

OPORTUNIDADES Y AMENAZAS DEL ALCA PARA LA ARGENTINA

UN ESTUDIO DE IMPACTO SECTORIAL

RESUMEN EJECUTIVO

Una región tan heterogénea como la que conformarán los 34 países del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), donde convivirán naciones con más de 200 millones de habitantes y u\$s 30.000 anuales de ingresos per capita con otras con apenas un par de millones de habitantes y apenas u\$s 1.000 anuales por habitante, abre un gran interrogante sobre los posibles efectos que la liberalización comercial puede producir sobre las economías que participarán del Acuerdo. Adicionalmente, la gran cantidad de bloques subregionales (MERCOSUR, NAFTA, CAN, MCCA, entre otras, que otorgan preferencias arancelarias discriminatorias para el resto de los países de la región) y los diferentes patrones de especialización exportadora de cada uno de los países hacen que las posibles consecuencias de la liberalización del comercio hemisférico no sean fáciles de anticipar.

El objetivo del presente trabajo es estudiar el posible impacto sectorial sobre la Argentina de la eliminación de aranceles en el marco del ALCA. A través de la utilización de indicadores de especialización en el comercio y del análisis de las barreras arancelarias se seleccionan sectores que tendrían margen para incrementar sus exportaciones a los países más grandes de la región y sectores que podrían enfrentar mayor competencia, tanto en el mercado local como en los principales destinos de exportación de nuestro país.

Durante los noventa, Argentina aumentó su intercambio con el mundo a un ritmo muy superior al observado en la década previa. Al mismo tiempo, dentro de esa tendencia, nuestro país se acercó a los socios del continente americano, creciendo la importancia de los mismos en las exportaciones argentinas desde un 42% a principios de los noventa a 58% en el período 1999-2001.

No obstante, si se enfoca el análisis desde el mercado de destino, se observa que la Argentina sólo tiene un papel relevante como proveedor en los mercados del Mercosur ampliado³ y en Perú, mientras que en el resto del hemisferio los productos argentinos no representan más del 1% del total de importaciones. Ello revela la potencialidad de comercio que aún existe entre nuestro país y el resto del continente.

A través del Índice de Intensidad de Comercio (IIC), que ajusta la participación de un país B en las exportaciones argentinas por la participación que tiene el socio B en el comercio mundial, se alcanza una mejor idea de la participación de los países americanos en las exportaciones argentinas porque, al tener en cuenta los cambios en el grado de apertura de la economía del país B, observamos el cambio neto en las compras a la Argentina. Los resultados son los esperables: Argentina tiene un IIC mayor a 1 con la mayor parte de los países de Sudamérica y menor a 1 con los países de América del Norte.

A lo largo de la última década, EE.UU. y México pierden importancia relativa como destino de las exportaciones argentinas, resultando notorio que en el caso mexicano dicha tendencia se manifieste aún después de descartar el comercio con los socios del NAFTA. Una mirada reciente, concentrada en la segunda mitad de los noventa, permite apreciar que nuestro país ha "desaprovechado" oportunidades en dicho bloque. Cuando se tienen en cuenta las importaciones más dinámicas de los países del NAFTA y, dentro de ellas, aquellos sectores en los cuales Argentina tiene especialización exportadora y oferta exportable, se puede ver que nuestro país participó modestamente en las compras de EE.UU. (2.1%), México (0.3%) y Canadá (0.1%), fundamentalmente en relación a la participación que alcanzó Brasil. Cuando se realiza el mismo ejercicio para nuestro vecino, que cuenta con un nivel de preferencias para

3 Brasil, Uruguay, Paraguay, Chile y Bolivia

el acceso al NAFTA similar al que tiene la Argentina, se aprecian porcentajes muy superiores: EE.UU. (6.8%), México (1.7%) y Canadá (0.5%). Si nuestro país hubiese mantenido la participación observada en la primera mitad de los ochenta, actualmente el valor de las exportaciones argentinas al mercado estadounidense sería un 45% más elevado.

Asimismo, se describen y evalúan las principales barreras que afectan al comercio entre los países del ALCA. México (17%), la Comunidad Andina (12%) y el Mercosur (13%) presentan los niveles arancelarios más elevados de la región (en promedio y según regla de nación más favorecida), Chile se ubica en un nivel intermedio (7%, y en descenso), mientras que Canadá y Estados Unidos ostentan los niveles más bajos (4% y 5% respectivamente). No obstante, son también estos dos últimos países los que presentan mayor nivel de dispersión en su estructura arancelaria, producto del uso intensivo de "picos arancelarios" en las posiciones agro-alimentarias, pesca, cueros, textiles y calzado, así como de la aplicación de "escalonamientos arancelarios" para proteger la incorporación de valor agregado en el proceso industrial (como en los casos de alimentos y bebidas, textiles y vestimenta).

Adicionalmente, los acuerdos subregionales entre los socios del hemisferio (Mercosur, CAN, NAFTA, MCCA) distorsionan el panorama que muestran los promedios de nación más favorecida, ya que otorgan preferencias a los socios que resultan discriminatorias para los países que no forman parte del acuerdo. Ejemplo de esto es el caso mexicano, que en virtud de múltiples acuerdos bilaterales o subregionales ofrece acceso preferencial (aranceles que promedian el 3%) a Estados Unidos, Canadá, Bolivia, Colombia, Venezuela, Chile y Uruguay. En Estados Unidos tienen acceso preferencial productos provenientes de la Comunidad Andina y de América Central. En general, los productos argentinos son "discriminados" en buena parte del continente como consecuencia de los acuerdos vigentes (es decir, casi siempre enfrenta el tratamiento universal de "nación más favorecida"). En sentido inverso, Argentina goza de un trato preferencial en el Mercosur, Chile y Bolivia.

