



Corporación Andina de Fomento

Vicepresidencia de Estrategias de Desarrollo

DOCUMENTO DE TRABAJO

Reflexiones sobre el ATPDEA

Stefania Scandizzo

Febrero de 2003

Reflexiones sobre el ATPDEA¹

Stefania Scandizzo
Ejecutiva Principal de la Vicepresidencia de Estrategias de Desarrollo

Antecedentes: El impacto del ATPA

El *Andean Trade Preference Act* (ATPA) fue promulgado en 1991. Permitió el acceso libre de aranceles o con aranceles preferenciales a un total de 5,524 posiciones arancelarias, que representan el 54.2% de las posiciones arancelarias de los Estados Unidos. Sin embargo, quedaron excluidos del acuerdo varios productos, algunos de importancia significativa para los países andinos: los sectores de calzado (excepto caucho o plástico), cuero y sus manufacturas (para algunos productos como bolsos de mano, artículos de viaje, artículos planos y guantes de trabajo, de cuero, la Ley disponía una rebaja parcial del derecho arancelario), azúcar (salvo pocas excepciones), textiles, confecciones, atún, derivados del petróleo, partes para reloj, y jarabes.

Entre 1991 y 2000, las importaciones de EEUU desde los países ATPA crecieron un 123%. Este porcentaje es menor que el crecimiento de las importaciones totales de EEUU (147%), el de las provenientes de México (336%), y el de las originarias de los países beneficiarios del Caribbean Basin Economic Recovery Act – CBTPA (167%).

Con ATPA, se aumentó también el grado de diversificación de las exportaciones andinas hacia los EEUU. Considerando la clasificación NANDINA a ocho dígitos, en 1990 las exportaciones de los países ATPA cubrían 1939 subpartidas, en el 2000 se llegó a 3066 subpartidas, un aumento del 58%. Sin embargo, la mayoría de las exportaciones bajo ATPA se concentraron en pocas líneas arancelarias, mostrando que se ha aprovechado poco estas preferencias.

Alrededor de dos tercios de las importaciones de EEUU desde los países ATPA entran sin aranceles. Esto incluye no sólo las preferencias ATPA, sino también las tarifas NMF (“nación más favorecida”, según los criterios de la Organización Mundial del Comercio) y el Sistema General de Preferencias, que otorga preferencias especiales a países en desarrollo. Sólo aproximadamente el 10% de las importaciones estadounidenses desde la región entraron bajo el esquema del ATPA. En total, los países ATPA representan el 1% de las importaciones de EEUU.²

¹ Este trabajo fue elaborado por Stefania Scandizzo con la contribución de Marcela Benavides (Perú), Celia Cornejo (Bolivia), Manuel del Valle (Ecuador), y Andrés Langebaek (Colombia).

² Hornbeck, J.F (2001). “RL30790: The Andean Trade Preference Act: Background and Issues for Reauthorization”, Congressional Research Service Issue Brief, US Department of State Foreign Press Centers.

Las exportaciones andinas bajo ATPA

Las principales exportaciones bajo ATPA son las flores (Colombia y, en menor medida, Ecuador) y los cátodos de cobre (Perú). Mientras las flores cortadas han perdido participación de mercado en la última década, debido a la caída de la demanda en EEUU, las exportaciones de cátodos de cobre han aumentado. Perú ahora representa el proveedor principal de este producto para los EEUU. Pigmentos (Colombia), piedras preciosas y joyería (Perú y Bolivia), zinc (Perú) y atún (Ecuador y Colombia) representan también cuotas importantes. En el sector agropecuario, los productos más importantes son la cebolla y el espárrago.

Tabla 1: Principales exportaciones bajo ATPA.

