodos de alza de las cotizaciones.

En algunos casos la actividad de los especuladores promueve o acelera la caída o la elevación de los precios. Un ejemplo reciente, particularmente ilustrativo, ocurrió en el episodio de precios a la baja registrado entre 1989 y 1993 (una de las situaciones críticas más graves y prolongadas que se hayan conocido en el mercado cafetalero internacional). Después de la Segunda Guerra Mundial y hasta fines de los años ochenta, el cultivo del grano había conseguido una fuerte expansión en todas las regiones productoras gracias tanto a la incorporación extensiva de nuevas áreas como a la generalización en muchas de ellas de grandes innovaciones tecnológicas. Si bien las causas estructurales de aquella crisis de precios fueron variadas, una de las fuerzas que actuaron para desencadenarla fue el control de las existencias de café que, en los años precedentes, ejercieron los países productores a través de un reducido grupo de empresas

transnacionales que lograron mantener elevados los precios al consumidor a pesar de la disminución de los recibidos por los productores del grano.<sup>85</sup>

### Recuadro 13

#### ALGUNAS TENDENCIAS RECIENTES DEL CONSUMO DE CAFÉ

Desde el siglo XVI el consumo de café tendió a difundirse con gran fuerza en el mundo y llegó a convertirse en los siglos posteriores en una bebida de uso cada vez más extendido y generalizado en todos los continentes. Su consumo es sensible a factores de calidad, precio, ingreso, mercadeo, promoción del producto y, desde luego, patrones culturales, modelos de consumo y hábitos alimenticios y de salud. Influye también de manera muy importante la competencia de otras bebidas, como el té, los jugos naturales y las gaseosas.

Se considera que en las décadas de los años setenta y ochenta la mayor parte de estos factores ejercieron efectos negativos en la evolución del consumo de café, principalmente en los Estados Unidos y los países de Europa Occidental. Consideraciones de salud relacionadas con la cafeína —sustancia susceptible de producir efectos estimulantes en la mente y el cuerpo humanos, y de manera especial en personas con padecimientos cardiovasculares y gástricos— afectaron desde entonces a la imagen del café y provocaron ciertas reacciones contrarias a su consumo en algunos segmentos del público consumidor. De igual forma, la difusión de nuevos patrones en los estilos de vida, orientados hacia actividades explícitas de preservación de la salud, mejoramiento de los hábitos alimentarios y la práctica regular de deportes y ejercicios físicos, también influyeron negativamente en el consumo de café.

Bebidas sustitutas como los jugos, el agua embotellada y el té obtuvieron importantes beneficios de esta situación, ya que una parte del consumo se desvió a su favor. Un dato que da cuenta de todo ello es que en 1970 más de 70% de la población estadounidense tomaba café, pero en 1989 este porcentaje ya se había reducido a 50%; en el mismo período la población que consumía jugos y gaseosas pasó de 40% a 60%. Según la Asociación Nacional de Café de los Estados Unidos, el consumo por habitante cayó de 3.1 tazas diarias por persona en 1962 a un mínimo de 1.7 tazas en 1988 (año en que, de acuerdo a esta fuente, la tendencia tocó fondo).

En la década de los años noventa la percepción negativa sobre el consumo de café disminuyó. Nuevas investigaciones médicas mostraron que el café no perjudica la salud si se toma con moderación. Al mismo tiempo, innovaciones tecnológicas en la producción y la transformación del grano propiciaron la ampliación de la oferta de cafés de mejor calidad, de nuevas formas de preparación y presentación (como el llamado café de sabores que se expende en cadenas especializadas en los centros de consumo de masas). Todo ello contribuyó a estabilizar (y en algunos países incluso a incrementar) el consumo por habitante.

Fuente: Adaptado de INCAE, 1998.

La “cadena del precio del café”, que la UNCTAD documentó en un conocido informe elaborado en la primera mitad del decenio de los años ochenta, no ha sufrido alteraciones

<sup>85</sup> La intermediación mundial de café está dominada por cinco grandes compañías comercializadoras, que en la actualidad manejan cerca de la mitad de las importaciones mundiales. Estas son Neuman, Volcafé (las dos mayores), Cargill, Esteve y EDF-Man. (Samper, 1999 e INCAE, 1998.)

sustanciales, y hay razones para suponer que incluso se profundizó en los últimos tres lustros. Así parecen confirmarlo los testimonios recogidos directamente en entrevistas mantenidas con productores, empresarios y expertos del sector cafetalero de los seis países del Istmo Centroamericano.<sup>86</sup> (Véase el recuadro 14.)

#### Recuadro 14

##### CADENA DEL PRECIO DEL CAFÉ

Entre el productor y el consumidor de café hay una serie de intermediarios: compradores al mayoreo, agencias reguladoras, procesadores, exportadores, transportistas, tostadores, expertos en mercadeo, detallistas. En cada una de estas fases el valor del café se incrementa. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) estimó a principios de los años ochenta, con base en información oficial de los países de la Organización Internacional del Café (OIC), que los productores de los países exportadores sólo recibían, en promedio, una cuarta parte del precio final pagado por los consumidores de los países importadores integrantes de esa asociación.

El estudio comprobó también que en torno a este promedio general había una amplia gama de situaciones particulares por país exportador y tipos de productores. Por ejemplo, los productores de cafés del tipo robusta presentaban una situación que era considerablemente más desfavorable que la de quienes cultivaban los del tipo arábica. Una dato importante aportado por este mismo estudio fue que el ingreso de los procesadores de café, como proporción del precio pagado por el consumidor final, era muy similar al obtenido por los productores.

Fuente: UNCTAD, 1984.

No fue posible precisar la magnitud de los diferenciales existentes entre el precio pagado por los consumidores finales en los grandes centros importadores de café y los recibidos por los productores de los seis países que componen la región. En todo caso, los datos y la información no exhaustiva que fue posible conocer sugieren que los productores de los países exportadores siguen recibiendo por su producto porciones que difícilmente son superiores al 30% del precio pagado por un consumidor promedio de café en los Estados Unidos, Europa y Japón.

Los factores climáticos también ejercen influencias en la tendencia oscilante de los precios. Por ejemplo, debido al peso de Brasil en la oferta mundial de café, los fenómenos climáticos de la región del Paraná (sequías o heladas, por ejemplo) suelen tener una repercusión inmediata en el mercado y la oferta mundiales y, por consiguiente, en la evolución coyuntural de los precios del café.

Como ocurre con otros cultivos tradicionales de exportación, la situación de los precios internacionales del café también influye en la mayor o menor atención que prestan los productores a las plantaciones. Cuando el precio es alto, el agricultor suele mejorar las condiciones culturales de sus cafetales, labor que se traduce en inversiones destinadas a mejorar la infraestructura de las plantaciones y el estado de los factores que influyen en la producción, los

<sup>86</sup> La entrevistas se realizaron en junio y octubre de 1999.

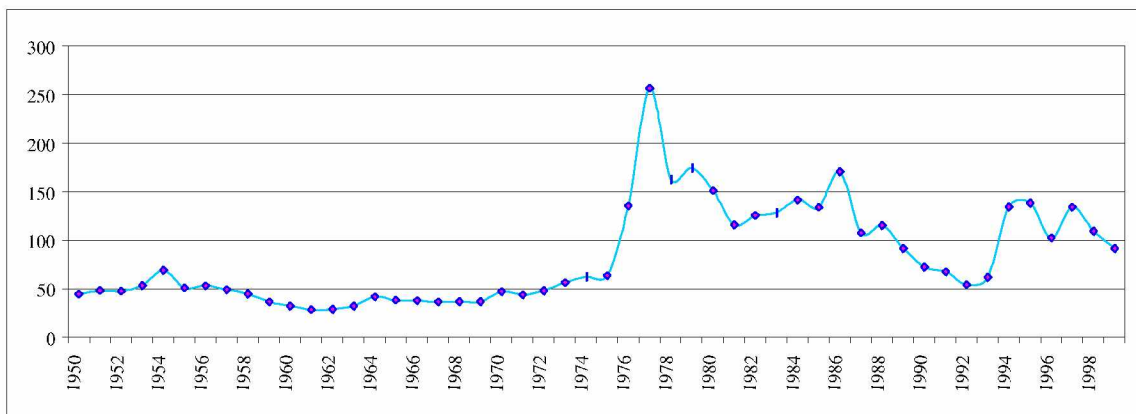
rendimientos y la productividad. Por el contrario, cuando los precios oscilan a la baja, estas labores se descuidan y las inversiones también descienden, lo cual reduce los rendimientos unitarios del cultivo. En el sector cafetalero, los ajustes de la producción no operan igual que en otros cultivos frente a las variaciones de precios, entre otros motivos porque la demanda del café es sumamente inelástica.

El gráfico 6 muestra la evolución a largo plazo de los precios internacionales del café. Como puede observarse, su nivel fue elevado en el decenio de los años setenta, y alcanzó puntos máximos en 1975 y 1979, debido a desequilibrios entre la oferta y la demanda que fueron agudizados en aquel momento por trastornos climáticos en Brasil. La primera mitad de la década de los años ochenta registró otro ciclo de precios internacionales altos. Nuevamente los fenómenos climáticos en Brasil fueron responsables en lo fundamental de esta tendencia: las heladas de julio de 1981 y agosto de 1984, más la sequía de 1985, alteraron la oferta cafetalera de este país y con ello la disponibilidad mundial de excedentes. En la década de los años noventa se observa una fase de precios a la alza entre 1994 y 1997. Una vez más las causas de estos movimientos fueron fenómenos naturales que afectaron a la cosecha brasileña.

Gráfico 6

## PRECIO INTERNACIONAL DEL CAFÉ, 1950-1999

(Promedio anual del precio compuesto de la OIC, centavos de dólar por libra)



Fuente: Ministère de la Coopération (1993), *La Compétitivité des cafés africains*; Organización de los Estados Americanos (OEA), *Boletín trimestral de precios internacionales de productos básicos*, varios números y United Nations (UNCTAD- CNUCED), *Boletín mensual de precios de productos básicos*, varios números.

En cuanto a las fases descendentes del ciclo internacional de los precios del café se advierte, desde finales de los años cincuenta hasta 1969, un largo período durante el cual los precios se mantienen debajo de los promedios alcanzados entre 1953 y 1956. Una segunda fase de precios con tendencia a la baja o al estancamiento ocurre a partir de 1987 y perdura hasta 1993. Esta fase coincide con el rompimiento del Acuerdo Internacional del Café y con la eliminación de las llamadas cláusulas económicas.

Como puede observarse, en la parte final de este período las cotizaciones internacionales del café llegaron a un nivel sumamente bajo. Si se considera que las anteriores son cifras nominales, puede entonces concluirse que el poder adquisitivo real de los precios al inicio de la presente década cayó a su nivel más bajo del último medio siglo. A partir de 1994 el precio internacional del café tendió a recuperarse en términos relativos, aunque con fluctuaciones y manteniéndose por debajo de los niveles registrados en la fase a la alza que concluyó en 1986.

## **b) Los acuerdos internacionales sobre el café**

Los primeros intentos por regular el comercio internacional del café se remontan al principio del siglo veinte. No obstante, fue en 1962 cuando pudo concretarse la suscripción del primer Acuerdo Internacional del Café por un período inicial de cinco años. El Acuerdo fue renovado en 1968, 1973, 1976 y 1983, ocasiones en las que se introdujeron modificaciones acordes con los problemas y las tensiones prevalecientes en el comercio internacional del grano.

Para regular el abastecimiento del mercado mundial, el Acuerdo estableció un sistema de asignación de cuotas de exportación por medio del cual también trató de mantener los precios dentro de ciertos márgenes. Hubo ocasiones en que, ante la presión de los países productores signatarios del Acuerdo, se eliminó el sistema de cuotas, y otras en que se introdujeron mecanismos de control. No obstante, el Acuerdo no logró eliminar las tensiones entre países exportadores e importadores (y, en ocasiones, incluso sólo entre los primeros).

En particular, en el período 1986-1989 hubo fuertes discrepancias entre el principal país comprador, los Estados Unidos, y el principal exportador, Brasil, en torno a los criterios de selectividad, la vigencia del sistema de cuotas, las ventas con descuento a los países no miembros y la fijación de bandas de precios. Estas diferencias polarizaron a los integrantes del Acuerdo, lo que provocó la eliminación de sus cláusulas económicas, por lo que quedaron vigentes sólo las de carácter administrativo. Esto explica que el comercio internacional del café careciera desde entonces, y hasta 1994, de un verdadero marco regulatorio. Durante esta fase las transacciones internacionales de café se rigieron únicamente por las relaciones entre la oferta y la demanda y fueron administradas por los grandes operadores del mercado. Todo ello se expresó en el ya señalado descenso de los precios internacionales del grano, lo que por supuesto afectó de manera muy significativa a los ingresos de exportación de los principales países productores. (Véase el recuadro 15.)

El segundo Acuerdo Internacional del Café —suscrito en 1994— no contó en sus inicios con la participación del principal importador y consumidor mundial, los Estados Unidos. Los países signatarios dieron prioridad al criterio que permitía convertir el Acuerdo en un foro de consultas y de negociaciones intergubernamentales para dirimir controversias. Con esta decisión se pretendía establecer un equilibrio entre la oferta y la demanda mundiales de café, que estuviera sustentado sobre bases que aseguraran a los consumidores un adecuado abastecimiento a precios equitativos, y a los productores un mercado para su producto con precios remuneradores. En

última instancia, el objetivo esencial de este Acuerdo fue propiciar un equilibrio de largo plazo entre la producción y el consumo.<sup>87</sup>

#### Recuadro 15

### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL CAFÉ

La Organización Internacional del Café (OIC) ejerce sus funciones a través del Consejo Internacional del Café, integrado por todos los miembros que suscribieron el Acuerdo, originalmente 44, a partir de 1994 son 45. Se trata de 45 países exportadores que producen 95% del café y exportan alrededor de 11 000 millones de dólares anuales, y de 18 países importadores que realizan transacciones comerciales por alrededor de 9 000 millones de dólares anuales y representan 60% del consumo mundial de café.

Los países miembros exportadores son: Angola, **Benin**, Bolivia, Brasil, Burundi, **Camerún**, Colombia, Costa Rica, **Côte d' Ivoire**, Cuba, Ecuador, El Salvador, Etiopía, Filipinas, **Gabón**, Ghana, Guatemala, **Guinea Ecuatorial**, Guinea, Haití, Honduras, India, Indonesia, Jamaica, Kenya, **Madagascar**, Malawi, México, Nicaragua, Nigeria, Papua, Nueva Guinea, Paraguay, **República Centroafricana**, República Democrática del Congo, República Dominicana, Rwanda, República Unida de Tanzania, Tailandia, **Togo**, Uganda, Venezuela, Viet Nam, Zambia y Zimbabwe (las negritas distinguen a las naciones miembros de la Organización África-Madagascar del Café (OAMCAF)).

La OIC también dispone de una Junta Ejecutiva que está compuesta por representantes de 18 países exportadores y de ocho países importadores elegidos por el Consejo, con un Director Ejecutivo que también es designado por el Consejo previa recomendación de la Junta Ejecutiva.

Los miembros de la Junta Ejecutiva designados para el año cafetalero 1998/1999 son, por los países importadores, Alemania, España, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Reino Unido y Suecia; por los países exportadores, Brasil, Colombia, México, El Salvador, India, Indonesia, la Organización África-Madagascar del Café y Kenya.

Fuente: Organización Internacional del Café (OIC).

Con el Acuerdo de 1994 se eliminaron todas las disposiciones que en los acuerdos precedentes habían creado situaciones conflictivas entre exportadores e importadores, o bien entre integrantes de cada uno de estos dos grupos de países. Con ello dejaron de tener vigencia el sistema de asignación de cuotas, el criterio de selectividad y la venta con descuento a los países no miembros.