Con el objeto de determinar las oportunidades que brinda el ALCA a nuestro país, se identificó a los eventuales ganadores en base a los siguientes criterios:

- Sectores donde coincida la especialización exportadora de la Argentina con la especialización importadora del mercado de destino, a través del Índice de Complementariedad Comercial (ICC).
- Productos que actualmente enfrenten aranceles o barreras elevadas respecto a otros competidores potenciales (es decir otros países que también tienen ICC superior a 1 con el país B), y que deberían tender a desaparecer si se concreta el ALCA.
- Sectores donde exista un tamaño mínimo de mercado (importaciones del socio superan US\$ 1 millón) y exista una oferta exportable argentina relevante (exportaciones argentinas superiores a US\$ 1 millón).
- Con el objeto de hacer más conservador al análisis de las oportunidades de Argentina en el continente, se estableció un criterio adicional para dividir las oportunidades en "fuertes" y "débiles". Las primeras serían aquellas en las que la competitividad internacional de Argentina, medida a través del indicador de Ventajas Comparativas Reveladas (VCR), es independiente del acceso preferencial que tiene en Brasil; es decir, en este caso, Argentina tiene especialización exportadora ($VCR > 1$) aún cuando no se tienen en cuenta las ventas a nuestro vecino. En el segundo caso, hablamos de oportunidades "débiles" porque las VCR en un producto determinado cuando no se consideran las exportaciones a Brasil, son menores a 1.

En base a estos criterios, se pudo establecer que el tamaño del mercado de oportunidades para la Argentina en el ALCA (es decir, los sectores que cumplen los requisitos antedichos) asciende a casi US\$ 78.000 millones: US\$ 67.700 millones en los países del NAFTA⁴ y US\$ 10.100 millones en los mercados de la Comunidad Andina⁵.

A nivel sectorial, se encontraron oportunidades "fuertes" en el NAFTA en productos primarios y

⁴ Volumen de importaciones totales del NAFTA en los productos identificados como "oportunidades". De ese total, Argentina puede aspirar a abastecer una porción más importante que su participación actual.
⁵ Volumen de importaciones totales de la CAN en los productos identificados como "oportunidades".

manufacturas de origen agropecuario (Carnes, Oleaginosas, Algodón, Preparaciones alimenticias diversas, Bebidas y líquidos alcohólicos, Cereales, Cacao y sus preparaciones, Grasas y aceites) y en algunas manufacturas de origen industrial (Productos químicos orgánicos, Herramientas y útiles, Manufacturas de fundición hierro y acero, Plástico y manufacturas de plástico). El mercado potencial para estas oportunidades, medido por el monto total importado en estos productos, alcanza algo más de US\$ 19 mil millones.

Por otra parte, dentro de las oportunidades "débiles" para Argentina en el mercado del norte se encuentran fundamentalmente productos correspondientes a manufacturas de origen industrial: Vehículos y sus partes, Máquinas y aparatos mecánicos, Máquinas y material eléctrico, Caucho y manufacturas de caucho. Estos productos suman importaciones en el NAFTA por poco más de US\$ 48 mil millones.

Respecto a la Comunidad Andina, las oportunidades fuertes representarían poco más de US\$ 4.000 millones, concentradas en productos como Cereales, Algodón, Preparaciones alimenticias diversas, Químicos diversos, Manufacturas de fundición, Grasas y aceites. Por su parte, las oportunidades "débiles" (casi US\$ 6.000 millones) involucrarían productos como Máquinas y aparatos mecánicos, Vehículos y sus partes, Productos farmacéuticos y Plásticos y sus manufacturas, entre los más importantes.

Por otro lado, también se hizo el ejercicio inverso: identificar los sectores que recibirán mayor competencia externa al perder las preferencias que hoy gozan en el mercado intra-Mercosur (básicamente, Brasil, Chile y el mercado interno). Los criterios establecidos para clasificar a un sector como amenazado también involucran indicadores de especialización en

el comercio y aranceles relativos: el grado de complementariedad comercial de los países del NAFTA en el mercado analizado (Brasil, por ejemplo), el arancel que enfrenta Argentina versus el que enfrenta el país del NAFTA (incluyendo las preferencias) y un tamaño mínimo de mercado. Para estudiar las amenazas en Brasil, se siguió un criterio adicional para clasificar a las amenazas en "fuertes" y "débiles", incluyendo dentro de las primeras a aquellos sectores en los cuales Argentina no tiene especialización exportadora cuando se excluye a Brasil (es decir, aquellos productos en los cuales las VCR sin Brasil son menores a 1) y además el arancel Nación Más Favorecida de este país es mayor a 10% (esto es, Argentina cuenta con un acceso preferencial importante).

Los productos que Argentina exporta a Brasil clasificados bajo amenaza "fuerte" representan ventas anuales por US\$ 2.000 millones. Dichas amenazas se concentran en sectores como Vehículos y sus partes, Máquinas y aparatos mecánicos, Máquinas y material eléctrico y Plástico y sus manufacturas. Estos mismos sectores serían los que enfrentarían también un grado de competencia más intenso en el mercado doméstico como consecuencia de la eliminación de preferencias en el ALCA. A ello habría que agregar un mercado de más de US\$ 1.600 millones identificado como amenaza débil (es decir, sectores que si bien recibirán mayor competencia, los productos argentinos tiene buenos niveles de competitividad internacional aún excluyendo al mercado brasileño).

Por otro parte, el análisis de las amenazas en Chile indica que el principal competidor en dicho mercado serían los EE.UU. que, de acuerdo a los criterios utilizados en el presente estudio, estarían en condiciones de disputar exportaciones a Chile por un valor de US\$ 340 millones.