Producto	% 1997	% 2001	País beneficiario principal
Artículos de cobre	13.88	26.29	Perú
Flores cortados	32.89	22.85	Colombia
Colorantes y Pigmentos	0.33	11.66	Colombia
Joyería y piedras preciosas	16.19	9.12	Perú
Vegetales comestibles	2.94	4.66	Perú
Azúcar	2.51	2.65	Colombia
Plásticos	3.15	2.64	Colombia
Zinc	1.68	2.41	Perú
Madera y artículos de madera	2.37	1.91	Ecuador
Preparaciones de vegetales	1.52	1.83	Perú
Otros	22.52	13.98	
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	

Fuente: USITC (2002). Andean Trade Preference Act: Impact on U.S. Industries and Consumers and on Drug Crop Eradication and Crop Substitution, Eighth Report, 2001

Entre 1992 y 2000, las exportaciones en el marco del ATPA aumentaron en \$1.7 miles de millones, es decir en 207%, representando el 14.3% del incremento de las exportaciones andinas a EEUU en este periodo. Este aumento de exportaciones implicó un crecimiento de producción de \$3.2 miles de millones y generó 142,251 nuevos empleos. Es importante destacar que esta cifra está subestimada, por cuanto no toma en cuenta el sector informal, que representa alrededor del 52% en Perú y el 39% en Colombia. La tabla 2 muestra los efectos de ATPA en los cuatro países.

Tabla 2: Efectos de ATPA, 1992-2000.

	Exportaciones hacia EEUU	Producción	Empleo
Bolivia	\$81 millones	\$190 millones	6,913
Colombia	\$761 millones	\$1133 millones	84,060
Ecuador	\$131 millones	\$231 millones	20,819
Perú	\$725.3 millones	\$1636 millones	30,459

Fuente: *Secretaría General de la Comunidad Andina, 2001.*

Además de los efectos del ATPA sobre producción, exportaciones y empleo, es interesante destacar cómo ha cambiado la estructura del comercio de los países ATPA en el periodo de su vigencia. La tabla 3 muestra la matriz de competitividad según cuotas de mercado para los cuatro países beneficiarios del ATPA en el mercado de importación norteamericano, en el periodo pre-ATPA (1985-1991) y para el periodo de vigencia del ATPA (1991-2000, no están disponibles los datos para 2001). Las columnas representan la dinámica de la demanda estadounidense para los diferentes productos: llamamos *estancados* a los productos cuya demanda ha disminuido, y *dinámicos* a los productos cuya demanda ha aumentado. Las filas representan el desempeño de los países ATPA en el mercado estadounidense, distinguiendo entre los productos que han aumentado o perdido cuota de mercado.

A pesar de que el ATPA ha permitido un ligero aumento en productos dinámicos (de 17.7 a 20.2%), se nota en los dos periodos la preeminencia de productos estancados en las exportaciones de los países interesados. En general, esto es preocupante, en cuanto parece que los países ATPA están presentes sobre todo en productos para los que está disminuyendo la demanda norteamericana. Sin embargo, sería importante considerar también un análisis más desagregado.

Tabla 3. Matriz de competitividad, países ATPA frente mercado de importaciones norteamericano, 1985-1991 (pre ATPA) y 1991-2000 (ATPA), porcentaje de exportaciones en:

	<u>Productos estancados</u>		<u>Productos dinámicos</u>		
	Pre ATPA	ATPA	Pre ATPA	ATPA	
	81.73%	79.08%	17.69%	20.16%	
<u>Mejoras de cuota de mercado</u>	<u>Estrellas Menguante</u>		<u>Estrellas nacientes</u>		
Pre ATPA	63.86%	Pre ATPA	50.89%	Pre ATPA	12.97%
ATPA	72.36%	ATPA	54.92%	ATPA	17.44%
<u>Perdidas de cuota de mercado</u>	<u>Retrocesos</u>		<u>Oportunidades perdidas</u>		
Pre ATPA	35.56%	Pre ATPA	30.84%	Pre ATPA	4.72%
ATPA	26.88%	ATPA	24.16%	ATPA	2.72%

Definiciones:

Estrella naciente: EEUU aumenta su demanda y países ATPA aumentan cuota de mercado.

Estrella menguante: EEUU disminuye su demanda y países ATPA aumentan su cuota de mercado.

Oportunidad perdida: EEUU aumenta su demanda y países ATPA disminuyen su cuota de mercado.

