

Evaluación ambiental y de la capacidad institucional de Panamá frente al libre comercio

Carlos Murillo, Jeffrey Orozco, Greivin Hernández y Rafael Sánchez *

El presente artículo contiene un análisis sobre las posibles consecuencias para el medio ambiente derivadas de la liberalización comercial en Panamá. Se toman en consideración las experiencias adquiridas por el país en distintos procesos de negociación, tanto a nivel multilateral como en el ámbito de acuerdos de libre comercio, haciendo un análisis ex-ante de lo que se podría esperar del recién concluido acuerdo de promoción comercial (APC) con los Estados Unidos (EE.UU.). Se evalúan dos sectores específicos el azúcar de caña y camarón de cultivo para investigar más a fondo los impactos previsibles.

El informe analítico se preparó siguiendo la guía que previamente diseñaron expertos de la Organización de Estados Americanos, y que ha sido aplicada en otros países. Es importante reconocer que por la metodología adoptada, el estudio se centra exclusivamente en el impacto que tienen los alcances de la liberalización en las exportaciones de bienes y no comprende otras áreas que los acuerdos comerciales implican tales como los servicios, derechos de propiedad intelectual, inversiones, entre otros.

El comercio de bienes

Es importante aclarar que la economía de Panamá, a diferencia de las economías centroamericanas, se distingue por poseer un sector de servicios muy dinámico el cual representó el 76% del PIB en 2005. Siendo los sectores de transporte, almacenamiento y comunicaciones los que experimentaron las mayores tasas de crecimiento durante los últimos años. Adicionalmente, el dinamismo de la economía de Panamá se ha caracterizado por la importancia de sectores ligados al comercio internacional como el Canal de Panamá, la Zona Libre Colón y el Centro Bancario Internacional.

La balanza comercial de Panamá ha venido aumentando su déficit en los últimos años, al pasar de US\$692 millones en 2001 a US\$1358 millones en 2005. En ese mismo año las exportaciones se expandieron 10,6%, gracias al comportamiento favorable de los productos no tradicionales, mientras que las importaciones se elevaron 14,9%. Los productos tradicionales continúan siendo los principales generadores de divisas dentro de las exportaciones de bienes, por ejemplo, el banano con 10%, los camarones con 6% y el azúcar 2%.

Al igual que la mayor parte de los países de la Cuenca del Caribe, para Panamá los EE.UU. son el principal socio comercial considerando tanto el comercio de bienes como el de servicios.

En el comercio de bienes, los EE.UU. son el principal destino de las exportaciones de Panamá, así como el principal proveedor de importaciones. En 2005 Panamá exportó US\$ 419,4 millones, e importó US\$ 1130,7 a EE.UU. La balanza comercial se ha mantenido en un nivel estable durante los últimos seis años alcanzando un valor promedio de US\$ -666 millones.

Dentro de los principales productos que Panamá exporta hacia los EE.UU. (que además presentan altos índices de competitividad según diversos indicadores) se destacan los productos de origen pesquero como el atún, el salmón y el camarón; así como productos de origen agropecuario como la azúcar de caña, el café y el melón. Con el fin de determinar cuáles de estos productos podrían verse eventualmente beneficiados por la implementación de un acuerdo comercial entre los EE.UU. y Panamá, procedimos a investigar las barreras arancelarias que enfrentan los mismos en el mercado estadounidense. De esta manera fue posible determinar que únicamente la azúcar de caña y los camarones y langostas preparadas o preservadas enfrentan algún tipo de barrera arancelaria. Adicionalmente, de 1999 a 2005, Panamá ha venido aumentando el valor de sus exportaciones hacia los EE.UU. tanto de azúcar de caña como de camarones, por lo que la expectativa para estos productos es que tal tendencia se acentúe.

Los modelos de equilibrio parcial realizados para el caso de las exportaciones panameñas de caña de azúcar y de camarones hacia los EE.UU. señalan que los cambios en las exportaciones serían marginales. Esto por cuanto, en el caso de la caña de azúcar tras la finalización del APC los EE.UU. no aceptaron eliminar el arancel-contingente a las importaciones de azúcar, sino que ampliarían el mismo en 7.000 toneladas métricas. Dados los precios promedio de importación de azúcar de caña a fines de

2006 y los del mercado mundial en este mismo periodo, la ampliación de la cuota le generaría a Panamá un ingreso adicional por exportaciones de azúcar de entre tres y dos millones de dólares anuales.