Se mantuvo la estructura de la OIC (creada en el Acuerdo de 1962) y se ratificó su sede en Londres, Reino Unido. El Acuerdo expiró en septiembre de 1999 y actualmente se encuentra en

<sup>87</sup> El Acuerdo también debía facilitar el comercio internacional del café, ofreciendo información sobre precios indicativos y de mercado, recopilando y analizando datos estadísticos a fin de coadyuvar a la transparencia de la economía cafetalera internacional. En consecuencia, también se previó la realización de estudios e informes sobre la situación mundial del producto.

marcha un intenso proceso de negociación sobre propuestas de modalidades de funcionamiento y operación de uno nuevo.<sup>88</sup>

### c) **Perspectivas del mercado mundial**

En el último cuarto del siglo XX la industria cafetalera conoció grandes transformaciones. A la vez que la oferta mundial se amplió de manera importante debido al ingreso de nuevos productores, a la incorporación de nuevas áreas al cultivo en las zonas tradicionales de producción y a la adopción de innovaciones tecnológicas, el consumo de los grandes centros de importación tendió a disminuir en términos relativos y se incrementó la competencia de toda una gama de productos sustitutos. Ya se dijo que este conjunto de factores produjo desde finales de los años setenta presiones a la baja de los precios internacionales que, a su vez, condujeron a una reducción de las expectativas de rentabilidad para un número importante de los agentes que participan en el sector considerado como un todo a escala internacional.

Aunque este proceso de conjunto tendió en general a hacer económicamente menos atractiva la actividad cafetalera, en la década de los noventa parecen haber aparecido nuevas tendencias que, de consolidarse en los próximos años, podrían dar lugar a una nueva ola de expansión de la industria. (INCAE, 1998.) La paulatina generalización de los “café especiales” ha sido en particular una fuerza promotora de innovación y variedad para un producto que ha llegado a su madurez y frente al que el interés de los consumidores parecía agotado.

La posibilidad de un mayor dinamismo de la producción y el consumo mundiales conlleva inevitablemente un aumento de la competencia global y, con ello, una mayor exigencia en materia de eficiencia, productividad y costos relativos entre los diversos participantes de la cadena agroindustrial. En este contexto, los productores de café (ya sea considerados individualmente o como unidades nacionales o subregionales) deberán considerar, como se señala en un informe del INCAE (1998), que los mercados cautivos de antaño tienden a desaparecer, pues los tostadores de café ahora pueden abastecerse fácil y ágilmente de cualquier región del mundo gracias a la organización global de las empresas intermediarias.

Otro aspecto que se señala en el citado informe —y que sin duda forma parte de las condiciones objetivas de mercado en que empieza a desarrollarse la actividad cafetalera internacional— es que las grandes empresas tostadoras tienden a organizar sus sistemas de abastecimiento en el marco de los esquemas “justo a tiempo”, lo que traslada el costo de almacenamiento a productores y procesadores. Todo ello tiene importantes implicaciones en

---

<sup>88</sup> Entre los asuntos en negociación está el planteamiento de las principales naciones productoras, encabezados por Brasil, que demandan mejoras significativas en la calidad de los servicios prestados por la organización a los países miembros, sobre todo en materia de cooperación y coordinación de políticas cafetaleras. Los países productores desean que los cambios que en este sentido lleguen a concretarse figuren como enmiendas al texto del Acuerdo. Los países consumidores —que quieren prolongar el Acuerdo sin enmiendas— proponen que las reformas que lleguen a negociarse se incorporen por medio de resoluciones del Consejo de la OIC. Esta postura es justificada aduciendo que la ratificación de los parlamentos nacionales de las eventuales enmiendas al Acuerdo tomaría mucho tiempo, con lo que se correría el peligro de volver a crear un “vacío” regulatorio e institucional en el mercado mundial del café.

cuanto a la gestión financiera y la capacidad negociadora de los productores frente al resto de los agentes que intervienen en la cadena agroindustrial del café.

Los cambios estructurales y de organización de la industria ocurren en el marco de una nueva recaída de los precios internacionales. Iniciada en 1998, esta pérdida de valor del producto es atribuible prácticamente en su totalidad al descenso de los precios de los arábicas. Por otra parte, la evolución reciente del mercado también fue afectada por las destrucciones ocasionadas en América Central por el huracán Mitch, que fueron particularmente graves para el sector cafetalero de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua.

El volumen de la producción cafetalera mundial para el ciclo 1999/2000 se estima en 107.2 millones de sacos, esto es, solamente 0.3% superior del volumen alcanzado en la cosecha anterior. Se prevé que la producción brasileña disminuirá 25.6% con respecto a 1998/1999, debido principalmente a la rotación del ciclo bianual de los cafetales. (USDA, 1999.) Esta fuerte caída en la cosecha del primer productor mundial será parcialmente contrarrestada por el crecimiento previsto en la producción de Colombia, Côte d' Ivoire, Ecuador, India, Viet Nam, México, Kenya, Guatemala y El Salvador.

Dados los inventarios acumulados se pronostica que la exportación mundial de café pasará en 1999/2000 de 81.5 millones de sacos a 84.9 millones, lo que supone un incremento anual de 4.3%. Entre los países que contribuirán de manera más dinámica a este crecimiento del comercio mundial se encuentran, en orden de importancia, la República Dominicana, Kenya, Ghana, Nigeria, Tailandia, Côte d' Ivoire, Ecuador, Viet Nam, Guatemala, El Salvador e India. En cuanto a Brasil se anticipa una fuerte disminución de su volumen exportable en este próximo ciclo cafetalero, que será casi 20% menor que el de 1998/1999 (año que marcó para este país una cifra récord de producción y exportación).

El cuadro 46 presenta un resumen de los pronósticos sobre el comportamiento de las principales variables del comercio internacional del café para el ciclo 1999/2000. Puede observarse que las presiones a la baja de la producción y las exportaciones mundiales se originan en los resultados de América del Sur, que a su vez están determinados totalmente, como ya se dijo, por Brasil. En cuanto al resto de las otras regiones productoras de café, en todas ellas se prevén incrementos del producto y la exportación.

Más allá del actual ciclo productivo, las perspectivas del mercado mundial de café parecen indicar la persistencia de cierta volatilidad que estará determinada, en un grado importante, por la disponibilidad de existencias en países de gran peso comercial y productivo como Brasil.<sup>89</sup> De esta manera, liquidación de existencias y precios bajos parecen ser los dos rasgos dominantes del mercado mundial para los primeros años del siglo XXI.

---

<sup>89</sup> No es éste el caso de los países del Istmo Centroamericano, que suelen tener una baja tasa de acumulación de inventarios debido a que casi toda su producción se destina al mercado de exportación.



Cuadro 46

## PRONÓSTICO DEL MERCADO INTERNACIONAL DE CAFÉ EN EL CICLO 1999/2000

(Variaciones porcentuales con respecto al ciclo 1998/1999)

Oferta de los países productores	Incremento	Regiones productoras	Producción	Exportación
Inventarios iniciales	-0.74	Mundial	0.32	4.27
Producción	0.32			
Importaciones	-14.72	América del Norte y Caribe	16.98	14.62
Oferta total	-0.01	Istmo Centroamericano	19.94	19.39
Exportaciones	4.27	América del Sur	-14.87	-11.11
Consumos locales	2.05	Africa	11.34	21.07
Inventarios finales	-16.79	Asia y Oceanía	13.35	12.38

Fuente: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (FAS/USDA), Horticultural and Tropical Products Division.

En el caso particular del Istmo Centroamericano, los pronósticos para el ciclo cafetalero 1999/2000 anticipan un desempeño globalmente positivo con respecto al del período precedente, que estuvo marcado por los efectos del huracán Mitch (efectos que son descritos brevemente en el recuadro 16).

Con la excepción de Nicaragua, en todos los países de la región los pronósticos para el ciclo 1999/2000 anticipan una recuperación de la producción. En Costa Rica y, sobre todo en El Salvador, el repunte permitirá alcanzar e incluso rebasar los niveles de producción previos al huracán Mitch. En Honduras y Guatemala, donde se observaron fuertes caídas del volumen del producto cafetalero como consecuencia de aquel fenómeno meteorológico, las cosechas que se pronostican para este ciclo presentan incrementos con respecto a los castigados niveles de 1998/1999. En conjunto, se prevé que la producción cafetalera del Istmo Centroamericano crezca 20% en 1999/2000.

En cuanto a la exportación, rubro en el que los efectos del huracán se dejaron sentir con gran fuerza en todos los países salvo en Costa Rica, Nicaragua y Panamá, se pronostica para 1999/2000 un dinámico repunte en El Salvador, Guatemala y Honduras. (Véase el cuadro 47.) En El Salvador y Guatemala el incremento esperado permitirá compensar ampliamente los volúmenes de exportación perdidos en el ciclo precedente, en tanto que en Honduras sólo alcanzará para restablecerlos.

**Recuadro 16****PRINCIPALES EFECTOS DEL HURACÁN MITCH EN EL SECTOR CAFETALERO DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS**

Costa Rica. De los cultivos agrícolas tradicionales el más afectado fue el café. La superficie dañada de este cultivo asciende a 20 266 hectáreas, equivalentes a 70% del área total de cultivos que resultó afectada en este país por el huracán. Se estima que la pérdida de producción de café equivale a 3 362 millones de colones (12 000 millones de dólares). Los daños indirectos se estiman en 10 062 millones de colones (37.3 millones de dólares).

El Salvador. El cultivo resultó afectado por los excesos de humedad. Ello ocasionó pérdidas de producción estimadas en 3 700 toneladas, que se vienen a sumar a las mermas acumuladas a consecuencia de la sequía producida por El Niño, que alteró el desarrollo fisiológico de las plantas. La cosecha esperada antes del huracán ya era inferior a la producción potencial de los cafetales, estimada en 150 000 toneladas de café oro. El impacto monetario de todo ello se estima en cerca de 80 000 millones de colones que dejarán de percibirse por exportación.

Guatemala. Resultaron afectadas 55 000 hectáreas sembradas con café (20% del área total de producción de este producto en el país). Las lluvias prolongadas y los vientos ocasionaron caídas de una parte del grano, y originaron derrumbes que provocaron pérdidas de plantaciones. Se estiman pérdidas de producción por 8 600 toneladas, 4% de la cosecha esperada.

Honduras. Las pérdidas de producción ascendieron a 500 000 quintales, más otros 105 000 de reserva que se perdieron por inundación. Se agregan 7 000 hectáreas perdidas por deslizamiento de cerros, destrucción de caminos y deterioro de beneficios. El valor de la producción perdida se estima en 629 millones de lempiras.

Nicaragua. Se perdieron más de 1 200 hectáreas por derrumbes y se dejaron de cosechar unas 1 000 toneladas de grano. Lluvia y viento ocasionaron la caída de cerezas en un monto que determinó pérdidas estimadas en más de 4 000 toneladas. Los daños directos sobre el sector se calcularon en 30 millones de dólares; los indirectos en 57.4 millones.

Fuente: CEPAL (1999, 1999a, 1999b, 1999c y 1999d).

En el largo plazo, el panorama del mercado cafetalero internacional parece plantear algunos retos a los productores del Istmo Centroamericano. Tales desafíos provendrán concretamente de la apertura en Brasil de nuevas zonas de cultivo, como la del Cerrado, cuyas características físicas permiten la utilización intensiva de maquinaria en el proceso de cultivo. Este hecho proyecta un tipo de producción muy fructífera desde el punto de vista de los rendimientos físicos y, con ello, una fuerte presión competitiva para los cafés no lavados de la región. En este marco, el Istmo Centroamericano deberá mejorar su eficiencia y a la vez la promoción de la calidad implícita en sus cafés de altura.

Cuadro 47

ESTIMACIÓN Y PROYECCIONES DE LAS VARIACIONES ANUALES DEL PRODUCTO Y LAS EXPORTACIONES CAFETALERAS DE LOS PAÍSES DEL ISTMO CENTROAMERICANO

(Incremento porcentual respecto del año anterior)

	Producción		Exportaciones	
	1998/1999	1999/2000 a/	1998-1999	1999-2000 a/
Istmo Centroamericano	-11.4	19.9	-9.8	19.4
Centroamérica	-11.2	20.2	-9.7	19.8
Costa Rica	-	3.9	7.0	-
El Salvador	-12.9	25.0	-14.7	28.6
Guatemala	-18.9	43.9	-18.8	43.1
Honduras	-13.9	11.0	-11.9	10.9
Nicaragua	4.4	-2.7	5.9	-3.6
Panamá	-22.8	1.2	-13.5	-11.1

Fuente: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (FAS/USDA), Horticultural and Tropical Products Division.

a/ Cifras estimadas.

## 2. Mercados y competitividad del café del Istmo Centroamericano

### a) Identificación de los mercados del café del Istmo Centroamericano

Los países del Istmo Centroamericano son productores y exportadores netos de café. En promedio, durante los últimos cinco años, la región colocó en el mercado mundial cafetalero un volumen anual de 10.6 millones de sacos. Con ello, y como ya se hizo ver anteriormente, reafirmó su posición histórica como una de las zonas exportadoras más relevantes. Su participación en el mercado cafetalero mundial fluctúa entre 13% y 15% del volumen total.

El mercado individual de mayor importancia para los cafés de la región son los Estados Unidos. Sin embargo, en los últimos años ha ido perfilándose una tendencia hacia una disminución relativa en la capacidad de absorción de este país para las exportaciones cafetaleras de la región. A finales de los años ochenta era el destino de alrededor de 36% de la exportación de café centroamericana, pero últimamente ese porcentaje ha descendido hasta 24%. (Véase el cuadro 48.)

Cuadro 48

DESTINO GEOGRÁFICO DE LAS EXPORTACIONES CAFETALERAS DEL  
ISTMO CENTROAMERICANO

(Porcentaje anual promedio de la exportación regional total)

Mercado de exportación	1986/1988	1989/1991	1992/1994	1995/1997
América del Norte	38.8	34.7	35.9	29.1
Estados Unidos	36.4	31.4	32.9	24.4
Unión Europea	45	48.9	53.6	58.7
Alemania	23.9	26.3	25.2	25.3
Asia	6.8	7.1	5.5	5.1
Japón	6.8	7.1	5.5	5.1
Resto del mundo	9.4	9.3	5	7.1

Fuente: CANPLUS, 1999.

El grupo de países de la Unión Europea constituye el otro gran mercado de los productores de café del Istmo Centroamericano. A finales del decenio de los años ochenta este conjunto de países absorbía un promedio equivalente a 45% de la exportación de la región; pero al contrario de lo que ocurrió con el mercado estadounidense, la importancia del europeo fue ascendiendo progresivamente, de manera que en los últimos años es el destino de casi 60% del volumen de café vendido por el Istmo en el exterior. Alemania aparece como el principal cliente individual en Europa, pues allí se coloca desde 1986 un promedio equivalente a la cuarta parte de la exportación conjunta de los seis países.<sup>90</sup> En cuanto a Japón, en la década de los noventa se advierte una tendencia disminuir sus niveles de participación con respecto al café centroamericano.

#### b) Estructura de los flujos de exportación de café del Istmo Centroamericano

Costa Rica, Guatemala y El Salvador —en este orden— son los mayores exportadores de café del Istmo Centroamericano. Entre los tres generan en la actualidad casi tres cuartas partes

<sup>90</sup> En 1998-1999 el consumo por habitante de café en Alemania disminuyó 0.8 kilogramos, al tiempo que se llevó a cabo una modificación en la mezcla predominante de variedades. Este cambio estuvo por completo determinado por factores de precio, no de calidades, lo que a mediano plazo podría afectar a los exportadores del Istmo Centroamericano en esta plaza europea.

del valor total de las ventas regionales de este producto en los mercados internacionales. Su participación conjunta descendió relativamente en el transcurso de los últimos 10 años, dado que a mediados del decenio de los ochenta su aporte agregado era casi equivalente a cuatro quintas partes del total. Guatemala es el principal exportador centroamericano. Hace 10 años compartía esta posición con El Salvador, pero mientras que la contribución relativa de este país al acopio regional de divisas por exportación de café se debilitó, la de Guatemala mejoró ligeramente. (Véase el cuadro 49.)