Retroceso: EEUU disminuye su demanda y países ATPA disminuyen su cuota de mercado.
Fuente: CANTRADE

El nuevo ATPDEA

El ATPDEA da tratamiento preferencial a todos los productos excluidos en el ATPA con excepción de textiles, algunos productos de azúcar, ron y tafia. Los textiles siguen sin preferencias, pero se extienden las preferencias para las confecciones. El atún enlatado queda afuera del nuevo acuerdo, mientras que se acordaron preferencias al atún empaquetado en “fundas”. Con respecto al viejo ATPA, el ATPDEA extiende tratamiento preferencial también a productos de cuero, calzado, petróleo y sus productos, relojes y partes de relojes. Sin embargo, en el caso de estos últimos, el tratamiento preferencial se aplica sólo si el presidente de EEUU considera que no se trata de productos “sensibles”.

Para evaluar los efectos del ATPDEA sobre las economías andinas, consideramos por separado los sectores más afectados: textiles y confecciones, atún en conserva, y cuero y calzado. Aún cuando no goza de preferencias adicionales bajo ATPDEA con respecto al antiguo ATPA, examinamos el sector agropecuario y el sector de maderas, dada su importancia para los países andinos.

1) Atún

El sector atunero tenía muchas expectativas con el ATPDEA, por cuanto las primeras versiones de la ley eran mucho más liberales de lo que se aprobó finalmente. La versión final permite la entrada sin arancel sólo al atún empacado al vacío en bolsas de aluminio con contenido no mayor a 6.8 Kg., y excluye el atún enlatado. Las posibilidades de aprovechar adecuadamente estas preferencias están condicionadas por el hecho que 1) el 97% del mercado del atún en los Estados Unidos es en lata, sólo el restante 3% es en bolsa; y 2) la infraestructura y la tecnología que exige el empacado en bolsa no estaría disponible en la región.

La producción mundial de atún es de aproximadamente 3.2 millones de toneladas al año, de las cuales aproximadamente 1.4 millones son utilizadas como materia prima para la fabricación de atún en conserva. La Unión Europea es el principal importador de atún, con una participación mayor al 60% del total, la que ha venido creciendo en los últimos años. Del total de las importaciones, el 40% corresponde a atún enlatado. En los EEUU, el consumo de atún asciende a 46 millones de cajas de conservas (donde 1 caja = 12.5 kg), las cuales representan el 28% del consumo mundial. Los principales proveedores para EEUU son Tailandia y Ecuador. En 2001, Ecuador exportó 3.3 millones de cajas de atún a EEUU.

Las nuevas preferencias en referencia al atún interesan sobre todo a Ecuador y Colombia. En 2001, las exportaciones de atún representaban alrededor del 4% de las exportaciones totales de Ecuador hacia EEUU, y menos del 0.5% para Colombia. Sin embargo,

en 2000 Ecuador representó el 5% de las exportaciones mundiales de pescado preparado en conserva, y Colombia el 1.5%.

En Ecuador, el rubro “Elaboración y conservación de pescado y productos de pescado” representa el 1.1% del PIB. La industria atunera ecuatoriana se desarrolló fuertemente en la década de los 70s, con la nacionalización de las empresas atuneras en Perú, que se trasladaron a Ecuador. Este país actualmente representa el 60% de las exportaciones atuneras latinoamericanas. El atún representan el 3.4% de las exportaciones ecuatorianas totales y genera alrededor de 2000 empleos directos (el sector pesquero en total más de 20,000 plazas). Los EEUU representan el mercado más importante para las exportaciones ecuatorianas de atún, el 26% del total en 2001.

