

## **AGRICULTURA Y TLC ANDINO: ¿PODEMOS LOGRAR UN ACUERDO JUSTO?**

*Guillermo Rebosio Arana*

*Uno de los objetivos de las negociaciones del TLC Andino, desde la perspectiva peruana, debe ser la consolidación y ampliación del tratamiento preferencial que actualmente permite que muchos productos peruanos ingresen con arancel cero al mercado norteamericano. Bajo el régimen vigente, denominado ATPDEA, el sector agroexportador nacional ha mostrado un crecimiento significativo y sostenido, con efectos muy positivos sobre el ingreso de divisas y la generación de empleo en el ámbito rural. Pero a cambio de este beneficio los EE.UU. exigen una apertura de nuestros mercados agroalimentarios internos, lo que significa dismantlar un sistema arancelario que otorgó un nivel de protección relativamente alto que propició la recuperación de varias líneas de producción. La pregunta es: ¿cuánto debemos pagar por consolidar los beneficios del ATPDEA?*

### **Agroexportación y Mercado Interno: Buscando el punto de equilibrio**

En los últimos años, un segmento de la agricultura peruana, dedicado a la producción de cultivos de agroexportación no tradicional, mantuvo un sostenido crecimiento que logró reducir significativamente el déficit de la balanza comercial del sector. En la segunda mitad de los noventa se revierte la tendencia negativa registrada en las últimas décadas, iniciándose un proceso de crecimiento sostenido de las agroexportaciones, que pasan de un promedio anual de \$ 388.0 millones entre 1990-1994 a \$ 899.5 millones en el 2004. Igualmente importante es la variación en la composición de estas exportaciones: mientras que en la primera mitad de los noventa los productos no tradicionales representaban el 37.6% del total, en el 2004 alcanzaban el 65.5%. Sin embargo, pese a la evolución positiva que ha tenido la agroexportación, una de las características de esta actividad ha sido su gran concentración en unas pocas partidas arancelarias que explican un altísimo porcentaje del total: entre el café y los espárragos (frescos, en conserva y congelados) se concentra el 58.3% del total exportado en el 2004.

En este contexto, la importancia de EE.UU. como mercado de destino es incuestionable. En el caso agrario, es uno de los principales destinos de las agroexportaciones peruanas: de un total de \$ 900 millones en el 2004, Estados Unidos fue el destino de \$ 416 millones, lo que equivale al 46.2%, mostrando una participación creciente, proceso que se acelera luego de la aprobación del ATPDEA. Pese a que la agroexportación peruana hacia Estados Unidos se siguió diversificando durante la vigencia del ATPDEA (pasando de 265 partidas que registraron movimientos en el 2001 a 341 en el 2004), todavía se encuentra muy concentrada en algunos productos que destacan claramente: espárragos (28.4% del valor FOB exportado total en el 2004), café sin descafeinar (18.0%), mangos frescos (5.2%) y páprika (4.0%), que representan más de la mitad del total, pese a otros productos que registran un aumento en los últimos años, tales como cebollas frescas, alcachofas en conserva, uvas y manteca de cacao.

Pero es importante mencionar que la agricultura de productos de exportación no tradicional cubre actualmente 73,000 hectáreas, lo que representa el 8% del PBI sectorial y el 2.6% del área cultivada. Es decir, luego de quince años de desarrollo sostenido, lo que se observa es un segmento de gran dinamismo en la agricultura, capaz de aprovechar las ventajas concedidas unilateralmente por los EE.UU. y la Unión Europea, conquistando una sólida posición en dichos mercados, pero que sigue siendo absolutamente minoritario dentro de la agricultura nacional. Esta realidad obliga necesariamente a tratar de encontrar el esquivo punto de equilibrio entre la protección que evite exponer al productor a una competencia desleal y la competencia que resguarde los intereses de un consumidor que también tiene derecho a alimentos baratos.

Las tendencias registradas en los principales productos permiten apreciar, de todos modos, una recuperación de los volúmenes producidos a partir de la segunda mitad de los noventa, luego de una grave crisis como producto de los graves desequilibrios macroeconómicos del período 1988-1990 y del posterior ajuste y reformas estructurales. Uno de los factores que apoyó esta recuperación fueron las modificaciones a la estructura arancelaria aplicable a los productos agrarios. Pese a la eliminación de los subsidios a las importaciones, el desmantelamiento de prácticamente todos los mecanismos de apoyo al agro (Banco Agrario, precios de garantía, fertilizantes subsidiados etc.) también significó un duro golpe a la competitividad de la producción nacional. En general, el sector agrario ha gozado de una estructura arancelaria más protectora que en el resto de sectores de la economía, observándose, por ejemplo, que el 33.1% de las partidas de este tipo de bienes tienen un arancel de 25%. A nivel de los principales productos agrarios importados, puede apreciarse que la mayoría de productos agrarios (salvo los oleaginosos) se ubican en categorías arancelarias altas (**Cuadro 1**).