Cuadro 49

ISTMO CENTROAMERICANO: ESTRUCTURA DE PARTICIPACIONES  
RELATIVAS EN LAS EXPORTACIONES DE CAFÉ

(Contribución promedio anual en el valor corriente total de la región)

	1986/1988	1989/1991	1992/1994	1995/1997	1998 a/
Costa Rica	22.5	24.4	25.0	22.2	20.9
El Salvador	27.1	22.5	22.9	22.2	16.6
Guatemala	26.8	30.1	29.1	30.3	30.2
Honduras	15.4	15.9	16.5	17.4	22.2
Nicaragua	6.6	6.0	5.2	6.6	8.8
Panamá	1.5	1.2	1.3	1.4	1.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

Por su parte, Honduras y Nicaragua ocupan un lugar intermedio, aunque la diferencia entre los montos del valor de las exportaciones cafetaleras de ambos países es importante. Desde la década de los años ochenta, y hasta 1994, los ingresos de exportación de Honduras triplicaban los de Nicaragua. En el período reciente esta brecha tiende a disminuir, y la diferencia cayó de 3:2 a 2:5, debido a la combinación de dos factores: la relativa estabilidad de los ingresos de exportación de Honduras y el crecimiento en los últimos años de los de Nicaragua. Estos dos países generan conjuntamente 31% del valor de las exportaciones cafetaleras del Istmo Centroamericano.

Panamá mantiene tradicionalmente una participación muy reducida en el contexto regional. Además, su contribución relativa a los ingresos totales del Istmo Centroamericano por exportaciones de café viene disminuyendo. En la actualidad, aporta sólo un dólar de cada 100 que ingresan a la región por este concepto.

**c) Situación competitiva del café del Istmo Centroamericano en los mercados de exportación**

De acuerdo con los resultados de análisis anteriores, el café debe ser considerado como uno de los productos de exportación del sector agropecuario centroamericano que mostró una capacidad competitiva suficiente para mantener e incluso incrementar su presencia en los grandes mercados de exportación en el período 1990-1995. (CEPAL, 1998.) Este perfil fue expuesto por los cafés centroamericanos tanto en el mercado general de la zona OCDE como en el de los Estados Unidos, y figura en ambos casos entre los productos con mejor posición competitiva (casi todos ellos productos no tradicionales, como el pescado preparado o en conserva, el aceite de palma o el alcohol etílico sin desnaturalizar, entre otros más cuya exportación han venido impulsando últimamente los países centroamericanos en un afán por diversificar su oferta de exportación).

Con información para un período mayor (1985-1996) y desagregada por país y grandes mercados, es posible ampliar el análisis citado en el caso particular del café. Los datos del cuadro 50 muestran los cambios ocurridos durante este lapso de 12 años en la posición competitiva del sector cafetalero del Istmo Centroamericano y de cada uno de los países en sus tres principales mercados: Europa Occidental, Japón y América del Norte. Se recordará que en estos tres mercados se realiza 91% de las ventas centroamericanas de café. Se consideran tres variables: participación en el mercado (PM), contribución (CT) y especialización (ES). La información se refiere a la partida CUCI 071, “café y sucedáneos del café”.

La variable PM mide la posición del café en cada uno de los mercados considerados. Su incremento denota una mejoría de la competitividad del producto frente al café de otros productores en un mercado particular, y viceversa. La información agregada para el conjunto del Istmo Centroamericano deja ver dos situaciones muy diferentes en el transcurso del período de referencia:

- i) En el mercado europeo los cafés centroamericanos consolidaron su presencia competitiva puesto que este indicador tuvo una variación de 50%, y
- ii) En los mercados de Japón y de América del Norte, en cambio, se observan sendos retrocesos del mismo indicador, mucho más acentuado en el segundo que en el primer caso.

Esta situación general, sin embargo, tiene expresiones diversas cuando se observa la información de cada país por separado. En el mercado europeo, el café de todos los países del Istmo Centroamericano, excepto Nicaragua, mejoró su participación. Los índices de Costa Rica y sobre todo de Panamá, presentaron variaciones de menor dimensión que la del conjunto, y el de El Salvador fue de una magnitud similar a este último; los índices de Guatemala y Honduras, en cambio, fueron mayores. Sobresale la mejoría registrada por la participación del café hondureño en este mercado.

Cuadro 50

CAMBIOS EN LA POSICIÓN COMPETITIVA DEL SECTOR CAFETALERO DEL ISTMO  
CENTROAMERICANO POR MERCADO

(Porcentajes)

		Europa Occidental			Japón			América del Norte		
		1985	1996	VA%	1985	1996	VA%	1985	1996	VA%
Café y sucedáneos del café (CUCI 071)										
América Central	PM	9.89	14.48	50.11	14.05	10.92	-22.32	16.62	15.57	-6.31
	CT	59.52	51.30	-13.81	50.88	45.21	-11.14	32.26	7.96	-75.32
	ES	65.02	119.86	84.33	75.66	132.48	75.10	33.24	21.13	-36.42
Costa Rica	PM	2.65	3.50	32.32	0.45	1.26	177.10	1.90	2.59	36.21
	CT	52.48	27.37	-47.85	44.06	36.10	-18.05	12.52	4.31	-65.56
	ES	57.34	63.95	11.53	65.51	105.79	61.49	12.90	11.44	-11.26
El Salvador	PM	2.52	3.79	50.56	3.23	1.06	-67.25	6.35	1.96	-69.13
	CT	89.55	93.44	4.35	73.42	75.69	3.10	61.82	6.73	-89.11
	ES	97.83	218.32	123.16	109.17	221.79	103.16	63.69	17.87	-71.94
Guatemala	PM	2.17	3.48	60.82	2.73	5.22	91.00	6.66	9.23	38.56
	CT	65.14	62.51	-4.05	42.81	75.49	76.33	50.82	18.77	-63.06
	ES	71.17	146.04	105.20	63.66	221.19	247.47	52.36	49.83	-4.83
Honduras	PM	1.09	2.60	137.97	6.64	3.38	-49.09	1.64	1.64	0.33
	CT	32.25	56.08	73.86	83.05	30.43	-63.36	14.66	3.38	-76.92
	ES	35.24	131.02	271.81	123.49	89.15	-27.81	15.10	8.98	-40.53
Nicaragua	PM	1.46	1.46	-0.09	1.01	0.01	-99.05	0.07	0.15	107.93
	CT	71.63	78.41	9.46	12.87	0.77	-94.05	4.03	1.72	-57.40
	ES	78.26	183.20	134.10	19.13	2.24	-88.28	4.15	4.55	9.75
Panamá	PM	0.06	0.06	8.36				0.52	0.80	53.51
	CT	1.23	0.60	-5.90				5.00	7.62	52.45
	ES	1.34	1.41	5.00				5.15	20.23	292.79

Fuente: CANPLUS, 1999.

VA%: Variación porcentual; PM: Participación de mercado; CT: Contribución y ES: Especialización.

En cuanto a la evolución de PM en el mercado de Japón, el café de El Salvador, Honduras y Nicaragua muestra fuertes pérdidas competitividad durante el período. Por su parte, los cafés de Costa Rica y Guatemala experimentaron progresos muy dinámicos. Para ambos países (los únicos cuya participación evoluciona de manera positiva en los tres mercados) el incremento observado por este indicador en Japón fue muy intenso.<sup>91</sup>

<sup>91</sup> Como consecuencia, la importancia del mercado japonés se incrementó significativamente para el sector cafetalero de estos dos países, y pasó en 1986-1988 de 1.7% y 4.6% de las exportaciones totales de café de Costa Rica y Guatemala, respectivamente, a 3.3% y 7.4% en 1995-1997.

Finalmente, en América del Norte el ya mencionado retroceso del indicador agregado regional es totalmente imputable a El Salvador, cuyo café sufrió una fuerte pérdida de posición en este importante mercado durante ese período. La PM de Honduras permaneció prácticamente invariable, en tanto que las de Nicaragua, Panamá, Guatemala y Costa Rica registraron, por orden de intensidad, variaciones positivas que indican un fortalecimiento de la presencia competitiva de sus respectivas exportaciones de café hacia América del Norte.

El índice de contribución (CT) rinde cuentas de la participación del café en la estructura de las exportaciones de bienes de la región y cada país hacia cada uno de los mercados que se están analizando. Sus cambios indican modificaciones del patrón de comercio y la presencia o no de tendencias hacia la diversificación. Los datos muestran que, para el conjunto de la región, el café disminuyó su peso relativo en el comercio exterior. Este hecho se verificó en los tres mercados, aunque con mucha más fuerza en el de América del Norte. El sentido de la evolución de este indicador sugiere, de manera general, que durante estos años se logró cierta diversificación de la canasta de exportaciones del Istmo Centroamericano, pero también expresa los retrocesos generales registrados por el café en Japón y América del Norte.

La especialización (ES) es un indicador de la competitividad del café de la región y de cada país en relación con la competitividad global del sector exportador (regional o nacional, según el caso). Un valor superior (inferior) a la unidad significa que la participación del café en el mercado de referencia es superior (menor) al que tiene en el comercio exterior de la región o del país e indica, por consiguiente, que en ese mercado particular la región o el país tiene un alto (bajo) grado de especialización en el café. El Istmo Centroamericano incrementó su ES en los mercados europeo y japonés, y la disminuyó en el norteamericano.

El mismo patrón de comportamiento —con intensidades que obviamente son diferentes— observaron las ES de Costa Rica, El Salvador y Guatemala. En Honduras este indicador retrocedió marcadamente en los mercados japonés y norteamericano, en tanto que en Europa tuvo un ascenso sumamente dinámico (que de hecho es el mayor incremento individual de los países de la región en este mercado). La ES de Nicaragua sólo creció en el mercado japonés. En Panamá —país que prácticamente no exporta café a Japón— la especialización sufrió un ligero aumento en el mercado europeo y un incremento sustancial en el norteamericano.

### **3. Situación del producto en los países del Istmo Centroamericano**

#### **a) Producción y comercio**

La superficie total dedicada al cultivo del café en el conjunto de la región apenas se modificó en la década de los años noventa. Por cada 100 hectáreas cosechadas con este producto en 1990, se añadieron otras siete en el transcurso del decenio (es decir, a razón de una hectárea por 100, en promedio, por año). En total, la superficie dedicada al cultivo del café se incrementó en 56 500 hectáreas entre 1990 y 1998 en toda la región. Tal comportamiento refleja sin duda el estado desfavorable de los precios internacionales entre 1989 y 1993, y su inestable recuperación ulterior. (Véase el cuadro 51.)



Cuadro 51

ISTMO CENTROAMERICANO: SUPERFICIE COSECHADA DE CAFÉ  
Y DISTRIBUCIÓN POR PAÍS

	1990	1995	1996	1997	1998 a/
Miles de hectáreas					
Istmo Centroamericano	801.2	831.1	836.9	847.0	857.7
Porcentajes					
Costa Rica	14.4	13.0	12.9	12.8	12.4
El Salvador	21.8	19.7	19.6	19.4	19.1
Guatemala	33.2	32.1	32.2	31.9	31.8
Honduras	18.7	22.1	22.6	22.9	23.3
Nicaragua	8.8	10.1	10.0	10.1	10.4
Panamá	3.1	3.0	2.7	3.0	3.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

La superficie disminuyó relativamente en tres países, creció también en términos relativos en dos y se mantuvo estable en uno. El mayor descenso se observó en El Salvador, que al inicio del decenio de los años noventa era el país con la segunda superficie agrícola más grande dedicada al cultivo de café en la región. En El Salvador, la pérdida de participación relativa incluye también una reducción absoluta (de cerca de 7%) de las tierras consagradas al cultivo entre 1990 y 1997. De hecho, esta evolución prolonga una tendencia que empezó en los años ochenta, cuando el área de producción del café disminuyó aproximadamente en 10 000 hectáreas, equivalentes a cerca de 6% de la superficie que llegó a cultivarse con este producto en El Salvador en los primeros años de aquella difícil década.<sup>92</sup>

Costa Rica y El Salvador, cuyas respectivas participaciones registran pequeños descensos en el área total dedicada al cultivo del café en la región, disminuyeron su superficie absoluta (7.8% y 6.3%, respectivamente, entre 1990 y 1998). Guatemala sigue siendo el país que mayor área agrícola dedica a este cultivo (casi una tercera parte del total regional). La evolución reciente de la superficie dedicada al cultivo del café en este país no altera la tendencia prevaleciente en los decenios de los años setenta y ochenta, en los que la extensión de las tierras cafetaleras permaneció estancada. Por su parte, Panamá es el país con menos tierra asignada a la producción de café en la región. Tanto su participación relativa como su dimensión absoluta en la presente década se han mantenido.

<sup>92</sup> Samper (1999) señala que en la región oriental del país, debido a la guerra civil que padeció El Salvador en aquellos años, se registró un abandono muy pronunciado de los cafetales.

Las superficies de cultivo de Nicaragua y Honduras, por último, tuvieron crecimientos superiores a los del conjunto regional (18.5% y 50.1%, respectivamente en el mismo período). En el caso nicaragüense, se trata de una auténtica recuperación del área cafetalera, que durante los años ochenta se redujo de manera muy aguda.<sup>93</sup> Además de las tensiones políticas y sociales de aquel decenio en Nicaragua, suelen mencionarse factores de orden estrictamente económico (baja rentabilidad, escasez de mano de obra, ausencia de financiamientos, por ejemplo) para explicar la contracción de la superficie dedicada al café.

El caso de Honduras es diferente. El fuerte crecimiento de su área de cultivo cafetalera en los últimos años es la continuación de una tendencia inaugurada un cuarto de siglo de atrás. Como reporta Samper (1999), entre 1974 y finales de la década siguiente, esa área se duplicó. Con una superficie promedio de 150 000 hectáreas hacia el inicio del decenio de los noventa, la ampliación de las tierras cafetaleras ha continuado y en la actualidad se cifra en torno a las 200 000 hectáreas. El sector cafetalero hondureño ocupa ya el segundo lugar en extensión de tierras entre los seis países del Istmo Centroamericano.

Información testimonial recogida para la elaboración de este estudio indica que el sector cafetalero de Honduras se ha beneficiado en los últimos años de flujos significativos de nueva inversión. Esto marca una gran diferencia con lo sucedido, por ejemplo, en El Salvador.

Con respecto a la producción, la tendencia regional durante la década de los años noventa siguió en términos generales la pauta de la producción a escala internacional, con cierto retraso relativo en el ritmo de crecimiento en la segunda mitad del decenio. (Véase el cuadro 52.)

De los tres grandes países productores —Costa Rica, El Salvador y Guatemala— sólo este último acrecentó, aunque moderadamente, su nivel de participación en el producto regional. Con ello refrendó su posición dominante en el Istmo Centroamericano en cuanto al volumen absoluto de la producción, que en Guatemala creció con cierto dinamismo a finales de los ochenta y durante la primera mitad de los noventa. Posteriormente —tal como ocurrió de manera general en la región—, el crecimiento perdió impulso. Con todo, cerca de una tercera parte del café producido en el Istmo se cultiva en Guatemala.