En Colombia el sector atunero se desarrolló a partir de los últimos años de la década de los ochenta, logrando aumentos cuantitativos importantes en un periodo muy breve. En 2000 la producción colombiana de atún llegó a 65 mil toneladas, correspondiente al 38% de la producción colombiana total de pesca y acuicultura. En 2001 las exportaciones colombianas de atún alcanzaron \$69 millones, de las cuales el atún en conserva representó el 41% y el atún congelado el 59%. El país de destino más importante para el atún enlatado colombiano fue Italia, adonde se envió el 71% del producto.³

En Perú se producen 300 mil cajas de conservas de atún, de las cuales 100 mil se consumen localmente, 200 mil se exportan y otras 200 mil son importadas. Los principales mercados de exportación son países europeos como Alemania, España e Inglaterra. No obstante su falta de presencia en el mercado atunero estadounidense, Perú exporta otros tipos de pescado y crustáceos en conserva que no son sujetos a aranceles, y podrían ser una importante fuente de producción y empleo. De hecho, el sector de los crustáceos y moluscos en conserva es una de las oportunidades perdidas de los países del ATPDEA, es decir que no obstante que los EEUU han aumentado sus importaciones de estos productos los países de la región han ido perdiendo cuota de mercado.

Las proyecciones del sector del atún dependen fundamentalmente de la dinámica de la demanda estadounidense de atún en bolsa. A pesar de que representa actualmente una cuota de mercado muy baja, se ve destinado a aumentar, dada la mala fama que están adquiriendo las latas como empaque y una mayor demanda de productos “sanos” y de alta calidad. De hecho, Starkist, que tiene una fuerte presencia en Ecuador (donde se llama Empesec, y representa el 23% de las exportaciones de atún enlatado en 2001), es un líder en el mercado estadounidense en la introducción de este tipo de empaque.

Otra gran oportunidad para los productores ecuatorianos es la posibilidad de desarrollar marcas a pedido para los supermercados de EEUU que desean desarrollar su propia marca de

³ Observatorio de Competitividad Agrocadenas Colombia.

atún. Mientras las grandes atuneras no aceptan estas condiciones, prefiriendo defender sus marcas ya establecidas, los productores ecuatorianos, no teniendo un nombre conocido, podrían aprovecharse de esta oportunidad.

Las proyecciones existentes sobre la dinámica del sector atunero se basaron en la aprobación de un ATPDEA sin restricciones, y por lo tanto sobreestiman el potencial exportador. En el largo plazo, mucho dependerá de la dinámica de la demanda de atún en bolsa y de la capacidad de cambiar las líneas de proceso para producir este tipo de presentación. En Ecuador, se había estimado un incremento de las exportaciones a \$100 millones anuales en unos tres años. En Colombia, se había estimado un incremento de corto plazo de \$20 millones, de mediano plazo (hasta el 2006) de \$40 millones y de largo plazo de más de \$60 millones. En Perú, con una inversión de aproximadamente \$25 millones para acondicionar las fábricas de enlatados a empaques de aluminio, se estima que las exportaciones de atún podrían ser de \$4.5 millones en 2003, \$5.5 millones en 2004, \$7.5 millones en 2005 y \$8 millones en 2006.

Sin embargo, es importante destacar que la Unión Europea, a través de su Sistema General de Preferencia, permite el acceso sin aranceles de las exportaciones andinas de atún. Este sistema vence en diciembre del 2004.

2) Textiles y confecciones

El sector de textiles y confecciones es sin duda el sector de mayor potencial en exportaciones bajo el ATPDEA, no sólo por el monto exportado sino por el conocimiento del mercado y el posicionamiento de buena calidad que tiene el producto andino. El ATPDEA debería resultar con un incremento de las exportaciones de los cuatro países andinos, sin embargo se espera que Perú y Colombia sean los países más preparados para aprovecharlo, por la importancia de este sector para sus exportaciones. El ATPDEA otorga el ingreso libre de aranceles a las confecciones elaboradas con insumos regionales, hasta un monto equivalente al 2% del volumen total de confecciones importadas por los EEUU, incrementándose cada año hasta llegar al 5% en el 2006⁴. Asimismo, se otorga ingreso libre de aranceles y sin cuotas a las confecciones elaboradas con insumos estadounidenses.