#### **CUADRO 1**

##### **ARANCELES A PRINCIPALES PRODUCTOS AGRARIOS IMPORTADOS - 2005**

Partida	Nombre	Valor CIF 2004 (millones \$)	Aranceles Fijos (%)		Aranceles Variables Franja de Precios
			Ad Valorem	Sobretas a	
10011090 00	Trigo duro	212.0	12	5	NO
<b>10059011 00</b>	<b>Maíz amarillo duro</b>	<b>154.0</b>	<b>12</b>	<b>0</b>	<b>SI</b>
23040000 00	Torta de soya	152.3	4	0	NO
15071000 00	Aceite de soya bruto	131.3	4	0	NO
10019020 00	Los demás trigos	48.2	12	5	NO

<b>1701990090</b>	<b>Azúcar, los demás</b>	<b>47.1</b>	<b>20</b>	<b>5</b>	<b>SI</b>
5201000090	Algodón sin cardar	42.1	12	0	NO
<b>1006300000</b>	<b>Arroz blanqueado</b>	<b>30.7</b>	<b>20</b>	<b>5</b>	<b>SI</b>
5201000010	Algodón pima y supima	18.8	12	0	NO
040221	Leche en polvo entera	17.1	20	5	SI
1507900000	Aceite de soya refinado	14.9	12	0	NO
<b>040210</b>	<b>Leche en polvo descremada</b>	<b>14.5</b>	<b>20</b>	<b>5</b>	<b>SI</b>

1./ A partir del 01.01.2005.

ELABORACIÓN PROPIA

FUENTE: MINAG, SUNAT, OMC

Más del 80% de las importaciones se concentra en trigo, torta de soya, maíz amarillo, aceite de soya, fibra de algodón y cebada. Actualmente, EE.UU. sólo es un proveedor importante o dominante en dos de ellos: trigo y algodón, los cuales además se ubican entre las quince principales importaciones desde EE.UU. (el trigo ocupa el primer lugar). En otros productos donde tradicionalmente registraba una presencia significativa (oleaginosas, por ejemplo), se ha visto gradualmente desplazado por proveedores del MERCOSUR o CAN, ya sea por los regímenes arancelarios preferenciales otorgados a esos bloques o por la gran competitividad de sus productores.

La amenaza norteamericana no se reduce solamente a los dos tipos de productos donde EE.UU. constituye el proveedor principal, sino que se extiende a aquellos donde dicho país cuenta con una oferta exportable, ya que una variación en el régimen arancelario, dándoles un tratamiento preferente, podría significar inmediatamente un aumento de las importaciones. Como es lógico, con el TLC Andino los EE.UU. pretenden no sólo consolidar su condición de principales proveedores de trigo y algodón sino también recuperar su presencia en productos como maíz amarillo duro, arroz y oleaginosas, en los cuales registraron una alta participación en el pasado.

En todos estos productos los norteamericanos están apuntando a una desgravación inmediata o en el corto plazo. Pero acceder a esta pretensión no sólo significaría cambiar de proveedor. Al desgravar sus productos lógicamente se generará una desviación comercial a favor de EE.UU. pero también se pueden esperar dos efectos adicionales: entrarán productos más baratos que antes y se estimulará un aumento del volumen total importado. Dado que estamos hablando de bienes transables, el costo total de importación por tonelada constituye el precio de referencia en el mercado interno, por lo que propiciaría una presión

adicional hacia la baja de los precios al productor local, que ya tiene bastantes problemas con su deficiente articulación al mercado.

### **Las nuevas condiciones de competencia bajo el TLC Andino**

El estancamiento de las negociaciones en el marco de la OMC, desde el año 2001, no permite suponer que se logren avances significativos en la reducción de los subsidios agrarios, lo que requiere necesariamente ser contemplado en cualquier proceso de apertura comercial.

Por esta razón, resulta preocupante que se esté abriendo el mercado a un país que subsidia a su agricultura con montos muy importantes y mediante mecanismos que distorsionan los mercados. El gobierno norteamericano ha destinado crecientes montos a fortalecer los fondos de apoyo a la agricultura, mediante el programa fiscal multianual aplicable al período 2002-2011, por el cual se otorga un financiamiento adicional de \$ 73,500 millones para los programas de apoyo directo al agricultor (lo que sumado a los fondos existentes representaba \$ 180,000 millones para los siguientes diez años) y la "*Farm Security and Rural Investment Act of 2002*" (2002 Farm Act), que determina la aplicación de estos recursos durante el período 2002-2007. Estas normas contradicen el espíritu y los objetivos del Acuerdo sobre Agricultura y profundiza las distorsiones y barreras económicas para acceder al mercado mundial, creando condiciones que afectan la competitividad de la producción local de productos agrarios estratégicos.