Nicaragua y Honduras, en correspondencia con las tendencias ya descritas respecto de la superficie de cultivo, también incrementaron sus aportaciones relativas al producto regional. En Nicaragua había concluido a fines de los años setenta un largo ciclo de más de dos décadas durante el que la producción cafetalera creció constante y dinámicamente. Hacia los años 1978-1979 su volumen alcanzó una marca máxima de casi un millón de sacos; sin embargo, 10 años más tarde había disminuido alrededor de 40%. El cambio del ambiente económico y político de los noventa favoreció, sin duda, una recuperación de la capacidad productiva perdida en los años precedentes; si bien su aporte al producto regional sigue siendo uno de los dos más reducidos, la cuota que representa fue aumentando de manera firme en la última década. En relación con los niveles mínimos alcanzados 10 o 12 años atrás, el producto cafetalero nicaragüense hoy es casi 50% mayor.

---

<sup>93</sup> No hay un consenso sobre la dimensión exacta del descenso de la superficie cultivada de café, pero en algunas fuentes se llega a estimar como muy drástica entre el inicio y el final del decenio de los años ochenta. Véase Clemens y Simán (1994).

Cuadro 52

ISTMO CENTROAMERICANO: PRODUCCIÓN TOTAL DE CAFÉ  
Y DISTRIBUCIÓN POR PAÍS

	1990	1995	1996	1997	1998 a/
Miles de toneladas					
Istmo Centroamericano	660.7	700.2	733.0	711.9	719.9
Porcentajes					
Costa Rica	21.9	22.1	21.4	17.1	20.7
El Salvador	23.0	20.1	19.2	17.7	16.6
Guatemala	29.7	30.9	30.3	31.6	31.0
Honduras	17.9	18.9	19.9	24.2	21.5
Nicaragua	5.9	6.5	7.8	7.9	9.0
Panamá	1.7	1.5	1.3	1.5	1.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

Honduras es un caso de expansión continua de la producción que se asocia, como ya se vio, a un modelo extensivo de las superficies de cultivo. A pesar de su nivel tecnológico comparativamente bajo, la disponibilidad e incorporación de tierras potencialmente aptas posibilitó un dinámico incremento del producto.<sup>94</sup> Tal evolución aupó a su sector cafetalero, hacia los años finales del decenio, a un nivel similar al de Costa Rica, y le permitió incluso superar en este terreno a El Salvador.

La producción de El Salvador —que en los años setenta, en la antesala de la guerra civil, duplicó su volumen gracias a ser entonces uno de los caficultores más eficientes del mundo— sigue en los años noventa una trayectoria decepcionante. Esto es así en la medida en que el volumen del producto no ha logrado alcanzar el nivel previo a la crisis de los ochenta, además de presentar, desde 1995, cierta tendencia al estancamiento, e incluso a la disminución.

Por su parte, el sector cafetalero de Costa Rica, después de mantener durante casi cuatro décadas un fuerte ritmo de crecimiento (el volumen de su producto llegó a más que triplicarse entre 1950 y 1990), entró en la década de los años noventa en un período de letargo. Su crecimiento reciente ha sido volátil y, junto con el salvadoreño, uno de los menos dinámicos del Istmo Centroamericano. Hay ciertos síntomas de agotamiento de las fuentes tradicionales de crecimiento de este sector de la economía costarricense: la reserva territorial de su expansión ya es escasa en el país y —a juicio de algunos expertos consultados expresamente— el modelo de

<sup>94</sup> Samper (1999) hace notar que esta estrategia ha permitido a Honduras “trascender los avatares del comercio mundial, siguiendo una expansiva lógica interna en vez de responder mecánicamente a las fluctuaciones de precios”.

explotación intensivo en que basó su desarrollo en las últimas décadas parece haber alcanzado en muchos casos sus límites.

Finalmente, la tendencia de la producción panameña, que por su dimensión es la de menos importancia relativa de toda la región, mantiene desde 1995 un ritmo de crecimiento inferior a la tasa regional.

A diferencia de lo que ocurre con otros productos agropecuarios tradicionales —como el azúcar—, los rendimientos físicos del cultivo de café en el Istmo Centroamericano han permanecido prácticamente inalterados durante los últimos años. Sólo Costa Rica y, muy ligeramente El Salvador, presentan rendimientos superiores al promedio regional. Los indicadores correspondientes a Guatemala y Honduras se mantienen en torno a ese promedio, en tanto que Nicaragua y Panamá presentan los rendimientos más bajos (con una tendencia hacia la convergencia con el promedio regional en el caso nicaragüense). (Véase el cuadro 53.)

Cuadro 53

## ISTMO CENTROAMERICANO: RENDIMIENTO DEL CULTIVO DEL CAFÉ

(Toneladas por hectárea)

	1990	1995	1996	1997	1998 a/
Istmo Centroamericano	0.8	0.8	0.9	0.8	0.8
Centroamérica	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9
Costa Rica	1.3	1.4	1.5	1.1	1.4
El Salvador	0.9	0.9	0.9	0.8	0.7
Guatemala	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8
Honduras	0.8	0.7	0.8	0.9	0.8
Nicaragua	0.6	0.5	0.7	0.7	0.7
Panamá	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

En este terreno subsisten grandes diferencias en la región. El rendimiento medio de la caficultura costarricense triplica y duplica, respectivamente, el panameño y el nicaragüense. Estas disparidades no constituyen una novedad en el Istmo Centroamericano y reflejan en una medida importante diferencias (que serán examinadas más adelante) de los modelos nacionales de organización e integración del sector. En todo caso, el estado que presentan las caficulturas centroamericanas en materia de rendimientos es casi siempre una prolongación de tendencias

configuradas con anterioridad a la década de los años noventa. En los años sesenta y setenta la producción promedio por hectárea de Costa Rica y El Salvador conoció incrementos sustanciales, y ambos países llegaron a colocarse entre los de más alto nivel del mundo.<sup>95</sup> En el transcurso de la década de los años ochenta (aunque por razones que no son necesariamente las mismas), este indicador retrocedió en ambos casos, y desde entonces se mantiene en un nivel similar al actual. La producción promedio de café por hectárea en el resto de los países del Istmo Centroamericano también presenta un panorama que, en términos generales, difiere muy poco del que generaron las difíciles condiciones económicas y políticas del decenio de los años ochenta.

Conviene señalar que estas tendencias de la productividad ocurren en un contexto de crecimiento moderado de la producción cafetalera mundial, de casi estancamiento —como se ha visto— de la superficie cosechada en el Istmo Centroamericano, de cambios en la participación relativa de los países y de declinación del precio.

La producción cafetalera del Istmo Centroamericano es una actividad completamente extrovertida. En promedio para toda la región, 9 de cada 10 unidades de producto se comercializan en los mercados internacionales. En comparación con otros cultivos tradicionales de exportación —el azúcar e incluso el banano, que tiene uno de los más altos coeficientes de exportación a producto—, el café se distingue por ser quizás el más internacionalizado en los países de la región, dado que su circuito económico sólo se completa a condición de que se realice la casi totalidad del producto en el mercado mundial. Tal característica es además válida para todos los países, y esto también constituye hasta cierto punto una diferencia con respecto a los otros productos tradicionales de exportación, que por lo general presentan coeficientes de exportación a producto muy diferenciados de un país a otro. (Véase el cuadro 54.)

El sector cafetalero de Guatemala es el que presenta el grado más alto de extroversión. En los últimos cinco ciclos exportó en promedio anual más de 95% del volumen producido. Le siguen de cerca Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá, con más de 85%. Viene después Honduras, apenas un poco más abajo, con un promedio anual de 80%.

Por consiguiente, las pulsaciones del mercado internacional son en verdad determinantes para las caficulturas de todos los países del Istmo Centroamericano. A diferencia de otros productos agropecuarios de exportación, como el azúcar, el café no tiene en la región un mercado interno con posibilidades de llegar a significar un soporte, aunque fuera relativo.

## **b) Relevancia económica y social de la producción de café**

El sector cafetalero tiene gran significación en la vida económica y social de los países centroamericanos. En todos ellos —con la sola excepción de Panamá— este producto representa fracciones del PIB que se ubican entre 2% y 6%. Entre los cultivos tradicionales de exportación

---

<sup>95</sup> Estos países lograron obtener rendimientos de 1 700 y 1 200 kilogramos de café oro por hectárea, respectivamente.

que se producen de manera generalizada en la región, sólo el café acredita estos niveles de participación. A mediados de los años ochenta este producto llegó a generar cerca de 10% del PIB de El Salvador. Esta elevada tasa de participación disminuyó en los años posteriores y ahora se encuentra en un rango similar al de Guatemala, Honduras y Nicaragua. El sector cafetalero de estos tres países ha mantenido desde 1985 una tasa de participación en la economía que en términos generales es homogénea. En Costa Rica, en cambio, disminuyó en los noventa y en Panamá tiene poca importancia. (Véase el cuadro 55.)

Cuadro 54

ISTMO CENTROAMERICANO: COEFICIENTES DEL VOLUMEN DE EXPORTACIÓN  
A PRODUCTO DE CAFÉ a/

	1990	1995	1996	1997	1998 b/
Istmo Centroamericano	97.4	88.3	97.7	98.0	89.7
Centroamérica	97.7	88.1	97.8	98.4	89.6
Costa Rica	96.8	82.9	100.9	105.8	94.6
El Salvador	97.9	76.8	98.0	131.4	97.6
Guatemala	103.6	103.1	107.5	113.2	104.5
Honduras	88.1	81.4	84.8	60.1	80.9
Nicaragua	99.9	88.9	84.9	66.9	85.2
Panamá	75.1	104.5	84.9	69.8	86.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ En algunos años las cifras indican que se exportan volúmenes superiores a los producidos. Esto se explica por la disponibilidad de existencias exportables.

b/ Cifras preliminares.

Más relevante resulta el peso relativo de la economía cafetalera en el contexto del sector agrícola de los seis países. En El Salvador la producción de café representa una fracción promedio equivalente a 40% del valor agregado que se genera en el conjunto del sector agrícola. Aunque la participación de la actividad cafetalera en el PIB nacional disminuyó desde 1985, su peso en el producto agrícola sigue siendo de gran importancia (lo que denota, a un tiempo, la diversificación del aparato productivo del sector no agrícola de la economía y cierta rigidez o “permanencia” de la estructura del producto agrícola de este país).

En el otro extremo se encuentra Panamá, cuyo sector cafetalero aporta 5% del PIB agrícola (la cuota más baja de toda la región). En Guatemala y Nicaragua, el café oscila entre 25% y 30% del valor de la producción agrícola. En Costa Rica, donde esta tasa de participación ha ido disminuyendo, sigue representando cerca de una quinta parte del producto agrícola de la

nación. En Honduras, por último, el café incrementó sustancialmente su importancia relativa en el sector agrícola nacional durante la segunda mitad de los años noventa y llegó a representar cerca de la mitad del valor del producto bruto de dicho sector.

Cuadro 55

ISTMO CENTROAMERICANO: PARTICIPACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE CAFÉ  
EN EL PIB

(Porcentajes)

	PIB total							PIB agrícola						
	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998 a/	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998 a/
Costa Rica	4.5	4.1	2.0	2.8	2.3	2.6	2.3	36.8	30.0	18.1	22.3	19.0	21.9	18.6
El Salvador	16.4	9.3	4.5	4.4	2.9	3.6	...	53.8	47.8	40.8	47.0	30.7	36.2	...
Guatemala	4.6	5.2	4.9	4.4	4.4	4.2	4.1	27.7	30.1	28.1	27.6	27.4	26.4	25.8
Honduras	4.1	4.1	2.1	5.7	5.9	6.3	6.2	29.8	31.8	17.6	47.0	52.9	45.8	46.2
Nicaragua	5.5	4.7	4.4	4.6	5.2	5.0	5.8	40.1	30.8	27.5	28.1	30.0	27.5	30.9
Panamá	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	3.7	4.1	3.8	5.9	5.9	5.3	5.2

Fuente: CEPAL sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

La exportación cafetalera es una de las más importantes fuentes de ingreso de divisas en la economía centroamericana. Lo es incluso en Costa Rica, donde el peso del producto dentro de la exportación total de bienes ha disminuido en la última década, debido sobre todo a la diversificación de la oferta exportadora del país y al más rápido crecimiento del conjunto del comercio exterior. Y lo es, sin duda en El Salvador, donde la contribución del café sigue siendo la fuente de una quinta parte del valor de la exportación de bienes, mientras que en Honduras y Nicaragua su importancia relativa incluso tiende a incrementarse, generando ya 22% y 28%, respectivamente, del ingreso en la balanza comercial. También en este capítulo, el sector cafetalero de Panamá se sitúa muy por debajo de los promedios regionales. (Véase el cuadro 56.)

Además de ser una fuente de valor e ingreso, la actividad cafetalera es una generadora neta de empleo en las economías de la región. El mayor volumen del empleo se concentra en labores de asistencia del cultivo, recolección del fruto y procesamiento del producto. En Costa Rica, el empleo directo generado por el cultivo del café representa 4.5% del empleo nacional y 21% del empleo agropecuario. (ICAFE, 1998.) En Guatemala 11% de la población económicamente activa tiene ocupación en el sector. (LMC, 1999.) En Nicaragua el café da trabajo a 30% de la población ocupada en el sector agrícola. (PANIF, 1998.) En Honduras, 64 000 familias lo cultivan y es la fuente de 350 000 empleos permanentes en el área rural (volumen de ocupación que se duplica con empleos estacionales en los meses de cosecha). (Osorio, 1999.)

Cuadro 56

ISTMO CENTROAMERICANO: PESO DEL CAFÉ EN EL VALOR DE LAS  
EXPORTACIONES TOTALES DE BIENES FOB

(Porcentajes del valor total)

	1990	1995	1998 a/
Costa Rica	12.3	12.0	7.3
El Salvador	40.4	21.8	13.1
Guatemala	26.7	26.8	20.7
Honduras	20.2	23.9	21.5
Nicaragua	21.4	24.9	27.9
Panamá	3.1	5.8	3.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

La participación de la caficultura en la generación de empleo en las economías de la región aumentaría considerablemente si se incluyera la ocupación indirecta (administración de fincas, proveedores, torrefacción, comercialización). Si además, como sugiere Samper (1999), se añadieron en el cálculo los miembros de las numerosas unidades doméstico-campesinas que cultivan el café, la población vinculada productivamente a esta actividad en la región resultaría sustancialmente mayor.<sup>96</sup>

### c) Organización agroindustrial del sector cafetalero

En la industria del café del Istmo Centroamericano están presentes cuatro tipos de agentes económicos cuyas actividades particulares están estrechamente entrelazadas. Productores agrícolas, beneficiadores o procesadores primarios de la materia prima, tostadores o procesadores de productos terminados, y exportadores. Hay una amplia variedad regional de situaciones particulares por cada tipo de agente, así como de sus mutuas relaciones. (Véase el cuadro 57.)

Una característica común del sector cafetalero de los países del Istmo Centroamericano es la existencia en todos ellos de un número muy elevado de micro y pequeños productores. Con mucha frecuencia este tipo de plantación suele estar asociado con la actividad productiva de unidades familiares comunitarias, y en numerosos casos se combina con otras actividades agropecuarias. En este sentido, el café aparece como la base productiva de un segmento social y económico muy vasto en la mayoría de los países de la región.

<sup>96</sup> Un fenómeno social asociado a la ocupación que genera el sector cafetalero es el de las fuertes migraciones que se dan entre regiones y países en los meses de recolección del fruto, cuando las fincas requieren un número mayor de brazos.