Las exportaciones andinas de textiles y confecciones al mercado norteamericano han ido aumentando en el último decenio. Sin embargo representan todavía una parte muy pequeña de las importaciones norteamericanas en este sector, sólo el 0.88% (0.46% para Perú y 0.49% para Colombia) en 2000. Además en los últimos cinco años los países andinos han debido enfrentar una competencia creciente por parte de los países caribeños y centroamericanos (bajo el CBTPA), México (bajo NAFTA), los países africanos (bajo el African Growth and Opportunity Act – AGOA), China y Taiwán. A partir de la formación del NAFTA en 1994 las

⁴ La cuota establecida es para todos los países, no habiéndose fijado un porcentaje fijo para cada país. Sin embargo, es probable que Colombia y Perú aprovechen en mayor medida su actual posicionamiento.

exportaciones mexicanas a EEUU crecieron en 51% en el caso de los textiles y 17% en el caso de las confecciones en los primeros cuatro años. Sin embargo, una parte importante de estas exportaciones se hicieron utilizando insumos estadounidenses.

El CBTPA otorga preferencias importantes a los países del Caribe y Centroamérica. Gozan de un arancel cero, sin cuotas, para prendas elaboradas con tela de EEUU, y hasta 250 millones de metros cuadrados hechos con tela regional (conocido tradicionalmente como *full package*). La confección artesanal entra con arancel cero. En 2000 las exportaciones de textiles y confecciones bajo CBTPA representaron el 12.2% de las importaciones estadounidenses en este sector.

China y Taiwán no reciben ningún trato preferencial por parte de EEUU, sin embargo representan una fuerza competitiva importante, gracias a la eficiente explotación de economías de escala, bajos costos de mano de obra y una siempre creciente productividad. El reciente acceso de China al OMC y la progresiva liberalización del comercio de los textiles bajo los compromisos del OMC servirán para aumentar la competencia de estos países, que en 2000 representaron el 12.4% de las importaciones estadounidenses de textiles y confecciones.

En general, se destacan como fortalezas de los sectores andinos de los textiles y confecciones los siguientes: el costo de la mano de obra es comparativamente bajo, un buen conocimiento exportador, alta flexibilidad y velocidad de respuesta. Sin embargo, entre las debilidades destacan los problemas de acceso al crédito, que afectan más gravemente a las empresas más pequeñas. Este problema se presenta más urgente dada las necesidades de inversión para poder aprovechar los nuevos cupos. Además, se encuentran problemas vinculados a la ausencia de mano de obra capacitada, materias primas de alto costo y de difícil abastecimiento, excesiva fragmentación de la industria y una falta de agilidad en los trámites de los empresarios frente al Estado.

En Colombia, las exportaciones actuales de confecciones y textiles ascienden a \$325 millones de los cuales el 87.7% están representados por confecciones. Se estima un aumento de las exportaciones de confecciones del 50% de las exportaciones en el corto plazo (dada la capacidad instalada), del 70% en el mediano plazo (2006) y del 200% en el largo plazo (2010). Estos valores son menores de los de los gremios del sector, que sugieren la posibilidad de duplicar las exportaciones en el corto plazo, de multiplicarlas por 3 en el mediano plazo y por 5.6 en el largo plazo. Sin embargo, como el valor de las exportaciones para el 2001 es el más alto de los últimos diez años, parecería que se está haciendo buen uso de la capacidad instalada y que nuevas inversiones y un mejor entrenamiento de la mano de obra serían necesarios para aumentar las exportaciones en el corto plazo, mientras que en el mediano y largo plazo la competitividad de los otros países mencionados anteriormente junto a los problemas de acceso al crédito impondrían importantes limitaciones.

En Perú, según una estimación optimista, que supone inversiones en la magnitud de \$677 millones, dirigidas principalmente a ampliar la capacidad productiva, se estima un aumento de las exportaciones de textiles y confecciones de \$381 millones en 2001 a \$1,210 millones en 2006. Esta inversión no sería suficiente para aprovechar la cuota de confecciones impuesta por el ATPDEA. Según una estimación más “probable”, con inversiones de \$350 millones, se llegaría a \$856 millones de exportaciones en el 2006, mientras según una estimación “pesimista”, con inversiones de sólo \$200 millones, se llegaría a \$520 millones de exportaciones. Estas estimaciones suponen que las empresas continúen racionalizando costos y haciéndose más eficientes, que el Estado flexibilizaría los criterios de calificación del crédito bancario, agilizaría la devolución de impuestos a los exportadores y que se impulsarían los mecanismos de subcontratación. Además, se supone una facilitación de los programas de contratación temporal de mano de obra y una reducción en un 50% para las importaciones de bienes de capital no producidos internamente.

