

La Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y el Proceso ALCA

ALAN FAIRLIE*

La Ley de Preferencias Arancelarias Andinas es un instrumento de política comercial unilateral concedido por EE.UU. a los países andinos (excepto Venezuela) que permite el ingreso al mercado estadounidense con arancel cero a 6 100 productos, con el objetivo de contribuir a la lucha contra la producción y tráfico de drogas a través de la diversificación de las exportaciones y el desarrollo económico.

La regla de origen que deben cumplir aquellos productos considerados dentro de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, indica que por lo menos el 35 por ciento del valor gravable del artículo importado a Estados Unidos debe consistir, en cuanto a su costo y valor, de materiales producidos en uno o más de los países beneficiarios del ATPA o cualquiera de los países de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI).

El 80 por ciento de las exportaciones andinas vía ATPA corresponde a Colombia y Perú. Para el Perú y Bolivia representa el 30 por ciento de las exportaciones totales a EE.UU. y alrededor del 13 por ciento para Colombia y Ecuador (cuadro 1).

Si se considera las exportaciones andinas totales a EE.UU., éstas no representan más allá del 1 por ciento de sus importaciones totales, porcentaje que se mantiene invariable en toda la década de los noventa. Al ser las exportaciones andinas ATPA una porción minoritaria del total, queda claro el carácter absolutamente marginal de las mismas para la economía norteamericana y el amplísimo margen existente para una eventual ampliación de los beneficios.

* Coordinador académico del Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Cuadro 1
Importancia del ATPA para los países beneficiarios
 Porcentaje del total de importaciones a EE.UU. por país

País	1997 Porcentaje	1998	1999	ene-ago. 2000
Bolivia	32,3	31,6	27,4	30,5
Colombia	13,1	16,0	13,6	12,6
Ecuador	10,2	13,1	14,1	12,0
Perú	27,0	32,9	33,7	40,5
Total de países benef.	8 673 564	8 361 037	9 830 216	7 376 795
Total ATPA p. benef.	1 352 856	1 645 196	1 750 278	1 308 103
% total ATPA total exp. andinas EE.UU.	15,6	19,7	17,8	17,7
% imp. EE.UU. proce- dentes de p. andinos	1,0	0,9	1,0	0,9

A partir de los datos presentados, se puede afirmar que el Perú es el principal país beneficiario teniendo en cuenta que EE.UU. es el principal socio comercial de los países andinos. Sin embargo, los principales productos de exportación de este país son minerales y productos tradicionales, mientras que para Colombia y Ecuador son fundamentalmente exportaciones agroindustriales no tradicionales.

El Perú mantiene su estructura minero-exportadora, Colombia y Ecuador tienen mayor diversificación relativa, lo que indica que estos países serían los principales beneficiarios desde esta perspectiva (cuadro 2).

En la medida que existe una considerable concentración en pocos productos de exportación y una diversificación de ítems que no son significativos cuantitativamente se justifica la visión escéptica de organismos estadounidenses.

Según el Bureau de Asuntos Laborales Internacionales, el ATPA no parece haber tenido un efecto significativo en la modificación de la producción o en la estructura exportadora de las naciones beneficiarias, por lo que desde su punto de vista no se habría cumplido con el objetivo de diversificación. Además, los flujos de comercio con los países beneficiarios han sido pequeños.

Cuadro 2
Importaciones EE.UU. bajo el ATPA por producto 1999
 Participación dentro de las importaciones ATPA por país

País		Porcentaje
Colombia	Flores cortadas	43
	Pigmentos	20
	Componentes de oro	7
	Platos no adhesivos	4
	Artículos de cuero	6
	Caña de azúcar	2
Perú	Cátodos de cobre	51
	Joyería y piezas	16
	Zinc no laminado	9
	Espárragos	6
	Platos de zinc	4
	Mangos	2
Ecuador	Flores cortadas	10
	Atún procesado	30
	Productos de madera	30
	Joyería y piezas	3
	Frutas y vegetales (incluido mangos)	3
Bolivia	Joyería y piezas	78
	Puertas de madera	15
	Óxidos de boro	2
	Accesorios de cuero	1

Fuente: Third Report to the Congress on the Operation of the Andean Trade Preference Act (January 31, 2001).

Asimismo, el *bureau* manifiesta que la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas no ha significado un impacto negativo en el empleo o ha constituido una amenaza significativa para éste dentro de EE.UU. La reducción de la producción y posiblemente del empleo en ciertos sectores de la actividad económica de las flores cortadas (claveles, crisantemos y rosas) puede haber sido causada en cierta medida por las preferencias arancelarias concedidas bajo el ATPA, pero no se descarta la influencia de otros factores.

Con relación a las drogas, el reporte correspondiente al período 1999-2000 (octubre), presentado por la Comisión Internacional de Comercio de EE.UU. al Congreso, indica que la ATPA ha tenido un efecto leve pero positivo en la erradicación del cultivo de la droga, y en la sustitución de cultivos en la región andina.

Frente a esta perspectiva se encuentra la de la Secretaría General de la CAN, que señala que el ATPA ha promovido el comercio e importantes flujos de inversión entre EE.UU. y los países beneficiarios. Además ha contribuido a la diversificación de las exportaciones: en 1991 las exportaciones a EE.UU. cubrían 2 630 subpartidas bajo la nomenclatura de la CAN y en 1997 llegaron a 3 645 subpartidas.¹ El ATPA ha contribuido al crecimiento económico y al desarrollo de los países beneficiarios y ha apoyado las reformas internas realizadas por estos países, además de ayudar a superar los efectos de la crisis financiera global iniciada en 1997.