Cuadro 57

ISTMO CENTROAMERICANO: ALGUNAS CARACTERÍSTICAS NACIONALES DE LOS  
AGENTES ECONÓMICOS DE LA AGROINDUSTRIA CAFETALERA

Costa Rica	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hay 70 000 productores de café; 25% de ellos producen 75% del producto. Algunos de éstos poseen fincas de más de mil fanegas. Por la superficie de cultivo, la mayor parte de los productores son considerados como medianos y pequeños.</li> <li>2. Existen registradas 193 empresas beneficiadoras. De ellas, 95 están en funcionamiento; cinco son de gran tamaño y, de éstas, tres son de propiedad extranjera.</li> <li>3. Hay 38 firmas torrefactoras. De su producción, 70% se consume en el mercado interno.</li> <li>4. Las empresas exportadoras son 30.</li> </ol>
El Salvador	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hay 18 245 productores: 78% tienen fincas inferiores a 10 manzanas; 8% con dimensiones de 10 a 20 manzanas; 7% entre 20 y 50 manzanas, 4% entre 50 y 100 y 3% de más de 100 manzanas.</li> <li>2. El 87% de los productores genera un máximo de 200 quintales de producto, y aporta el 25% de la producción nacional. El siguiente segmento (rango de 200 a 2 000 quintales) está constituido por el 12% de los productores, que aportan 50% del producto. Un total de 182 productores (1% del total) producen más de 2000 quintales y generan en conjunto 25% del producto cafetalero del país.</li> <li>3. Hay 46 beneficios. En su conjunto (cosecha 1998/1999) sólo operan el 56% de la capacidad instalada total.</li> <li>4. Existen 119 exportadores inscritos en el Consejo Salvadoreño del Café.</li> </ol>
Guatemala	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se estima en 61 521 el número de productores; de ellos, 59 646 son pequeños, tanto individuales como socios de alguna asociación o cooperativa. Existen 1 875 fincas, de las cuales 213 son grandes, 317 medianas y 1 345 pequeñas.</li> <li>2. El 45% de la producción proviene de las grandes fincas; 25% de las medianas y 30% de las pequeñas y micro plantaciones.</li> <li>3. Existen 4 000 beneficios húmedos distribuidos en todo el país, generalmente instalados en las propias fincas. A diferencia de lo que ocurre en otros países de la región, este proceso está muy descentralizado y geográficamente disperso en Guatemala.</li> <li>4. En el segmento de "tostadores" 70% del producto procesado corresponde a pequeñas y medianas empresas; el 30% restante lo realizan las grandes.</li> <li>5. Hay 95 firmas exportadoras (algunas propiedad de los productores y procesadoras). Las 10 mayores empresas concentran 60% del negocio (seis de ellas son filiales de alguna gran empresa comercializadora transnacional, y controlan 35% de la exportación). Hay 30 compañías medianas que controlan 30% del mercado. El resto corresponde a pequeñas firmas comercializadoras. Un total de 12 cooperativas están involucradas en al exportación.</li> </ol>
Honduras	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hay 63 703 productores registrados.</li> <li>2. El 95.2% genera cosechas individuales por un máximo de 200 quintales. Disponen de 77% de la superficie cultivada de café y generan 60% de la producción nacional.</li> <li>3. Los productores medianos (cosechas de 200 a 1 000 quintales) representan 4.5% del número total de productores, cultivan 13% de la superficie cafetalera y aportan 22.5% del producto sectorial.</li> <li>4. Los grandes productores (cosechas de más de mil quintales) son 170, número que representa 0.3% del total. Cultivan 10% de la superficie y cooperan con el 18% de la producción nacional de café.</li> </ol>

/Continúa

Cuadro 57 (Conclusión)

Nicaragua	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hay 30 400 productores de café. De éstos, 28 745 (94.55%) son pequeños que cultivan 57% de la tierra dedicada a la caficultura y generan 24% del producto total.</li> <li>2. Los productores medianos son 1 492 (4.91%). Concentran 32% de la superficie cultivada y aportan 40% del producto cafetalero.</li> <li>3. Los grandes productores son 163 (0.54%). Con 11% de la tierra cultivada y 36% del producto.</li> <li>4. El procesamiento de la materia prima (beneficio y torrefacción) se concentra en empresas grandes (75% y 90%, respectivamente) y medianas (10% y 15% de cada total).</li> <li>5. La exportación y la distribución en el mercado nacional, en cambio, está muy concentrada en pequeñas firmas (80% del total); las medianas y grandes sólo controlan fracciones relativamente reducidas del negocio (5% y 15%).</li> </ol>
Panamá	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Existen 8 689 explotaciones cafetaleras.</li> <li>2. La mayor parte de los productores son pequeños; de ellos proviene 80% del volumen de la producción. Las plantaciones grandes y medianas se distribuyen equitativamente el 20% restante del producto cafetalero nacional.</li> <li>3. El procesamiento del café se centraliza en empresas grandes, en las que se realiza 85% del producto (105 en medianas y 5% en pequeñas).</li> <li>4. La comercialización del productor también está muy concentrada en grandes firmas, que realizan 90% de la exportaciones de café y 85% de la distribución en el mercado nacional.</li> </ol>

Fuente: Entrevistas realizadas en junio de 1999 con directivos de ICAFÉ (Costa Rica), Consejo Salvadoreño del Café (El Salvador), ANACAFE (Guatemala), IHCAFE (Honduras), CONICAFE (Nicaragua), IDIAP (Panamá).

El peso de este numeroso contingente de productores en la generación del producto cafetalero es diferente en cada país. Mientras que en Panamá y El Salvador la casi totalidad de la producción es generada en pequeñas y medianas plantaciones, en Honduras y Costa Rica éstas aportan respectivamente tres quintas partes y una cuarta parte del producto cafetalero.<sup>97</sup> En Guatemala y Nicaragua, las fincas pequeñas son el origen de 25% y 30% del volumen de café producido, respectivamente, en tanto que las plantaciones medianas aportan en cada caso 25% y 40% de los totales nacionales.

Por otra parte, los grados de concentración del producto cafetalero en las grandes plantaciones —que prácticamente son inexistentes en Panamá y El Salvador—<sup>98</sup> presentan también un espectro diferenciado. En Guatemala las grandes fincas representan menos de un punto porcentual de las explotaciones cafetaleras, pero concentran cerca de la mitad (45%) del producto total. En Nicaragua y Honduras la proporción de las grandes plantaciones es menor (0.5% y 0.3%, respectivamente, del número total de explotaciones cafetaleras), y también la dimensión del producto que concentran: 36% y 18% en cada caso.

Ahora bien, en los últimos años se presenta cierta tendencia al fraccionamiento de las grandes fincas por razones de rentabilidad. En Guatemala —que como ya se dijo es donde se

<sup>97</sup> En el caso de Honduras, este tipo de unidades productivas son mayoritariamente campesinas.

<sup>98</sup> La reforma agraria de principios de los años ochenta transformó la estructura de propiedad que hasta entonces había prevalecido en El Salvador. De acuerdo con la información estadística oficial, antes de esta reforma 7% de los caficultores controlaba 72% de la superficie de producción y tres cuartas partes del producto.

detectan los mayores índices de concentración del producto en grandes plantaciones— los nuevos productores que ingresan al sector están desarrollando un nuevo modelo de finca cafetalera: relativamente pequeña en superficie, mediana por el volumen de su producción y con niveles tecnológicos, de financiamiento y de productividad equiparables (e incluso superiores) a los de las fincas de mayores dimensiones. En el marco de esta tendencia, en Guatemala se espera que al cierre del primer lustro del siglo XXI este tipo de productores eleve a 50% la participación de las fincas pequeñas en el producto nacional cafetalero.<sup>99</sup>

Como quiera que sea, el hecho central es que el sector cafetalero sigue caracterizándose en el Istmo Centroamericano por un alto grado de concentración. Los pequeños propietarios, que cuantitativamente son un contingente muy numeroso, retienen proporciones relativas muy bajas del precio final. De ahí la necesidad —económica y socialmente estratégica— de desarrollar los vínculos entre los diversos segmentos de la cadena agroindustrial.

Los productores de los países de la región muestran, en términos generales, una capacidad que en promedio es muy similar para integrarse a la cadena agroindustrial. De acuerdo con los especialistas entrevistados al respecto, tal capacidad puede ser calificada, en una escala ascendente de 1 a 10, en torno a 6 o 7. En países como Guatemala y Costa Rica —aunque esta observación tal vez pueda generalizarse a casi toda la región— se hacen esfuerzos considerables para reducir la producción cafetalera de baja calidad; no obstante, debe señalarse que en todos los países subsisten problemas generales de bajo rendimiento y, sobre todo en el caso de las fincas pequeñas, considerables rezagos tecnológicos que, en la medida en que fueran superados, podrían tornarse en plazos perentorios en factores de impulso hacia una mayor productividad y una utilización más eficiente de los factores.

Por lo demás, tanto las caficulturas como los distintos tipos de caficultores de los países centroamericanos presentan situaciones tecnológicas y de organización muy diferenciadas. Como se explica con mayor detalle en el recuadro 17, en la región hay un arco relativamente amplio en cuanto a los modos de cultivar el café, con patrones tecnológicos y de explotación que pueden presentar grandes diferencias entre países (y, no pocas veces, incluso entre los productores de un mismo país). En todos los casos se advierte que las consecuencias de un conjunto muy variado de problemas heredados de la década de los ochenta —tanto sectoriales como de naturaleza económica, social y política— siguen proyectando con gran fuerza sus inercias sobre la dinámica de las caficulturas de la región.

En cuanto a la articulación en la cadena agroindustrial de los procesadores de café (beneficiadores y torrefactores), tampoco hay una modalidad dominante en la región, si bien es posible que las diferencias sean menos amplias que en el caso de los productores.

Como es natural, el número de unidades de procesamiento de la materia prima cafetalera es mucho menor. La mayor parte de ellas son empresas beneficiadoras, lo que se explica por las características dominantes de esta agroindustria en la región centroamericana: el café se exporta en oro (o verde), que es el punto donde generalmente se detiene el proceso productivo local.

---

<sup>99</sup> En cuyo caso será entonces necesario distinguir entre fincas pequeñas “tradicionales” y “modernas”, debido a las grandes diferencias tecnológicas, financieras y de organización que existen entre ambas.

Como proyecto económico, la torrefacción prácticamente no se ha desarrollado en los países productores del Istmo. En Costa Rica, que cuenta con una de las mayores infraestructuras de torrefacción, se consume localmente el 70% del producto procesado en este segmento de la cadena productiva (dos empresas controlan más del 68% de este mercado).

#### Recuadro 17

#### PATRONES DE CULTIVO DEL CAFÉ EN CINCO PAÍSES CENTROAMERICANOS: UNA SÍNTESIS

Costa Rica. La respuesta al encarecimiento de la tierra y la mano de obra en este país ha sido la intensificación del cultivo. La tecnificación del cultivo, aunque diferenciada por regiones y tipos de productores, es más o menos generalizada. Una cuarta parte del área cafetalera se cultiva a pleno sol. Hay una fuerte aplicación de insumos químicos; estos factores, junto a la introducción de variedades mejoradas de porte bajo, altas densidades de siembra y poda sistemática por lotes, explican los incrementos históricos de la producción. Debido a los altos costos laborales, pero también por razones naturales, se ha generalizado el control químico de malezas.

El Salvador. En este país se presenta un proceso de “desintensificación” del cultivo. En el marco de los acontecimientos económicos, sociales y políticos de los años ochenta se invirtió la tendencia, mantenida desde mediados de siglo, de desintensificación de la siembra de café, que llegó a promediar alrededor de 4 000 cafetos por hectárea. Por otra parte, hay un envejecimiento de las plantaciones. A finales de los años ochenta ya se advertía que un alto porcentaje de los cafetales eran mayores de 30 años. En el transcurso de los años ochenta el sector cafetalero sufrió una fuerte descapitalización que todavía sigue gravitando negativamente sobre él.

Guatemala. El uso de sombra sigue siendo extendido en la caficultura guatemalteca, aunque los grados de especialización y tecnificación son muy variados. Incluso en el sector campesino se localizan explotaciones altamente especializadas, en tanto que otras —la mayoría— combinan la producción de café con la de alimentos familiares. En algunas de estas unidades hay procesos de intensificación tecnológica incipientes (sombrio permanente, variedades de porte alto y mantenimiento de los plantíos). En las grandes fincas hay variantes en cuanto al grado de tecnificación, pero la abundante disponibilidad de mano de obra barata es un factor que, en términos generales, ha limitado la intensificación de este tipo de explotaciones.

Honduras. Es el país con el más bajo nivel de intensificación en el cultivo. En su caficultura predomina la sombra natural. Los niveles de siembra y de fertilización son generalmente bajos. Un buen número de caficultores no practican la poda. En el sector se combinan variedades de porte alto y bajo. El control de plagas y enfermedades es débil. Razones de ubicación de las explotaciones y dificultades de transporte han hecho que prevalezca el uso de despulpadoras manuales y pequeños tanques para producir en la propia finca pergamino húmedo o seco.

Nicaragua. Hasta mediados de los años sesenta el sistema de cultivo dominante fue de tipo extensivo. Posteriormente, el uso de la tierra tendió a intensificarse en las fincas cafetaleras. A principios de los años ochenta se impulsó en el Pacífico nicaragüense una acelerada renovación e intensificación. Este programa no alcanzó sus objetivos y además produjo una serie de alteraciones agroecológicas y edafoclimáticas que agravaron adicionalmente las restricciones tradicionales al cultivo del café. Se considera que estos cambios indujeron una mayor necesidad de plaguicidas y aumentos en los costos generales de producción. A todo esto se añadió en los años ochenta el deterioro de muchas plantaciones privadas, cuyos propietarios redujeron al mínimo las inversiones o simplemente abandonaron el cultivo. La descapitalización y en algunos casos (como en la región norte del país) problemas relacionados con títulos de propiedad siguen gravitando negativamente sobre el sector.

Fuente: Samper, 1999.

Una de las razones que explican este hecho es la organización de la industria a escala global: hay cuatro grandes torrefactores que controlan el negocio en el mundo,<sup>100</sup> además de que, como ya fue señalado más arriba, la comercialización internacional también está muy concentrada. También hay razones técnicas (que sin embargo podrían superarse con relativa facilidad): lo que se vende en los mercados internacionales son mezclas. Por otra parte, el café verde no se descompone, proceso que sí ocurre a partir del momento en que está tostado, pues entonces es susceptible de oxidarse aceleradamente. Por todo ello, la torrefacción es un segmento de la cadena agroindustrial del café muy débilmente desarrollada en las naciones del Istmo Centroamericano.

En cuanto a los beneficios de café, en Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá predomina un modelo relativamente centralizado, en tanto que en Guatemala esta actividad está geográfica y operacionalmente dispersa. De acuerdo con algunos especialistas, este último modelo resulta muy apropiado para la producción de cafés de calidad.<sup>101</sup> (LMC, 1999.)

El eslabón comercial (o exportador) de la cadena agroindustrial del café centroamericano asegura el nexo funcional y económico entre el sector beneficiador y el importador o tostador del exterior. Las empresas comercializadoras o exportadoras compran café a beneficios con los que están directamente relacionados por vínculos de propiedad o contractuales, o bien a plantas independientes con una oferta en calidad y cantidad acorde con sus normas y criterios comerciales. Por otra parte, las empresas exportadoras también pueden realizar funciones específicas de acopio de cafés de calidades específicas demandadas o determinadas por los compradores foráneos, así como la mezcla de las partidas de producción que adquieren localmente, su estandarización y preparación final. Otra función característica de los comercializadores-exportadores es la de inyectar liquidez al mercado cafetalero. (Wrigley, 1998 e INCAE, 1999.)

Por lo general, este segmento de la cadena es el que presenta una mayor concentración. En Costa Rica hay en total 30 empresas exportadoras. En Guatemala son 95, pero 10 de ellas controlan 60% del negocio. En Panamá los grandes exportadores controlan 90% del mercado. Sólo en Nicaragua se observa el fenómeno inverso: en este país, el negocio de exportación está disperso en las pequeñas firmas, que realizan 80% de las operaciones. Nominalmente, el sector exportador de El Salvador es uno de los más grandes de la región, con más de 100 empresas inscritas en el padrón de empresas exportadoras del producto.