En Ecuador las estimaciones se basan en una analogía con las cifras previstas con Colombia, implicando un aumento de las exportaciones de textiles y confecciones al mercado norteamericano de \$47.4 millones en 2001 a \$52.6 en 2006. Esto implicaría la generación de aproximadamente 27000 empleos adicionales, llegando a una cifra aproximada de 52000 empleos directos.

En Bolivia se estima que con el ATPDEA las exportaciones de textiles y confecciones podrían subir de sus valores actuales de \$42 millones hasta \$300 millones en diez años.

3) Cuero y calzado

El sector de cuero y calzado no representa actualmente un sector importante en las exportaciones de la región hacia EEUU o el mundo en general. Además, la tendencia mundial ha sido una disminución de las importaciones de este tipo de productos. Sin embargo, destacan el aumento de la participación de mercado de Ecuador en prendas y accesorios de vestir en cuero, que se podría aprovechar con el ATPDEA. Colombia, a su vez, aumentó su participación de mercado en cueros y pieles.

En Colombia, se estima que en el corto plazo las preferencias permitirán aumentar las exportaciones de \$35 millones que existen en la actualidad a \$55 millones. Después de hacer inversiones necesarias, se podría llegar a \$90 millones en el medio plazo (2006). En fin, se estima que en el largo plazo las exportaciones podrían llegar a los \$200 millones. En estas condiciones, se generaría más de 9,000 empleos directos y de 27,000 empleos totales, principalmente en la pequeñas y medianas empresas del sector.

Ecuador es actualmente un importador neto de calzado y de productos de cuero, debido en parte a la pérdida de competitividad después de la dolarización. Sin embargo, existe un potencial exportador a mediano plazo, si se logra un posicionamiento en términos de

asociatividad de los múltiples fabricantes para alcanzar niveles de estandarización y de utilización de tecnologías más avanzadas.

En Perú también se evidencia la escasa competitividad de los productores locales del calzado y otros artículos de cuero, que se ha reflejado en la pérdida de mercado a favor de productos asiáticos. En 2001 las exportaciones de calzado y otros artículos de cuero al mercado norteamericano llegaron sólo a \$1.5 millón, representando 27% de las exportaciones totales peruanas en estas categorías.

En Bolivia las exportaciones de cuero y sus manufacturados alcanzaron un valor de \$24 millones en 2001. El mercado principal de exportación es Italia (44%), seguido por España (11%) y Perú (9%). EEUU representa sólo el 4% de las exportaciones bolivianas de cuero, y en 2001 estas exportaciones representaron sólo el 1.13% de las exportaciones totales de manufacturas a los EEUU.

4) El Sector Agropecuario

Los productos agropecuarios ya contaban con libre acceso al mercado norteamericano en el ATPA. En el 2000, las exportaciones agropecuarias ascendieron a 593 millones, el 30% de las exportaciones totales bajo ATPA. No obstante las flores cortadas siguen representando una exportación importante de la región, han disminuido progresivamente de importancia: mientras en 1994 representaban el 43.3% de las importaciones estadounidenses bajo ATPA, en 2001 representaban sólo el 22.9%. Esta caída fue debida sobre todo a la disminución de la demanda de este producto, pero también a una mayor diversificación de las exportaciones por parte de los países beneficiarios. En referencia a los vegetales comestibles, exportaciones principales bajo ATPA fueron el espárrago y la cebolla, que juntos representan casi el 80% de las importaciones estadounidenses de vegetales bajo ATPA. Otros productos exportados bajo el esquema son patatas, guisantes y yuca.