Por su parte, en el caso de las exportaciones de camarón no es de esperar que las mismas experimenten un amplio cambio. Esto por cuanto el APC no daría mayores ventajas arancelarias a dichas exportaciones; y porque el precio de importación del camarón en el mercado de los EE.UU. ha venido descendiendo de forma sostenida desde 2001.

En términos generales se puede esperar que esta situación sea la norma para la mayor parte de las exportaciones de bienes de Panamá hacia los EE.UU. Esto debido a que más de una quinta parte de las exportaciones de Panamá hacia los EE.UU. se benefician de algún programa de preferencias arancelarias tales como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), la ampliación de ésta, llamada CBTPA, o el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). En el caso de las exportaciones agrícolas este patrón es aún más acentuado dado que cerca del 54% de las exportaciones son beneficiarias de la ICC y 22% del SGP. Adicionalmente, como muestra el cuadro adjunto, importantes exportaciones panameñas que no son beneficiarias de estos regímenes no pagan aranceles en los EE.UU.

Impacto social y ambiental

A los fines de tener una idea del efecto ambiental que el APC podría tener sobre la economía panameña se realizó una evaluación de impacto ambiental de los principales sectores beneficiarios del mismo citados anteriormente, caña de azúcar y camarones.

De acuerdo con estimaciones del Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá, la cuota adicional en azúcar de caña generaría

300 nuevos empleos y se necesitaría cultivar 1,167 ha adicionales. Por su parte en el caso del camarón no se esperarían cambios en los flujos comerciales producto del APC dado que actualmente no paga aranceles, y no es posible cuantificar a ciencia cierta el cambio producto de los otros elementos que podrían afectar las exportaciones.

En términos generales, la mayor parte del impacto ambiental de cualquier política comercial proviene de dos efectos esperados, el efecto escala y el efecto de cambio tecnológico. El primero representa el cambio en el uso de factores de la producción e insumos producto de la política comercial, por lo general es negativo. El segundo efecto, el tecnológico, por lo general es positivo pues se asume que el aumento en la inserción internacional de los productores los incentiva a mejorar su desempeño ambiental.

En ambos casos se estimó que la capacidad instalada y la disponible para el cultivo de caña de azúcar así como para el cultivo de camarón supera los niveles de producción actuales y los necesarios para abastecer el aumento estimado de las exportaciones. Para el camarón de cultivo, de las 9,345.5 hectáreas construidas actualmente solo existen 7,234 ha en uso. En el caso de la caña de azúcar, las 37,000 ha cultivadas actualmente podrían generar mayores volúmenes de producción debido a que Panamá presenta rendimientos muy bajos, o bien porque es factible extender la frontera agrícola. Por estas razones no se esperarían mayores efectos negativos del APC sobre el ambiente producto del efecto escala. Habrían efectos positivos asociados al aumento en los niveles de empleo e ingresos, particularmente en sectores y regiones vulnerables como son comarcas indígenas (caso de la caña) y mujeres (caso del camarón).

Por su parte el efecto tecnológico se espera que sea positivo dado que, como veremos adelante, Panamá cuenta con un agresivo programa de apoyo a su sector productivo, en el que el gobierno gestiona recursos para implementar procesos de producción más limpia que podrían ser potenciados.

Marco legal ambiental: aplicación y cumplimiento

En los acuerdos comerciales internacionales promovidos por los EE.UU. es de particular importancia realizar un análisis del marco legal ambiental dado que dichos acuerdos establecen como objetivos la promoción

del desarrollo sostenible y el aumento de los niveles de protección ambiental. También presentan como compromiso el cumplimiento de la legislación nacional ambiental, y contienen sanciones para el país que incumpla de su legislación ambiental.