En la cadena agroindustrial del café en el Istmo Centroamericano, los exportadores tienen una situación de poder con respecto al resto de los agentes económicos que la forman. Dada su posición de intermediarios entre las esferas de la producción, la transformación y el consumo final en los grandes mercados, los exportadores son el eslabón de la cadena en que menos se

---

<sup>100</sup> Se trata de Nestlé (17% del tostado mundial), Philip Morris (otro 17%), Sara Lee (7%) y Procter y Gamble (6%). (INCAE, 1998.)

<sup>101</sup> En Guatemala cerca del 95% de la producción se procesa en beneficios húmedos. El país cuenta con 4 000 beneficios de este tipo, distribuidos en todas las áreas de producción; son propiedad de los productores, de las cooperativas, de intermediarios locales y de exportadores. El amplio número de beneficios húmedos y su cercanía a las plantaciones permite un procesamiento casi inmediato de las cerezas y la posibilidad de preparar lotes selectos de granos de calidad superior.

resienten las oscilaciones a la baja de los precios internacionales. De acuerdo con un prominente empresario cafetalero de la región, las variaciones del precio internacional significan, según su signo, aumentos, bajas o pérdidas para el productor directo, pero rara vez para los exportadores.<sup>102</sup>

Además de la estructura de las relaciones económicas que privan entre productores y exportadores, lo anterior se debe en una medida muy importante a que el café centroamericano goza de buena reputación en los mercados internacionales y a que la mayoría de las empresas exportadoras están implantadas hace mucho tiempo en el negocio (en ocasiones por generaciones), o representan a firmas internacionales que combinan prestigio y control de circuitos internacionales de comercialización y distribución de café.

#### **4. Marco institucional de la caficultura**

En el Istmo Centroamericano no existe un modelo regional de organización institucional del sector cafetalero. De un país a otro se presentan variaciones importantes en cuanto a los mecanismos formales e informales que organizan las relaciones entre sus diversos agentes. Prácticamente en todos los países de la región la industria del café cuenta con alto grado de organización, reflejado en la existencia de un número relativamente importante de asociaciones gremiales que fomentan y canalizan la participación de los diversos agentes que intervienen a lo largo de la cadena productiva. Las formas de organización son variadas: cooperativas, asociaciones, federaciones y cámaras especializadas (de productores, de beneficiadores, torrefactores y exportadores). En algunos países, la industria cafetalera no sólo cuenta con las organizaciones propiamente gremiales, sino también con agrupaciones de derecho privado abocadas explícitamente a promover el producto en los grandes centros internacionales de consumo (como Sintercafé y la Asociación de Cafés Finos, en Costa Rica).

Existen además entidades de carácter público encargadas de regular y ordenar las relaciones jurídicas, económicas y comerciales de los diversos sectores que intervienen en la cadena agroindustrial del café. El estatuto jurídico, la estructura de organización, las atribuciones legales, la misión institucional y las formas de articulación de los agentes económicos con estas entidades son variados y difieren de un país a otro.

En los últimos años se ha dado, sin embargo, cierta convergencia en cuanto a la concepción y orientación general del trabajo de estas instituciones que ataño llegaron a ejercer un alto grado de control sobre la actividad en algunos países. En el transcurso de los últimos dos o tres lustros, en efecto, los entes públicos encargados de la regulación del sector cafetalero experimentaron algún proceso de reorganización que, más allá de los objetivos particulares que se perseguían en cada caso nacional, tienen implícita o explícitamente un denominador común: liberalizar relativamente (y en grados que obviamente pueden diferir ampliamente de un país a otro) los márgenes de operación de los agentes económicos privados que intervienen en la producción de café.

---

<sup>102</sup> La razón, según señaló este empresario en una entrevista realizada en junio de 1999, es que “no hay café que no se venda y no se exporte”.

En Costa Rica, por ejemplo, el Instituto del Café (ICAFE) fue tradicionalmente una institución cuya junta directiva, si bien siempre estuvo integrada por representantes de los gremios cafetaleros, era en la práctica nombrada con la anuencia del gobierno. Esta situación cambió en los últimos años y la administración de la institución ha dejado de estar alineada directamente con los ciclos político-electorales. La atribución de proponer y nombrar a los miembros de la junta directiva al Congreso Nacional Cafetalero.<sup>103</sup> De acuerdo con la expresión de un productor, que resume la apreciación de algunos agentes económicos entrevistados al respecto, “gracias a este cambio el ICAFE se está transformando rápidamente en un ente de servicios al sector”.

En Guatemala, el organismo correspondiente es la Asociación Nacional de Café en Guatemala (ANACAFÉ). Tal vez pueda decirse que en el contexto regional este es un organismo único en su género. No es, en rigor, una entidad estatal y su junta directiva está integrada en su mayor parte por representantes de los productores. En la práctica, ANACAFÉ fija la política cafetalera de Guatemala en la medida en que sus posturas suelen ser asumidas por las instancias públicas, con las que mantiene tradicionalmente un alto grado de cooperación e interlocución.<sup>104</sup> Los directivos de ANACAFÉ definen la política de la institución como una estrategia gremial de largo plazo basada en dos ejes principales de actividad: la investigación sobre el producto y el fomento de la producción.<sup>105</sup> Este organismo controla, en la práctica, las exportaciones cafetaleras de Guatemala, dado que tiene la facultad de emitir los permisos que manda la ley.<sup>106</sup>

En El Salvador el Instituto Nacional del Café (INCAFE) fue creado por el gobierno en 1980 y tuvo originalmente un conjunto muy amplio de funciones de regulación y control del

---

<sup>103</sup> El Congreso Nacional Cafetalero está compuesto por 25 delegados de los productores, seis de los beneficiadores privados, seis de los exportadores, dos de los torrefactores y los ministros de Economía, Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Planificación, Relaciones Exteriores, cuatro delegados de la Junta Directiva del ICAFE, un delegado de la presidencia de Costa Rica y un representante del Banco Central.

<sup>104</sup> Desde el punto de vista jurídico, la máxima autoridad del sector en Guatemala es el Consejo de Política Cafetalera, que integran los ministros de Economía, Finanzas, Agricultura y Relaciones Exteriores, el presidente del Banco Central y el gerente de ANACAFÉ. El Consejo sólo se reúne cuando ocurren acontecimientos muy relevantes para el sector.

<sup>105</sup> Aparte de ANACAFÉ, no hay en Guatemala ninguna institución que realice investigaciones sobre el café. En cuanto a la promoción, se llevan a cabo labores de información financiera (asesoría sobre obtención y administración de créditos), programas de capacitación de productores y de extensión agronómica (introducción de nuevos sistemas y métodos de producción, control biológico del cultivo y otros).

<sup>106</sup> Según la opinión tanto de algunos caficultores como de algunos representantes del sector financiero guatemalteco, la eficiente administración de esta facultad por parte de ANACAFÉ es un factor que ha permitido reducir la percepción de riesgo de los bancos comerciales en el sector cafetalero. Cuando un productor solicita un crédito, ANACAFÉ tiene la posibilidad de presentar al banco su trayectoria económica, hace una estimación de su cosecha y lo asesora en operaciones de bolsa para proteger el precio. ANACAFÉ tiene 14 convenios firmados con bancos nacionales. La institución da seguimiento a los productores y cobra un punto porcentual de la tasa que carga el banco. El productor, por su parte, no paga por la asesoría de ANACAFÉ.

sector.<sup>107</sup> En 1989 se creó el Consejo Salvadoreño del Café (CSC) que vino a sustituir al INCAFE en lo que hace a las grandes decisiones de política cafetalera. El mandato del CSC consistió particularmente en aplicar precios mínimos a la exportación<sup>108</sup> y en supervisar el control de calidad de las exportaciones salvadoreñas de este producto.

El papel que los gobiernos de la región desempeñan en el sector cafetalero, aunque obviamente difiere en cada uno de los países, tiende a ser poco activo y en términos generales limitado. Como en los casos de los otros dos productos básicos de exportación que han sido examinados en este documento, tampoco existen políticas gubernamentales específicamente dirigidas al sector, de manera que sus segmentos básicos —producción, procesamiento y exportación— son actividades que, en el Istmo Centroamericano, están mayoritariamente ubicadas en la actualidad en el ámbito del sector privado.

Prácticamente todos los entes nacionales que tutelan el café realizan o fomentan algún tipo de investigación para mejorar el cultivo del producto. A escala regional, los países del Istmo Centroamericano cuentan con el Programa de Mejoramiento de Café (PROMECAFÉ), cuya sede está en Guatemala. Este organismo ha desarrollado variedades apropiadas a las condiciones de cada país y se sostiene con aportaciones financieras provenientes de las naciones que participan, incluyendo apoyos del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

---

<sup>107</sup> Sus funciones originales incluyeron: comercializar la oferta exportable de café; administrar las existencias nacionales del producto; realizar liquidaciones a los productores; determinar los precios finales al productor; recolectar el impuesto ad valorem; coordinar el sistema de reembolso de créditos bancarios a los agricultores.

<sup>108</sup> El “precio mínimo de exportación” es determinado a partir del precio futuro correspondiente al mes más cercano al día del contrato, menos una tarifa diferencial por razones de calidad y los costos de transporte y seguro entre El Salvador y la plaza final de la exportación.



## **IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Del examen precedente se desprende un conjunto de consideraciones sobre los principales problemas que enfrentan los sectores azucarero, bananero y cafetalero del Istmo Centroamericano, así como una serie de propuestas encaminadas a superarlos dinámicamente. Tales problemas, tanto como las iniciativas que pueden proponerse para tratar de resolverlos, se manifiestan en el doble plano de la inserción de los productos en el mercado mundial y de la modernización de sus propias estructuras de operación y funcionamiento. Es en tres ámbitos particulares donde parece necesario desplegar algunos esfuerzos que, si bien se justifican en sí mismos, son en todos los casos complementarios.

### **1. Fortalecimiento de las cadenas agroindustriales**

Los llamados factores básicos de competitividad de los tres sectores (suelos y climas aptos para el cultivo, mano de obra, tradición de producción) son, en general, satisfactorios en toda la región. El rendimiento promedio de sus tierras se ha situado históricamente (en grados que difieren según el producto) por encima del promedio internacional y, en el caso de algunas zonas de producción diseminadas en todos los países, llegan incluso a situarse entre los más altos del mundo. Estas ventajas pueden ser explotadas de manera más apropiada por medio del mejoramiento de los “factores creados” (infraestructura, investigación, tecnologías, sustentabilidad, capacitación, gestión empresarial, capacidad de negociación comercial). El objetivo de incrementar el valor agregado que genera cada uno de estos productos será tanto más viable en cuanto que estos factores se fortalezcan y desarrollen más rápidamente y en forma más o menos simultánea.

#### **a) Infraestructura**

Con algunas excepciones notables, en casi todos los casos hay carencias en materia de infraestructura y servicios de apoyo a la producción. En todos los países se presentan diversos problemas de acceso a las zonas de producción, lo que se traduce por lo general en incrementos de los costos de transporte del producto. Estos problemas parecen ser particularmente agudos en el caso de la caña de azúcar y, quizá en un menor grado, en el del café. A las dificultades de transportación desde las zonas productoras se añaden, en ocasiones, deficiencias de los servicios portuarios que dificultan los envíos al mercado internacional.

Prácticamente en todos los países del Istmo la expansión de las tres actividades dio lugar, en cada una de sus fases de crecimiento, al desarrollo y mantenimiento de obras de comunicación (sobre todo carreteras secundarias y caminos comunales) que con frecuencia fueron construidos por los propios productores. La modernización del conjunto del sector agropecuario —y en particular de las tres actividades a que se refiere este documento— se vería apuntalada en toda la región si los programas de obras públicas incluyeran de manera explícita la creación de nueva infraestructura y la ampliación y adecuado mantenimiento de la ya existente en las principales zonas de producción azucarera, cafetalera y bananera. Dada la restricción financiera y fiscal que

impera en toda la región, la utilización de las tasas impositivas especiales que en varios países siguen gravando a algunas de las tres actividades productivas podrían justificarse plenamente para financiar, al menos en parte, el costo de construcción de nuevas infraestructuras.

Está por demás señalar que tales obras producirían un importante efecto de revalorización de las tres actividades agroexportadoras, además de los evidentes beneficios sociales que también engendrarían para la población rural asentada en esas zonas y sus inmediaciones geográficas. De hecho, poner en pie un programa emergente de creación y reconstrucción de infraestructuras en los países el Istmo Centroamericano se convirtió en una verdadera prioridad nacional para cada uno de ellos a la vista de la gran fragilidad territorial, material y social —particularmente grave en el medio rural— que eventos naturales como el huracán Mitch en 1998 y la intensa temporada de lluvias de 1999 pusieron de manifiesto.

La precariedad e insuficiencia de la infraestructura pública existente o, lo que es frecuente en numerosos casos, su ausencia casi total, es el factor material más importante que los especialistas han identificado entre las causas que explican la vulnerabilidad creciente y acumulativa de las zonas rurales frente a la ocurrencia de fenómenos climáticos y naturales extremos (Proyecto Estado de la Región, 1999). No debe olvidarse que entre el caudal de destrucción dejada por estos fenómenos se encuentran numerosas plantaciones y fincas de caña de azúcar, banano y café, que al traducirse en pérdida de ingreso, empleos y capital, amplifica la dimensión y prolonga en el tiempo los perniciosos efectos de los desastres naturales. (CEPAL, 1999a, b, c, d y e.)

El impulso de proyectos de alcance regional como el del denominado Corredor Logístico Centroamericano podría ser aprovechado para articular —en el marco del proceso de integración y de la búsqueda de una mejor gestión del territorio— los esfuerzos que se realicen en cada uno de los países para modernizar la infraestructura carretera y de comunicación, a fin de conectar operativa y funcionalmente las obras viales y portuarias, agilizar el funcionamiento de las aduanas y facilitar los flujos de bienes y servicios dentro, desde y hacia la región.<sup>109</sup>

El desarrollo de infraestructuras —caminos, puertos, riego y electrificación— es hoy un imperativo para asegurar y elevar la competitividad del sector agropecuario.

---

<sup>109</sup> Se ha hecho ver (Proyecto Estado de la Región, 1999) que las propuestas del Corredor Logístico Centroamericano no incluyen consideraciones sobre los factores de riesgo y de vulnerabilidad territoriales, por lo que se juzga necesario vincularlo con otro gran proyecto regional, el del Corredor Biológico Mesoamericano. Se plantea que su punto de encuentro es “el manejo de las cuencas hidrográficas. La mayoría de las cuencas altas de la región, y en particular las que surten de agua potable las grandes ciudades, se encuentran bajo alguna forma de protección (como parque nacional, refugio o reserva). La viabilidad a largo plazo de inversiones productivas, obras viales y líneas de transmisión eléctrica depende de su grado de vulnerabilidad. Cabe afirmar, entonces, que el Corredor Biológico Mesoamericano puede contribuir a reducir la vulnerabilidad del Corredor Logístico Centroamericano”.

## b) Investigación y desarrollo

El desarrollo de nuevas variedades y la incorporación de innovaciones tecnológicas en ciertos casos dependen casi por completo del exterior. En otros, las instituciones tecnológicas de la región realizan esfuerzos considerables para el mejoramiento genético, el uso de variedades de semillas certificadas y la extensión controlada de nuevas especies. Estas mismas instituciones —junto con los centros académicos y de investigación— desarrollan programas de adiestramiento en sistemas y métodos de administración y manejo sustentable de las zonas productoras. No obstante, en la mayoría de los casos, estos esfuerzos no cuentan con una verdadera interacción de los sectores azucarero, bananero y cafetalero, que en este terreno siguen careciendo —en grados ciertamente diversos— de un enfoque integral de cadena.