En Bolivia las exportaciones agrícolas representaron aproximadamente el 35% de las exportaciones totales en 2001, pero sólo el 6.6% de estas son destinadas a los EEUU. Entre estas los productos tradicionales siguen teniendo el peso mayor: nueces del Brasil sin cáscara (39%), azúcares de caña en bruto (11.5%) y café (4%). En general Bolivia no está aprovechando las preferencias ATPDEA en este sector, en particular por un problema de certificación sanitaria: la institución nacional que certifica los productos agrícolas, SENESAG, no está acreditada en los EEUU. Además, hay importantes problemas de conservación en frío y de competencia de precios de transporte, especialmente con respecto a los competidores centroamericanos. Esto hace que productos en los cuales Bolivia tendría ventajas comparativas, como el palmito, figuran poco en las exportaciones hacia EEUU, y que los productos exportados hacia este mercado sean generalmente productos transformados, de bajo peso y alto precio como el café, la fruta deshidratada y los cereales andinos. Existe actualmente un proyecto

de la CAN para mejorar la calidad de los productos andinos procesados que se realiza con apoyo de USAID.

Para Colombia el producto agropecuario de exportación principal hacia EEUU siguen siendo las flores, que representan alrededor del 40% del valor exportado bajo ATPA. Destacan además las exportaciones de azúcar (azúcar de caña no refinada), que en el año 2000 llegaron a los \$13 millones. Las exportaciones de azúcar de caña no refinada a EEUU son sujetas en general a un sistema de cuota-arancel, pero el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) ya concede que la mayoría de los países en desarrollo no paguen aranceles hasta la cuota. Colombia era considerada una excepción en el sistema y no gozaba de los beneficios del SGP, así la concesión de esta preferencia con ATPA fue determinante en las exportaciones colombianas de azúcar. El azúcar refinada, el jarabe y la melaza quedan todavía afuera de las preferencias ATPA. Otros productos agropecuarios colombianos que han aumentado sus exportaciones bajo ATPA incluyen los espárragos, los hongos en conserva y los pimientos en conserva.

En Ecuador las exportaciones agrícolas representaron en 2000 alrededor del 30% de las exportaciones totales a EEUU. El producto de exportación más importante es el banano, donde Ecuador representa el 11% del mercado mundial y las exportaciones a EEUU constituyen el 25% de las exportaciones totales. Sin embargo, este producto ya goza de entrada libre en el mercado estadounidense por el tratamiento de Nación Más Favorecida. ATPA ha permitido una mayor diversificación de las exportaciones agropecuarias ecuatorianas, en particular en el sector de las flores. Otros productos de interés para Ecuador bajo ATPDEA son el mango y la piña, para los cuales no sólo han aumentado notablemente las exportaciones en los últimos años sino también ha crecido la demanda estadounidense.

Perú es el país que más ha aprovechado las preferencias ATPA en el sector agropecuario. Éstas fueron determinantes en el desarrollo de las exportaciones de espárragos, mangos y cebollas. Perú es el segundo proveedor de espárrago a los EEUU (después de México), y el espárrago es el segundo producto agropecuario de exportación en Perú, después del café. En el caso del mango y de la cebolla, la casi totalidad de las exportaciones fueron demandadas por el mercado norteamericano. Se han identificados otros productos del sector agroindustrial que registran un nivel bajo o nulo de exportación hacia EEUU, pero que cuentan con un potencial, como: jugos de fruta, frijoles, y plantas medicinales (uña de gato, eucalipto). La década de 1990 ha sido caracterizada por un proceso de crecimiento de la agricultura moderna peruana, como resultado las exportaciones agrícolas no tradicionales crecieron de \$120 a \$390 millones entre 1990 y 2000. Sin embargo, el sector entró en crisis en los últimos años noventa por la coincidencia del Fenómeno de El Niño, las restricciones crediticias debidas a las crisis asiática y brasilera, y el colapso de los precios internacionales. Para poder aprovechar al máximo las oportunidades de ATPDEA, es imprescindible superar los principales problemas del

sector: un planeamiento estratégico deficiente, una gestión financiera ineficiente, dificultades para el conocimiento del mercado, elevados costos de logística y problemas sanitarios.