Desde esta perspectiva el análisis del estudio realizado señala que Panamá ha logrado un avance muy significativo en la generación de un marco legal e institucional del ambiente. Con la Ley General del Ambiente de 1998 se logran reorganizar las responsabilidades institucionales y la normativa ambiental. De esa forma se logró eliminar uno de los principales problemas: la dispersión del marco jurídico y la difusión de responsabilidades. Hoy en día se ha logrado generar un sistema nacional de gestión ambiental moderno, aunque todavía es posible identificar algunos factores que pueden ser mejorados.

En este sentido lo más relevante es que, si bien no se logra un cumplimiento del cien por ciento de la normativa existente, si se ha generado capacidad institucional para detectar el incumplimiento y para llevar a los infractores al cumplimiento. El cumplimiento de la normativa en muchos casos funciona como un punto de llegada. La Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) ha diseñado instrumentos para que los sectores productivos se orienten al cumplimiento. Se hace uso de diferentes mecanismos de denuncia que permiten detectar los problemas. También existen mecanismos voluntarios mediante los cuales diferentes sectores acuerdan procesos con la ANAM, y en los que esta entidad facilita instrumentos de diferente índole, como lo son, por ejemplo, diferentes medidas y programas para promover la producción más limpia.

Un aspecto de gran relevancia es que se viene avanzando hacia un equilibrio entre medidas de comando y control con el uso de instrumentos económicos de gestión ambiental, como pago de servicios ambientales, mecanismos de desarrollo limpio, y algunos instrumentos contenidos en los programas de producción más limpia y en los de fomento para la valorización de residuos, en particular, el uso de incentivos fiscales para

dinamizar el mercado de residuos. Es claro que se vienen llenando los espacios vacíos de normativa, lo que hace que el total de normas tienda a subir.

Conclusiones

El APC no generaría grandes cambios en las exportaciones de bienes de Panamá hacia los EE.UU. bajo las condiciones actuales. De allí se desprende que el APC tampoco ocasionaría grandes trastornos ambientales producto de la mayor apertura de los EE.UU. De forma complementaria, se puede afirmar que en Panamá se viene avanzando en la dirección correcta para el fortalecimiento de un sistema nacional de gestión ambiental que logre el cumplimiento de la normativa existente.

Finalmente, el sistema de gestión ambiental panameño está en proceso de fortalecimiento. La ANAM es el motor central del sistema, pero existen otros actores. Explicitamente se conforma el Sistema Interinstitucional del Ambiente, conformado por las instituciones públicas y sectoriales con competencia ambiental. Es conveniente revisar el funcionamiento del sistema como un todo, estudiando la disponibilidad real de recursos materiales y humanos de cada una de las entidades involucradas. No basta con tener un motor central, la ANAM en este caso, funcionando adecuadamente, si algunos de los entes del sistema funcionan con algunas limitaciones. En ese sentido, es necesario que cada una de las entidades del sistema se fortalezca, incorporando la filosofía de mejora continua que promueve la ANAM.

** Investigadores del Centro Internacional en Política Económica de la Universidad Nacional de Costa Rica. El presente artículo es un resumen de un trabajo que lleva el mismo título y que fue patrocinado por la OEA.*

Producto	Subpartida del Sistema Arancelario	Valor promedio para 2003-2005, en US\$	% de las exportaciones totales	Barreras Arancelarias
Azúcar refinado	030942	101,068,950.07	25	NMF 0%
Filet de pescado	030410	71,534,883.07	16	NMF 0%
Salmón	030219	56,554,756.07	13	NMF 0%
Camarones y langostas	030613	41,304,950.07	10	NMF 0%
Anticor de caña cruda	170111	15,304,482.07	4	Arancel - contingente
Camarones y langostas, prepcl/prevcl	160520	14,017,395.00	3	NMF de 0 a 5% Exonerado por la ICC*
Pescado deshidratado diferente al "scod" (Gadus morhua/legaz/micropelálicos)	030569	13,132,462.07	3	NMF 0%
Pescado (no especificado en otras subpartidas)	030289	11,741,221.33	3	NMF 0%

Fuente: Elaboración propia con base en información de COMTRADE, Naciones Unidas y CBTC (2006). ITC Trade Information System. Base de datos en línea. Consultada el 20 de octubre de 2009, en <http://www.itc.gov>.
 Nota: * ICC desde factiva para la Cámara del Caribe.