Las elecciones tecnológicas de los productores casi siempre son individuales y están regidas por la búsqueda de ganancias inmediatas de productividad, sin tomar en cuenta los riesgos de saturación (como las que, efectivamente, empiezan a ocurrir, por ejemplo, en el sector azucarero) ni las posibles consecuencias depredadoras del ambiente que pueden desprenderse de tales decisiones (por ejemplo en el combate de plagas, actividad que suele ser indiscriminada por falta de conocimiento o aprovechamiento de las plagas “amigas” contra las “enemigas” de los cultivos; o en el tratamiento de residuos orgánicos e inorgánicos que son generados en cantidades considerables por las tres actividades).

En el Istmo Centroamericano existen experiencias exitosas de investigación y desarrollo de servicios de apoyo tecnológico a la actividad agropecuaria que pueden ser reproducidas y generalizadas en provecho de la modernización de todos los sectores, y en especial de los tres que aquí se consideran. Es el caso de instituciones como la Fundación Hondureña para la Investigación Agrícola (FHIA), donde —entre otros proyectos relevantes— se han conducido investigaciones para el desarrollo de nuevas variedades de plátano y banano que le han valido renombre y reconocimiento internacionales. De igual manera, por medio de su Centro de Información y Mercadeo Agrícola, la FHIA ha puesto en marcha programas de formación de pequeños agricultores campesinos para la exportación, además de ofrecer información, asistencia técnica y asistencia directa en el mercadeo de productos.<sup>110</sup>

Otra experiencia relevante es la del Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP), que fue reorganizado íntegramente entre 1994 y 1997 con la finalidad expresa de convertirlo en un organismo encargado de fortalecer la capacidad competitiva y la sustentabilidad de las actividades agropecuarias en los terrenos de la gestión tecnológica (generación y transferencia, principalmente) y del manejo y administración de proyectos productivos. En el

---

<sup>110</sup> La FHIA fue fundada en 1984. Una de las empresas bananeras transnacionales que iba a abandonar su actividad de investigación tecnológica en Honduras donó las instalaciones y terrenos. En un primer momento, el Gobierno de los Estados Unidos hizo una donación de 25 millones de dólares, con lo cual la FHIA logró financiar sus primeros 10 años de operación. Un nuevo donativo de la misma fuente sirvió para la creación de un fideicomiso que, junto con fondos provenientes de la venta de productos y servicios y de la ejecución de proyectos de investigación financiados por organismos internacionales, le permite gozar de una situación económicamente sólida. El FHIA cuenta con 45 expertos profesionales, 15 de los cuales tienen títulos de doctorado. (CEPAL, 1997.)

IDIAP se ejecutan proyectos de investigación básica <sup>111</sup> e investigación aplicada. Entre éstas últimas cabe destacar los proyectos sobre “opciones tecnológicas flexibles para el manejo integrado del cultivo de café” y “siembra de plátano en altas densidades”, que ya lograron difundir y validar en algunos grupos de productores. Se trata de tecnologías innovadoras que, además de ser compatibles con la preservación del medio natural, propician una mayor eficiencia en el uso de los recursos y ayudan a obtener mejores rendimientos.

En todo caso, en una perspectiva de modernización y competitividad del sector agroexportador se requiere un apoyo más decidido de los gobiernos a los programas de investigación y desarrollo tecnológico a favor de los tres cultivos a que se refiere este documento. En este sentido, la búsqueda de esquemas innovadores en los que participen los sectores público, privado, técnico y académico de la región se impone como una prioridad.

### c) **La cuestión medioambiental**

Es ésta una de las grandes cuestiones en la agenda social, económica y comercial de los países del Istmo Centroamericano. Las estrategias de fomento y modernización del sector agroexportador deberán incorporarla como un componente indispensable. Las tres agroindustrias examinadas en el presente documento tienen un alto potencial de depredación medioambiental que se origina en un variado conjunto de factores (uso intensivo de las tierras; prácticas culturales, procedimientos y tecnologías de transformación y procesamiento industriales que no favorecen la preservación del entorno y los recursos naturales; uso generalizado de insumos y plaguicidas de alto riesgo; manejo inadecuado de desechos sólidos y orgánicos; ordenamientos legales y reglamentaciones deficientes; escasa capacidad institucional de vigilancia y control de la legislación de protección del ambiente). La persistencia de estos factores tiende a reforzar comportamientos que deterioran y vulneran el medio natural, incluso en grados que en algunas zonas podrían haber provocado ya efectos preocupantes.

Esta circunstancia plantea una serie de limitaciones al desarrollo sustentable del sector agroexportador, restricciones que, por lo demás, son bien conocidas. <sup>112</sup> Entre éstas, es pertinente destacar en el presente contexto las de naturaleza comercial. Por definición, la viabilidad económica de los productos agrícolas de exportación, como los tres que se examinaron, depende en extremo de una variable cuyo control no está al alcance de los productores regionales: el acceso efectivo a los mercados de consumo. Como se sabe, entre las mayores dificultades potenciales para asegurar tal acceso están la proliferación de barreras fitosanitarias y de normas que restringen la venta y el consumo de productos en función de los procesos y los insumos

---

<sup>111</sup> Las áreas de la investigación básica son: agroecotoxicología (evaluación del comportamiento ambiental del destino de los productos agroquímicos y plaguicidas más utilizados por los productores panameños), agrobiotecnología y mejoramiento genético de especies. Existe además un proyecto de validación y adaptación agrotecnológica. El cuerpo técnico del IDIAP (excluyendo las áreas de planeación y administración) asciende a 101 expertos profesionales, de los cuales 10 tienen título de doctorado y 27 de maestría en ciencias.

<sup>112</sup> Por principio de cuentas, la limitación —por agotamiento y depredación— de los recursos naturales necesarios para el desarrollo eficiente de los cultivos, como la tierra y el agua.

empleados en su producción, procesamiento, embalaje, transportación, empaquetado y presentación al consumidor final.

Estas medidas son un peligro real para los agroexportadores del Istmo Centroamericano. Así lo prueban las campañas desarrolladas desde hace años por diversos grupos y organizaciones sociales de los países industrializados —especialmente del continente europeo— contra la importación y el consumo de banano proveniente de países no ACP, aduciendo el uso (real o supuesto) de insumos depredadores del medio ambiente.<sup>113</sup>

Por sus indeseables efectos reales y potenciales sobre el entorno natural, pero también sobre la economía y el bienestar de la sociedad, es necesario que el conjunto del sector agroexportador se dote de medios y mecanismos que reconcilien, en una perspectiva de sustentabilidad, la producción, el comercio y la preservación del medio ambiente y los recursos naturales. Es altamente recomendable que las normas ecológicas que regulan las actividades agroexportadoras en el Istmo Centroamericano se equiparen con los estándares internacionales, y también lo es la profundización de los esfuerzos que están en curso en la mayoría de los países para fortalecer los mecanismos institucionales de aplicación y cumplimiento de esas normas.

Por otra parte, es deseable que las naciones del Istmo Centroamericano refuercen su coordinación (y de ser posible establezcan en este punto acuerdos con otros países y regiones) para pugnar en las negociaciones comerciales internacionales por el establecimiento de una disciplina multilateral en esta materia, con criterios explícitos de aplicación, a fin de eliminar los grados de discrecionalidad y el unilateralismo que predominan actualmente en los grandes mercados de importación y consumo cuando imponen este tipo de restricciones comerciales.<sup>114</sup>

#### **d) Integración de cadenas agroindustriales y fomento de alianzas estratégicas**

En las tres actividades el proceso de integración de la cadena agroindustrial presenta debilidades que se expresan tanto a escala nacional como regional. En el marco de las características particulares del ciclo de producción y transformación de cada uno de los productos se comprueba la existencia de escasos grados de cooperación y coordinación entre los diversos agentes que intervienen en las diferentes fases de las cadenas.

La tendencia dominante —originada en la demanda de los grandes centros de importación, que se reservan para ellos los procesos de transformación y procesamiento industrial— es hacia la producción de azúcar crudo y de café en grano. O bien, como ocurre con el banano por parte de las ET que dominan el sector, hacia el control casi total del transporte y la

---

<sup>113</sup> Existen datos que demuestran la vinculación directa o indirecta de estas organizaciones sociales con grupos que responden a intereses económicos de productores y comercializadores que controlan los mercados europeos. No obstante, su capacidad de penetración en la opinión pública ejerce una influencia poderosa en los círculos de decisión, que suele traducirse en presiones contra la entrada de productos agrícolas de ciertas regiones, como la del Istmo Centroamericano.

<sup>114</sup> Anderson (1998) hace ver que, si no se hace así, nunca se pondrá fin a las restricciones comerciales que los países industrializados imponen, invocando razones medioambientales que no siempre están debidamente fundamentadas y que en realidad sirven como pretexto para frenar la entrada a sus mercados de productos competitivos.

comercialización internacional del producto, segmentos de la cadena en los que se generan las mayores proporciones del valor agregado total.

La ausencia de cooperación entre los agentes económicos y sociales de estas importantes actividades agroexportadoras es un factor de debilidad cuyos mayores costos suelen concentrarse en los eslabones más débiles de la cadena (en primer lugar los productores y, de manera general, la mayoría de los otros agentes locales que en cada caso intervienen en el ciclo de producción, transformación y venta de los productos).

En todos los países las industrias que pueden transformar el azúcar en productos con mayor valor agregado están escasamente integradas en el sector azucarero, y su vinculación estratégica con éste es muy baja o en algunos casos prácticamente nula. Hay aquí una vertiente de desarrollo con potencial de expansión en los mercados local e internacional, y desde luego, un espacio de actuación para avanzar en el proceso —buscado por los productores— de cambiar el estatuto que sigue conservando el azúcar como uno más de los productos genéricos (*commodities*).

En el caso del café, los mecanismos de cooperación se articulan principalmente en torno a los entes gubernamentales o de las asociaciones gremiales, en cuyo marco se organizan acciones de asistencia y extensión agrícolas, pero tanto nacional como regionalmente existen espacios para fortalecer el desarrollo de la cadena agroindustrial y fomentar el establecimiento de sinergias entre los agentes del sector. En este sentido, parece deseable la exploración de esquemas que pudieran conducir a la instauración de nuevas formas de inserción de las caficulturas del Istmo en el proceso internacional de procesamiento y comercialización de este producto, de manera que puedan incrementar su participación en el valor agregado generado en la cadena productiva considerada como un todo.

Otro ámbito con potencial de cooperación entre los productores del Istmo Centroamericano concierne a la OIC, cuyo debilitamiento institucional menguó al máximo su capacidad reguladora (por más limitada que ésta haya sido) de la cotización del producto en los mercados mundiales. En cuanto al sector bananero, donde la participación de los agentes locales tiende a confinarse casi exclusivamente a la producción (fase en la que se concentran los mayores riesgos económicos de la cadena, y en la que se retiene la menor parte del valor agregado global), resaltan experiencias de asistencia técnica y comercialización como las de CORBANA.

En la medida en que este tipo de mecanismos pudieran instaurarse en los distintos países —obviamente con las modalidades propias de cada caso nacional—, posiblemente se sentarían bases para el despliegue de una nueva fase de interacciones positivas entre los productores, y entre éstos y las compañías comercializadoras.

En las tres agroindustrias se siente la necesidad de poner en pie nuevos paradigmas de organización a fin, por una parte, de enfrentar en mejores condiciones los problemas que padecen y, por la otra, de aprovechar las oportunidades que derivan del nuevo entorno económico nacional e internacional, que es altamente competitivo. Esta necesidad se materializa en cuestiones específicas que demandan respuestas precisas, por ejemplo: desarrollo de productos diferenciados de acuerdo con las preferencias de los distintos segmentos del mercado; información más abundante y fluida sobre las tendencias de mercados particulares; diseño y

manejo integral de los productos, desde la producción hasta la distribución al consumidor, incluyendo las demandas de calidad de los consumidores; organización productiva flexible y utilización de “tecnologías verdes”; optimización de costos y uso más eficiente de los recursos.

Por su naturaleza, estas cuestiones difícilmente pueden ser atendidas en forma adecuada por las unidades económicas particulares, e imponen por sí mismas necesidades de coordinación y cooperación. El fomento de alianzas estratégicas es una opción que parece apropiada para que los agentes económicos, sobre todo los de menor capacidad económica, modernicen su modo de operación, busquen ser más competitivos y generen dinámicas de propagación en torno a cada uno de estos tres sectores, de manera que generen y retengan mayores porciones de valor agregado a escala nacional y regional.

En este sentido, la organización de alianzas estratégicas en el sector agroexportador puede entenderse como un arreglo entre empresas para agregar valor. Hay una serie de experiencias tanto en el Istmo Centroamericano como a escala internacional que demuestran que las alianzas estratégicas pueden ser un mecanismo muy eficiente para enfrentar todo un conjunto de cuestiones que suelen frenar el desarrollo competitivo de las unidades económicas particulares.

Esas experiencias muestran que las alianzas estratégicas surgen en ambientes propicios para el comercio y la inversión, condición que cada país por separado y el Istmo Centroamericano como conjunto están hoy en mejores condiciones de satisfacer que en cualquier otro momento desde principios de los años ochenta.

Las tres actividades consideradas en el presente documento cuentan con estructuras organizativas muy desarrolladas en casi todos los países. Estas instancias gremiales podrían ser la base para desplegar acciones estratégicas de los productores a favor de la competitividad, la reducción de costos y la optimización del uso de los recursos (como adquisición conjunta de insumos o la negociación grupal de los términos de venta y comercialización directa de su producto). La condición, en este caso, es fortalecer el nivel actual de organización, participación y representatividad de estas instancias gremiales y sectoriales.

## **2. Negociación internacional y acceso a mercados**

La reforma del comercio agrícola internacional está inscrita como prioridad en la agenda de negociaciones económicas internacionales. Junto a los temas generales de preocupación —niveles y contingentes arancelarios, medidas de salvaguardia, distorsiones derivadas de la aplicación de medidas fitosanitarias, solución de controversias y otros más—, existe una serie de inquietudes relacionadas con la situación comercial de productos específicos. Entre éstos están el azúcar y el café, que hasta ahora han quedado al margen de los acuerdos y del proceso de liberalización del régimen multilateral del comercio.

### **a) Liberalización multilateral del comercio del azúcar, el banano y el café**

En un mercado internacional abierto, sujeto a reglas y disciplinas similares a los que rigen el intercambio comercial de los productos que ya han sido incluidos plenamente en el capítulo

agrícola de la OMC, los países del Istmo Centroamericano tendrían grandes posibilidades de ser muy competitivos en estos tres sectores. Es por ello que tanto los gobiernos como los productores de la región son favorables al libre mercado del azúcar, el café y el banano a condición, desde luego, de que la liberalización de estos productos sea un acto y un compromiso de alcance multilateral y con disciplinas vinculantes y recíprocas.

La participación de la región en estos tres sectores —y por razones que no son necesariamente idénticas— es cautelosa en materia de negociaciones internacionales, pero la demanda central de todos los países es mejorar las condiciones de acceso a los grandes mercados de consumo. En el sector azucarero la solicitud específica de los productores es incluir la reducción de subsidios, ayudas internas y niveles de protección arancelaria a este producto en la agenda comercial multilateral, de manera que se anuden compromisos más sólidos que den lugar a una liberalización efectiva del sector. Su diagnóstico es que estas medidas tienden a retroalimentarse, creando una espiral de protección creciente, de la que a su vez derivan distorsiones que van en detrimento tanto de la eficiencia global de la industria como de los consumidores del producto.

La industria azucarera del Istmo Centroamericano enfrenta en estas prácticas una de las principales restricciones para desplegar toda su capacidad competitiva. Su inserción en el mercado mundial no refleja su verdadero nivel de eficiencia actual y potencial debido a las distorsiones producidas por el proteccionismo y el otorgamiento de subvenciones a los productores locales en los principales centros de consumo.