No obstante esta situación, la posición norteamericana en el TLC Andino apunta directamente a imponer una apertura inmediata o acelerada en la mayoría de productos sensibles donde tienen intereses comerciales. Si se analizan los puntos críticos de la negociación se observa lo siguiente:

- **Tratamiento de las ayudas internas.**- Si bien inicialmente los países andinos plantearon la necesidad de condicionar la desgravación arancelaria a la eliminación de las prácticas que generan distorsiones (ayudas internas de EE.UU.) o implementar mecanismos que corrijan distorsiones, la posición de EE.UU. sólo acepta eliminar subsidios a la exportación en el comercio bilateral, mientras que todo lo relacionado a ayudas internas sólo será negociado en la OMC. Esto significa que no debemos esperar cambios en sus políticas de subsidios: su Programa Fiscal Multianual 2002-2011 (aprobado el 10.05.2001) garantiza los recursos para los programas de apoyo directo al productor norteamericano y la Farm Bill 2002 (aprobada el 13.05.2002) determina aplicación de dichos recursos hasta el 2007.
- **Plazos de desgravación.**- La aplicación de principio de asimetría, para justificar gradualidad y tratamiento diferenciado en la desgravación arancelaria, fijando plazos largos para productos sensibles enfrentó serias dificultades. Si bien la posición norteamericana teóricamente acepta plazos de desgravación largos (10 o más años), en la práctica demanda desgravación inmediata en varios productos sensibles (algodón, maíz amarillo, trigo, cebada).

- **Vigencia de la Franja de Precios.**- La Franja de Precios es un mecanismo de estabilización de costos de importación, creado por D.S. N° 115-2001-EF (22.06.2001), en sustitución del sistema de derechos específicos variables existente desde 1991. Se aplica a ciertos productos agrarios importados (arroz, azúcar, maíz y lácteos). Los países andinos han tratado de preservar el sistema pero EE.UU. se opone a la FP de manera total y su objetivo prioritario es desmontarla.
- **Creación de Salvaguardia Especial Agropecuaria.**- Se buscaba establecer un mecanismo automático y permanente, para neutralizar fenómenos imprevistos que no necesariamente están vinculados a los alcances del TLC (especulación, sobreoferta en otros mercados, etc.). Pero EE.UU. sólo acepta SEA temporal (durante el período de desgravación), con un precio piso muy bajo.
- **Aplicación de cuotas o excepciones parciales.**- Aunque se ha planteado establecer cuotas cerradas que permitan abrir una fracción del mercado, sin afectar significativamente los productos sensibles, la posición norteamericana es oponerse a cuotas cerradas, sosteniendo que su objetivo es lograr una apertura total. El único caso donde parece viable la aplicación de cuotas es azúcar, donde los EE.UU. tienen un interés defensivo.

## Conclusiones

Es inevitable concluir que el proceso que conduce al TLC Andino responde a una estrategia de consolidación de bloques comerciales en función a los intereses de un país que lidera claramente la negociación e impone condiciones basadas tanto en su peso específico como potencia política y económica sino también por la dependencia generada gracias a su articulación a los sectores exportadores de los países periféricos. Y que, al mismo tiempo, nuestra agricultura no tiene la posibilidad de competir en los mercados mundiales de productos básicos, quedando arrinconada en nichos de productos exóticos o contraestacionales, mientras que los productores del mundo desarrollado dominan los mercados mundiales de productos estratégicos y conquistan gradualmente nuestros mercados internos.

Esta situación se complica debido a la ausencia de una propuesta clara que articule estas negociaciones con políticas internas que garanticen que nuestra agricultura y las actividades asociadas a ella alcancen niveles de competitividad adecuados al nuevo contexto, para evitar la entrega del mercado interno a las importaciones subsidiadas y mayor pobreza rural, ya que existen límites para una reconversión del agro nacional hacia los cultivos de agroexportación no tradicional, tanto por el tamaño de sus mercados externos como por los problemas estructurales del agro peruano.

De aceptarse las pretensiones norteamericanas, los principales productos agropecuarios se verán expuestos a la competencia de importaciones baratas. Una apertura inmediata en los productos sensibles presionará hacia una caída de los precios agrarios y los ingresos de la mayoría de agricultores, por lo que es imprescindible que el agro dedicado al abastecimiento del mercado interno, claramente mayoritario, cuente con instrumentos para neutralizar permanentemente la competencia desleal y otorgar plazos razonables para modernizar el sector.

Una decisión de este tipo, ya sea por la inflexibilidad norteamericana o la debilidad peruana, generaría daños que difícilmente podrá compensar ningún boom agroexportador, donde las oportunidades creadas serían aprovechadas sólo por una minoría de los productores, exponiendo al resto a una complicada situación en el mercado interno.