

**Algunas consideraciones sobre posibles
efectos de la no renovación del ATPDEA
por parte del Congreso de los
Estados Unidos**

José E. Durán Lima



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por José E. Durán Lima, Oficial para Asuntos Económicos de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.131

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2007. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

| | | |
|-------|---|----|
| I. | Introducción | 5 |
| II. | Ley de preferencias arancelarias andinas y el comercio con los Estados Unidos. Contexto general | 7 |
| III. | El ATPDEA y la reducción de los cultivos de droga | 11 |
| IV. | Impactos sobre el bienestar en los países beneficiarios del ATPDEA y en los Estados Unidos | 13 |
| V. | Impactos sobre empleo en los países beneficiarios del ATPDEA y EE.UU: Pérdidas de empleo en la Comunidad Andina y presiones migratorias en EE.UU..... | 17 |
| VI. | Ponderando el peso del ATPDEA en la economía estadounidense <i>vis a vis</i> Las economías de la Comunidad Andina..... | 21 |
| VII. | ¿Qué beneficios podrían derivarse de la prórroga del ATPDEA? | 23 |
| VIII. | Conclusión..... | 25 |
| | Bibliografía | 27 |

I. Introducción

Esta breve nota, presenta algunas reflexiones sobre los posibles efectos de la no renovación de la Ley de Promoción de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas (ATPDEA), y su posible expiración el 31 de diciembre próximo. El presidente de Estados Unidos, George W. Bush, solicitó al Congreso de su país la ampliación de la vigencia de las preferencias arancelarias otorgadas a los países andinos bajo el marco de la ATPDEA.. Esta noticia, recibió la bienvenida y el aplauso de los países andinos que celebraron ampliamente la medida y prontamente agradecieron el gesto del mandatario.

No obstante, existe la conciencia de que hay congresistas en Estados Unidos que no estarían respaldando el proyecto de Ley que prorrogaría el ATPDEA. Ante esta realidad y el eventual riesgo del fracaso de la iniciativa el Presidente Bush, y los esfuerzos despegados por los gobiernos andinos y la Secretaría de la Comunidad Andina,¹ la CEPAL, conciente de la urgencia y necesidad de dicha prórroga ha preparado la siguiente nota técnica de apoyo al entendimiento del problema, poniendo en evidencia los riesgos a los que se enfrentarían los países al perder las actuales condiciones de acceso al mercado de los Estados Unidos.

Se pretende hacer un llamado de alerta a las instancias políticas y empresariales en los Estados Unidos, anunciando a los inversionistas, empresarios, autoridades seccionales, representantes de organizaciones no gubernamentales, e instituciones internacionales multilaterales del grave riesgo que corren las naciones hermanas de Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú ante la incertidumbre comercial que está viviendo sus empresarios, inversionistas, exportadores y sobre todo la fuerza laboral que ve seriamente amenazados sus empleos ahora inestables.

En las líneas siguientes, se pone de manifiesto, la importancia real del régimen ATPDEA para los cuatro países andinos y para los Estados Unidos, en los ámbitos comercial, de bienestar, empleo, presiones migratorias, lucha antidroga, seguridad energética, estabilidad política regional, y contribución al tan anhelado desarrollo económico de las economías menos favorecidas en la región.

¹ En todo el documento, nos referimos como Comunidad Andina a los cuatro países beneficiarios del ATPDEA (Bolivia, Colombia, Ecuador, y Perú).

Sin duda, el Congreso Norteamericano es autónomo en la toma de sus decisiones políticas. No obstante, se considera legítimo poner en evidencia algunos elementos que no pueden quedar ausentes en el debate, máxime si las consecuencias posibles afectan la vida, la seguridad y la estabilidad de ciudadanos y países del continente, poniendo en riesgo una gran proporción de habitantes no sólo en los países que se verían afectados, sino también indirectamente en Estados Unidos y el resto de la comunidad internacional. El costo asociado a la no renovación del ATPDEA —medido en pérdidas de empleo, inestabilidad política, choques recesivos de crecimiento, pérdida de bienestar, etc.— parece ser elevado, si se considera que el monto que representan las importaciones amparadas a dicho marco sólo representan únicamente el 0.64% del total de las importaciones de los Estados Unidos.