En materia de política comercial azucarera se imponen cuatro recomendaciones principales:

- i) Propugnar la eliminación de subsidios a la exportación y la reducción de las ayudas internacionales;
- ii) Propugnar una apertura que no comprometa reducciones arancelarias en tanto no existan evidencias concretas de desmantelamiento de prácticas desleales como las mencionadas en el punto anterior en las industrias azucareras de los países industrializados;
- iii) Mantener las cláusulas de *minimis* que sean más favorables para el cumplimiento de los compromisos derivados de las actuales y futuras negociaciones comerciales multilaterales, y
- iv) Proponer una revisión a fondo de los instrumentos que rigen el comercio internacional, para adecuarlos y simplificarlos en una perspectiva más acorde con la defensa de los intereses de los productores de la región, ante la recurrencia de prácticas desleales de comercio.

Estos cuatro puntos, como puede advertirse, son fácilmente replicables, con las modalidades sectoriales del caso, en las agendas comerciales del café y el banano.

De igual manera, en el sector bananero la disputa con la Unión Europea es un factor de preocupación que inhibe el despliegue de nuevos proyectos de inversión y plantea en la agenda colectiva de los productores demandas a favor de la observancia ejecutiva de las reglas y



disciplinas comerciales previstas en el régimen multilateral de comercio convenido en la OMC para la agricultura.

En cuanto al café, la disminución del perfil de la OIC es la manifestación de cierta crisis de la institucionalidad multilateral con arreglo a la que los países productores y los importadores pudieron administrar sus intercambios comerciales. Es probable que esta crisis no sea ajena a las nuevas realidades competitivas, tecnológicas, de localización y de gestión que implica la globalización de la economía, y quizá sea el momento de buscar la instauración de nuevos mecanismos de gestión del mercado cafetalero mundial en los que impere la transparencia y se restrinjan y penalicen las prácticas desleales. De ser éste el caso, los cafetaleros del Istmo Centroamericano deberán definir una propuesta regional que incluya los intereses de todos los agentes que intervienen en la cadena agroindustrial en una perspectiva de modernización, sustentabilidad y competitividad.

#### **b) Fortalecimiento de la capacidad de negociación regional**

La ampliación de las condiciones de libre acceso de estos productos a los mercados internacionales es una meta estratégica en las negociaciones comerciales de los países del Istmo Centroamericano en los próximos años. En este terreno hay un campo abierto para el establecimiento de compromisos, el diseño y realización de acciones coordinadas y el desarrollo de la cooperación intra e interregional, tanto para el sector agroexportador propiamente dicho como para las instituciones de gobierno (y, desde luego, para la relación entre estos dos sectores en el interior de cada uno de los países de la región).

El diseño de una estrategia de negociación económica y comercial con posibilidades de obtener progresivamente algunos resultados favorables para el desarrollo y modernización de la agroindustria de exportación del Istmo Centroamericano exige, necesariamente, un gran esfuerzo de coordinación y cooperación regional. El poder de negociación internacional de cada país por separado es muy reducido, entre otros factores debido a que (con excepciones relativas) sus participaciones individuales en la producción y comercialización mundiales de cada producto son bajas en sectores que, como se mostró en las páginas anteriores, se caracterizan en la actualidad por la entrada de nuevos países productores (o de regiones enteras) que ejercen una gran presión competitiva.

En un plano más general, las negociaciones podrían diseñar estrategias de atracción y radicación de inversiones extranjeras directas en torno a los productos considerados. En el azúcar, en proyectos de la industria alimentaria, cuyo consumo intermedio tiene un amplio espacio potencial no aprovechado en el Istmo Centroamericano en un doble destino: para los mercados locales y los internacionales. En la industria del café, produciendo cafeína para las industrias farmacéuticas y de cosméticos, cuyo desarrollo en los países de la región también cuenta con amplias posibilidades en proyectos centrados en la producción de bienes de exportación para los grandes centros de consumo internacionales.

### 3. Ambiente macroeconómico

La creación de mejores condiciones sectoriales para el fomento y la modernización de las cadenas agroindustriales de la región y el despliegue de acciones estratégicas en el plano de las negociaciones internacionales suponen, para realizarse de manera efectiva, el mantenimiento de un ambiente económico interno estable y orientado al fomento de la competitividad internacional.

#### a) Política cambiaria

En tal sentido, la política de tipo de cambio es un factor crucial. Tanto la experiencia internacional como la de la región muestran fehacientemente el efecto negativo que un tipo de cambio inestable o nominalmente sobrevaluado ejerce sobre las remuneraciones del sector exportador y su capacidad competitiva en el mercado internacional. En la última década se observan en el plano cambiario de la región menores variaciones que en la anterior. En algunos países, sin embargo, el mantenimiento de una paridad fija frente al dólar se percibe con preocupación en el sector exportador, debido a la posibilidad de que ello dé lugar a cambios artificiales de competitividad

#### b) Política de financiamiento

Otro elemento fundamental es la política financiera y crediticia. No obstante la participación del sector agropecuario en el PIB, el monto de crédito y financiamiento recibido del sector bancario no corresponde a su importancia en la mayor parte de los países del Istmo Centroamericano. Salvo muy contadas excepciones, los productores azucareros, bananeros y cafetaleros consideran además que el costo de los recursos crediticios es muy alto. Por otra parte, en los tres sectores se observa cierta tendencia a la disminución del financiamiento bancario de largo plazo, lo que afecta a la toma de decisiones de los productores y la ejecución de proyectos de horizonte prolongado.

En un ambiente históricamente marcado por la escasez de capital y en actividades en las que —como es el caso de las tres agroindustrias— varias funciones de producción se caracterizan por una intensidad de capital por encima del promedio del sector agropecuario, todo lo anterior replantea la situación de rentabilidad y operación competitiva en diversos segmentos de las cadenas.

La modernización y competitividad de estos tres productos demandan una mejora efectiva de las oportunidades de crédito. Es imprescindible poner a su disposición productos financieros nuevos, como la emisión de líneas crediticias multianuales, con condiciones que sean equiparables a las que están disponibles a escala internacional y apoyadas en los sistemas existentes de comercialización (ingenios, beneficios, empresas compradoras y comercializadoras del producto en los mercados de exportación). Igualmente, se impone la puesta en marcha de nuevos paquetes de financiamiento sustentados en la disponibilidad y la gestión de *stocks* o existencias de productos (café y azúcar), o el desarrollo de subproductos (como la utilización de bagazo para la producción de alimentos animales).

**c) Finanzas públicas**

En materia fiscal, por último, el mantenimiento de finanzas públicas equilibradas parece ser un objetivo en torno al cual los diversos agentes económicos de la región han empezado a construir un consenso. En el caso del sector agropecuario, y de manera particular en las tres actividades examinadas, hay sin embargo preocupación sobre las consecuencias del menor gasto público que hasta ahora ha implicado en algunos países la prosecución del equilibrio fiscal. Tal preocupación se centra específicamente en la disminución absoluta y relativa de la inversión pública en las áreas rurales, donde existen requerimientos acumulados de educación, electrificación, carreteras, caminos vecinales, puentes, drenajes y otros servicios indispensables para el desarrollo económico y social. Estas carencias contribuyen a crear un cuadro de externalidades adversas al despliegue de la capacidad competitiva del aparato productivo en el medio rural, que es donde se asientan las funciones fundamentales de producción de la agroindustria de exportación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, K. (1998), “Environmental and Labour Standards: What Role for the WTO?”, en A. O. Krueger (editora), *The WTO as an International Organization*, The University of Chicago Press, Chicago y Londres.
- Astorga, Y. (1998), *The Environmental Impact of the Banana Industry: A Case Study of Costa Rica*, ponencia preparada para la Conferencia Internacional Bananera, Amsterdam, mayo.
- Banco Mundial (1995), Pink Sheet, *Commodity Policy and Analysis Unit*, International Economic Department, enero.
- Bertrand y B. Rapidel (s.f.), *Desafíos de la caficultura en Centroamérica*, San José, CIRAD, IRD, IICA. IR.
- CBEA (The Caribbean Banana Exporters Association) (1999), *The Two Threat. The Current Crisis* (<http://www.cbea.org>).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995), CAN. *Análisis de competitividad de los países*.
- (1997), *Honduras: competitividad y progreso técnico* (INT.59).
- (1998), *Calidad de la inserción internacional de productos agropecuarios de Centroamérica* (LC/MEX/L.345).
- (1998a), BADECEL (Banco de Datos de Comercio Exterior).
- (1999), *Centroamérica: Evolución económica durante 1998* (LC/MEX/R.683).
- (1999a), *Guatemala: Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1998. Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente* (LC/MEX/L. 370).
- (1999b), *Honduras: Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1998. Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente* (LC/MEX/L. 367).
- (1999c), *Nicaragua: Evaluación de los daños ocasionados por el Huracán Mitch, 1998. Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente* (LC/MEX/L. 372).

- (1999d), *Costa Rica: Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1998. Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente* (LC/MEX/L.373).
- (1999e), *El Salvador: Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1998. Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente* (LC/MEX/L.371).
- (1999f), *La liberalización comercial y los acuerdos de libre comercio: Perspectivas ambientales para Centroamérica* (LC/MEX/L.369).
- (1999g), *Información básica del sector agropecuario. Subregión Norte de América Latina y el Caribe, 1980-1998* (LC/MEX/L.412).
- CES (Center for Environmental Studies) (1999), *Banana Production in Costa Rica*, LEAD International Web Site.
- Clemens, H. y J. Simán (1994): "Tecnología y desarrollo del sector cafetalero en Nicaragua", *Revista de Historia*, N° 30, julio-diciembre.
- Consejo Institucional Bananero (1999), *Banano de Costa Rica, Boletín Informativo del Sector Bananero Costarricense*, Año 1, No. 1.
- CORBANA (Corporación Bananera Nacional) (1999), *Estadísticas de exportación bananera, 1998*, San José, Costa Rica.
- CORECA (Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centroamérica, México y República Dominicana) (1998-1999), *La Agricultura en la OMC*, Boletín No. 3.
- CSCE (Coffee, Sugar and Cocoa Exchange, Inc.) (1999), *New York Board of Trade* (<http://www.csce.com>).
- Ellis, F. (1983), *Las transnacionales del banano en Centroamérica*, EDUCA, San José.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1984), *Estadísticas sobre el banano* (CCP: BA/WP 84/4).
- (1998), *Banano Nota Informativa*, (BA/98), febrero.
- (1999), FAOSTAT, *Database Results* (<http://jrun.fao.org/servelet>).
- (1999a), *Estadísticas sobre el banano* (CCP: BA/TF 99/3).
- (1999b), *Proyecciones de la oferta y la demanda de banano hasta el 2005* (BA/TF 99/5).
- (1999c), *Examen de los últimos acontecimientos en materia de políticas que influyen en el comercio del banano* (CCP: BA/TF 99/8).

- (1999d), *Anuario. Producción*, varios años.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1990), *Estadísticas financieras internacionales, Anuario*.
- (2000), *Estadísticas, financieras internacionales*, Boletín mensual, febrero.
- Gavilán, J. (1998), *El banano de exportación en Nicaragua*, Universidad de León.
- Gobierno de Costa Rica (1998), *Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar*, No. 7818, septiembre.
- Guerra, K. de (1998), *La actividad bananera en la economía nacional*, Dirección Nacional de Banano, Ministerio de Comercio e Industria, Panamá, República de Panamá.
- ICAFÉ (Instituto del Café en Costa Rica) (1998), *Informe sobre la actividad cafetalera de Costa Rica*, San José, diciembre.
- INCAE (Instituto Centroamericano de Administración de Empresas) (1998), *Café en Costa Rica*, Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible.
- (s.f.), *Azúcar en El Salvador*, Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible.
- ISO (International Sugar Organization) (1997), *Sugar Year Book*.
- (1998), *Developments in Sugar Crop Yields in the 1990s*.
- (1998a), *Quarterly Market Review*, diciembre.
- Kastele, A. von de (s.f.), *La cadena bananera: impactos económicos de la producción*.
- LAICA (Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar) (1998), *Distorsiones en el mercado internacional del azúcar: implicaciones para Costa Rica*, San José, Costa Rica.
- (1999) *Información estadística*.
- LMC International (1999), *CFC/ICO Study of Marketing and Trading Policies and Systems in Selected Coffee Producing Countries: Guatemala Country Profile* (CFS 5105), febrero.
- López, J. R. (1986), *La economía del banano en Centroamérica*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Económica) (1997), *Principales indicadores económicos de Costa Rica*, Serie.
- MIDEPLAN/Sides, N° 3, San José.

- Ministère de la Coopération (1993), “La compétitivité des cafés africains”, *Collection Rapport d'étude*, París.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (1997), *Agricultural Policies in OCDE Countries: Monitoring and Evaluations*.
- OIC (Organización Internacional del Café) (1999), *Examen de la situación del mercado cafetero* (WP Board N° 862/99).
- Osorio, F., *Por qué debe Honduras invertir en el sector cafetalero*, mimeo, Tegucigalpa.
- PANIF (Programa Ambiental Nicaragua-Finlandia) (1998), *Prevención de la Contaminación ambiental. Industria alimenticia. Componente Café*, Managua, Nicaragua.
- PROBANIC (Productores de Banano Nicaragüenses) (1999), *Programa Bananero de Nicaragua*.
- Proyecto Estado de la Región (1999), *Estado de la región en desarrollo humano sostenible*, PNUD y Unión Europea, San José, Costa Rica.
- Reyes de la Torre, L. E. (1998), *El mercado del azúcar y las implicaciones de la reducción arancelaria sobre la industria azucarera panameña*, Industria Azucarera de Panamá, Ciudad de Panamá.
- Samper, K. M. (1999), *Trayectoria y viabilidad de las cafeculturas centroamericanas*.
- Santana-Boado (1997), *Evaluación del impacto de la Ronda Uruguay en la economía azucarera*, UNCTAD.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano) (1998), *Instrumentación del Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay: Aspectos Prioritarios para América Latina* (SP/DRE/DI-N° 22-98).
- SIL (Sugar Information Links) (1999), *The First and Largest Free International Sugar Industry Guide* (<http://www.sugarinfo.co.uk>).
- UNCTAD (Organización de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo) (1984), *Studies in the procesing, marketing and distribution of commodities. The procesing and marketing of coffee*, Areas for International Cooperation, Ginebra.
- (1996), *Evaluación del impacto de la Ronda Uruguay en la Economía Azucarera*.
- (1999), *Boletín mensual de precios de productos básicos*, mayo.
- USDA (United States Department of Agriculture) (1999/2000), *World Production, Supply, and Distribution. Centrifugal Sugar*.

USDA/FAS (Foreign Agricultural Service) (1999), *Tropical Products: World Markets and Trade* (<http://www.fas.usda.gov/http/tropical>).

----- (1999 b), *Brazil Coffee Annual Report*, Gain Report (BR9011).

----- (2000), *Horticultural and Tropical Products Division*.

Van Beek, H. (1998), *The Importance of Social and Environmental Clauses for a Sustainable Banana Industry*, ponencia preparada para la Conferencia Internacional Bananera, Amsterdam, mayo.

Vlahodimos, K.P. (1999), "Stewardship for safe and effective use of crop protection products", *Industry and Environment No. 2-3*, Vol. 22, abril-septiembre.

Wrigley, G. (1988), *Coffee*, Nueva York, Longman Scientific and Technical.

Zedillo, L. E. (1998), *Los acuerdos de libre comercio interregionales entre los sectores azucareros del Caribe y de América Latina*, Tercera Conferencia Internacional de F. O. Licht sobre Azúcar y Endulzantes, Sao Paulo, 13 y 14 de octubre.