Con ATPDEA, será importante mantener y ampliar las participaciones de mercado ya conquistadas. Además, será crítico enfrentar las debilidades del sector que se han manifestado en los últimos años. En particular, destaca una deficiencia en el planeamiento estratégico, vinculada en gran parte a las dificultades de conocimiento del mercado. Los nichos de mercado no eran tan grandes como se pensaba, se subestimó la aparición de nuevos competidores, o simplemente un mercadeo deficiente hace que la región se posicione negativamente en mercados importantes.

5) Madera y productos de madera

Los Estados Unidos representan un importante mercado de exportación para la madera y sus manufacturas desde Bolivia y Ecuador, y en menor medida Perú. Bolivia en particular cuenta con una ventaja comparativa en los productos de madera, y ha podido aumentar notablemente su cuota de mercado en los EEUU. Ecuador cuenta con una ventaja comparativa en madera terciada, sin embargo ha ido perdiendo cuota en el mercado estadounidense durante el último decenio. Los beneficios de ATPA para el sector son limitados (plywood y puertas de madera), dado que los demás productos ya gozan de entrada libre en el mercado estadounidense por el tratamiento de Nación Más Favorecida o bajo el Sistema General de Preferencias.

En Bolivia, el sector forestal representó en 2000 el 3% del PIB, generando alrededor de 90 mil empleos directos y \$109 millones de exportaciones, el 11% de las exportaciones totales. Actualmente los EEUU representan el mercado más importante para el sector forestal boliviano, con productos manufacturados como puertas y sillas. No obstante las claras ventajas comparativas que muestra Bolivia en este sector, para poder aprovechar al máximo el potencial sería necesario superar importante obstáculos: una débil infraestructura vial, el poco aprovechamiento de la superficie forestal destinada como zona de explotación, y la necesidad de un mejoramiento en las técnicas de explotación de materias primas. Por otra parte, Bolivia es el país con la mayor cantidad de bosques tropicales certificados. Con la creciente conciencia sobre la importancia del uso sostenible de la forestas y de consecuencia la creciente demanda para productos certificados, Bolivia se podría encontrar en una posición favorable en este mercado. Se estima que Bolivia tiene un potencial exportador de \$ 400 millones en el corto plazo y de \$1 mil millones en el largo plazo, que implicaría la creación de entre 200,000 y 600,000 nuevos empleos.

En Ecuador el sector de los productos silvícolas y de la madera terciada representaron junto el 2.1% del PIB en el año 2002. En 2001, las exportaciones fueron de \$24 millones para los productos silvícolas y \$39 millones para la madera terciada, con los EEUU representando el principal mercado de destino. Se estima que la actividad forestal y maderera contribuye al

empleo con aproximadamente 200,000 puestos directos de trabajo, lo que representa el 5.6% de la población económicamente activa. Otras 100,000 personas dependen indirectamente de este sector. No obstante la posición adquirida en el mercado estadounidense y una ventaja comparativa en el sector, el desarrollo del sector es obstaculizado por la falta de manejo técnico sustentable de los bosques, que impide obtener las calificaciones ambientales fundamentales para la exportación.

Para la industria maderera peruana EEUU es el principal mercado de destino; hacia él va en promedio el 64% de total de las exportaciones que el año 2000 alcanzaron \$78.11 millones. El 85% de las exportaciones hacia este país están referidas a madera con transformación primaria (madera aserrada, chapas y plywood) y el 15% a productos con elaboración secundaria (muebles, artesanías y productos para la construcción).

En Colombia el sector de la madera y sus productos está todavía poco desarrollado, la restricción principal siendo una carencia de materia prima de buena calidad y el atraso tecnológico que hacen que el sector forestal colombiano se caracterice por una baja calidad y eficiencia. Además, la mayor oferta de materia prima se encuentra en la frontera forestal donde los problemas de inseguridad y violencia dificultan el acceso. Mediante un programa intensivo de producción forestal y reforestación, que contribuiría además a la recuperación del equilibrio del medio ambiente, Colombia podría convertirse en un exportador neto de productos derivados del bosque como madera, pulpa y celulosa.