Todos los avances conseguidos efectivamente en términos de reducción del número de hectáreas cultivadas de droga, desde más de 200 mil a tan sólo 160 mil hectáreas, el aporte a la diversificación exportadora de los países andinos, junto con una positiva contribución al crecimiento y creación de empleos tanto en los países beneficiarios como en los Estados Unidos. Todos estos logros se presentan amenazados ante la no prórroga del ATPDEA, y a cambio, se pondría en movimiento un círculo vicioso que entre otras cosas: a) revertiría los logros en materia de erradicación de droga; b) aumentaría las presiones migratorias en Estados Unidos; c) se complicaría el panorama político al contribuir negativamente al ciclo económico; d) Estados Unidos aparecería dando la espalda a sus compromisos en pro de mejorar las condiciones de vida en los países en desarrollo; e indirectamente se reduciría el bienestar de los consumidores locales ya beneficiados por el ATPDEA, complicando también la situación laboral en los sectores generadores de empleos directos e indirectos en los Estados Unidos.

II. Ley de preferencias arancelarias andinas y el comercio con los Estados Unidos.

Contexto general

Estados Unidos es el principal socio comercial de los países Andinos. En 2005, cerca del 38% de las exportaciones totales del grupo se dirigió hacia dicho país, el cual a su vez fue responsable del 22% de las importaciones totales. En el caso contrario, el comercio con la CAN apenas representa el 1,6% de las exportaciones totales del país del norte. Las exportaciones andinas se centran principalmente en petróleo y minería (54%), manufacturas pesadas (21%) y en menor medida manufacturas livianas (13%) y productos agrícolas (7,6%). Los combustibles y los derivados del petróleo representan conjuntamente el 56% de las exportaciones, aunque rubros como los metales (7%), confección (6,5%) y otros cultivos y químicos (alrededor del 4%, cada uno) son también importantes. Por su parte, en las importaciones que los países de la CAN hacen desde los EE.UU. predominan las manufacturas pesadas, aglutinando más del 70% del total. Maquinaria y equipos, productos químicos, del caucho y plástico y otras manufacturas computan más del 60%, siendo el primer rubro, básicamente bienes de capital.

Un factor de importante influencia en las relaciones entre los países andinos y los Estados Unidos ha sido sin lugar a dudas la Ley original de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA por su siglas en inglés), y su ampliación en agosto de 2002 a la Ley ATPDEA luego de la expiración de la ley original a fines de 2001. Ambos instrumentos jurídicos, aún a pesar de ser parte de la política comercial estadounidense por su carácter unilateral, han estado en el centro de la política comercial de los tres países andinos que emprendieron negociaciones para la firma de un TLC.