Asimismo la secretaría de la CAN sostiene que el ATPA ha promovido los esfuerzos de los países beneficiarios en la lucha contra las drogas y ayudado a aminorar los costos asociados a través de la promoción del crecimiento económico y las oportunidades de empleo lícito. Recomienda la renovación del ATPA por un período indefinido con la finalidad de alentar nuevas inversiones hacia los países beneficiarios, extendiendo el programa a todos los productos e incorporando a Venezuela.

Como se puede apreciar existen tendencias contrapuestas cuyo balance podría beneficiar o perjudicar a la región andina. El ATPA es muy importante para los países andinos beneficiarios, la solicitud de ampliación y renovación se produce dentro del contexto del ALCA, del nuevo entorno internacional y de la política norteamericana a raíz de los atentados del 11 de setiembre de 2001.

Con el fortalecimiento de los beneficios comerciales para los países incluidos en la CBI, "Iniciativa para la Cuenca del Caribe" (lo que significa un ahorro en costos de importaciones), la región andina ha perdido de manera importante empleos en el sector confecciones. Solo en Colombia se estima una pérdida de 100 000 empleos.

Ante esta situación, los senadores norteamericanos Graham y De Wine han presentado un Proyecto de Ley denominado "Ley de Expansión de las Preferencias Arancelarias Andinas" que propone beneficios a todos los países bajo el ATPA, casi al nivel de aquellos proporcionados en el Acuerdo Caribeño, especialmente, hacia los artículos de punto, ensamblados o cortados en las naciones beneficiarias del ATPA, que han utiliza-

do hilos y tejidos integralmente fabricados en Estados Unidos.

En este sentido el proyecto sería particularmente importante para Colombia. Este país en 1998 exportó 59 por ciento de todos los textiles y confecciones de la región andina a Estados Unidos, de los cuales dos tercios fueron ensamblados o cortados a partir de hilos y tejidos procedentes de Estados Unidos.

En el caso del Perú, la inclusión de productos textiles dentro de la posible renovación del ATPA es una prioridad ya que aún con un arancel de 21 por ciento, las exportaciones peruanas de confecciones a Estados Unidos ascienden a cerca de 307 millones por año. ExportAmerica estima que esta inclusión en la ATPA puede conseguir un crecimiento del sector en 40 por ciento anual y generar cerca de 32 000 nuevos empleos directos y 78 000 nuevos empleos indirectos en los próximos tres años.²

En términos cualitativos se ha producido una diversificación de partidas exportadas de acuerdo a la Secretaría General CAN por lo que se atribuye al ATPA un rol positivo en ese desempeño.

Existe un importante margen potencial de crecimiento exportador según cálculos de los países andinos. Para los principales beneficiarios del programa, Colombia y Perú, es de particular importancia la incorporación de la cadena productiva textil-confecciones.

La condicionalidad de importación de insumos estadounidenses no sería un problema para Colombia como para el Perú, ambos preocupados por el incremento de exportaciones de países caribeños recientemente beneficiados por facilidades norteamericanas.

La inestabilidad generada por los bombardeos a Afganistán se refleja también en preocupación por las exportaciones de textiles de países como Pakistán. En un primer momento los andinos pensaron que serían favorecidos por una sustitución de la demanda estadounidense hacia nuestra región. Sin embargo, Pakistán exige concesiones a sus exportaciones (particularmente textiles) que probablemente serán aprobadas por EE.UU., lo que afectará a exportaciones de otras regiones como la andina.

Aunque la percepción de los beneficios del mecanismo es más escéptica en el caso de EE.UU., lo ideal para los andinos sería que EE.UU. consolide esas ventajas en el futuro ALCA.

También es necesario enfocarse a la renovación del ATPA, en el contexto de las negociaciones ALCA. Además del uso de sus insumos, EE.UU. ha planteado cláusulas laborales y de medio ambiente para acceder a la renovación. Como se sabe, éste es un polémico tema en ALCA y hasta el momento EE.UU. no consigue un consenso en torno a su tratamiento e incorporación. Si los países andinos ceden, sería un avance en su posición negociadora para el acuerdo hemisférico.

De otro lado, los andinos han recibido hasta el momento las ventajas arancelarias ATPA sin ofrecer nada a cambio. Aunque la percepción de los beneficios del mecanismo es más escéptica en el caso de EE.UU., lo ideal para los andinos sería que EE.UU. consolide esas ventajas en el futuro ALCA. Esto debería permitir plazos mayores de desgravación, considerando el principio de trato especial y diferenciado para economías de menor desarrollo relativo. Una aceptación de nuevos condicionamientos para una eventual ampliación de los beneficios ATPA, podría traer más costos que beneficios en el nuevo escenario internacional a partir del 11 de setiembre de 2001. Probablemente un *second best* es simplemente conseguir la renovación del ATPA en las mismas condiciones, con una CAN negociando unitariamente.

NOTAS

1. Secretaría General de la CAN, *Renovación y ampliación del ATPA*, Lima, 2001.
2. Consorcio público y privado conformado por el gobierno del Perú y el sector privado, cuyo objetivo es principalmente la inclusión de los textiles dentro de los productos beneficiarios por el ATPA.