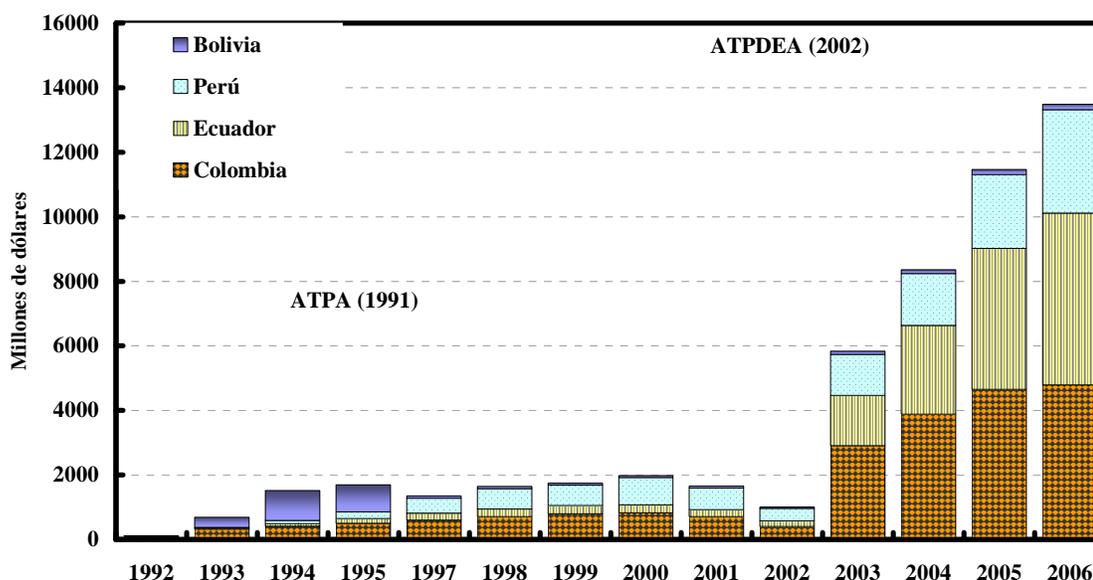
La primera Ley ATPA fue aprobada por el congreso norteamericano en diciembre de 1991, contempló el acceso al mercado estadounidense de 5600 partidas arancelarias, y daba preferencias a cuatro países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), con el propósito de darles la posibilidad de tener mejores alternativas comerciales al ilegal comercio de droga hacia los Estados Unidos, y contribuir a su desarrollo y consolidación de las instituciones democráticas. Este mecanismo expiró en 2001, por lo que el gobierno de los Estados Unidos aprobó una nueva ley de Preferencias Arancelarias Andinas Droga (ATPDEA) que sustituyó al ATPA. La Ley se dictó el 6 de agosto del 2002, y concedió beneficios en forma retroactiva a partir de la expiración de la antigua ley vigente. La nueva ley aumentó el número de productos de la lista original en

aproximadamente 700 productos, con lo que el total de productos con acceso libre llegó entonces a 6.300 productos.² La vigencia del ATPDEA se extiende hasta el 31 de diciembre de 2006.

Entre 1992 y 2006, las exportaciones de los países andinos beneficiarios del ATPDEA hacia los Estados Unidos crecieron aceleradamente, como consecuencia de las mejoras en el acceso al mercado norteamericano, sobre todo en el último cuatrienio 2003-2006. Los productos que registraron mayores alzas fueron básicamente materias primas, especialmente minerales y manufacturas basadas en productos naturales como los productos textiles y los combustibles (véase el cuadro y gráfico 1). En general, las preferencias arancelarias bajo el sistema ATPDEA representan una importante proporción de las exportaciones totales de cada país, y se espera que al término de 2006 continúen aumentando a niveles cercanos a los 13 500 millones de dólares. En 2006, de las importaciones realizadas por Estados Unidos desde los Andinos, aquellas que ingresaron amparadas bajo el ATPDEA representaron el 59,9% del total (USITC, 2006).

GRÁFICO 1
IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS DESDE LOS PAÍSES ANDINOS EN EL MARCO
DEL ATPA Y SU AMPLIACIÓN AL ATPDEA, 1992-2006

(En millones de dólares)



Fuente: CEPAL, DCIII sobre la base de información oficial del Departamento de Comercio de los Estados Unidos (USITC).

Por productos, el de mayor importancia en las exportaciones andinas amparadas al ATPDEA destacan las del petróleo y sus derivados, que ya representan el 69.3% del total de las importaciones de los Estados Unidos bajo el ATPDEA. Aquí, Colombia y Ecuador son los principales proveedores. Le siguen en importancia las confecciones, segmento en el que compiten Colombia, Perú y Ecuador, y en menor medida Bolivia. En cobre, el principal proveedor es Perú, en tanto que Colombia y Ecuador compiten en el mercado de las flores frescas, mientras que en espárragos, la principal ventaja la tiene Perú (véase el cuadro 1 y gráfico 2).

² Entre los nuevos productos, se destacan: petróleo y sus derivados, cobre refinado, flores frescas, espárragos, textiles, confecciones, calzado, artículos de cuero, atunes, y cigarrillos, entre otros.

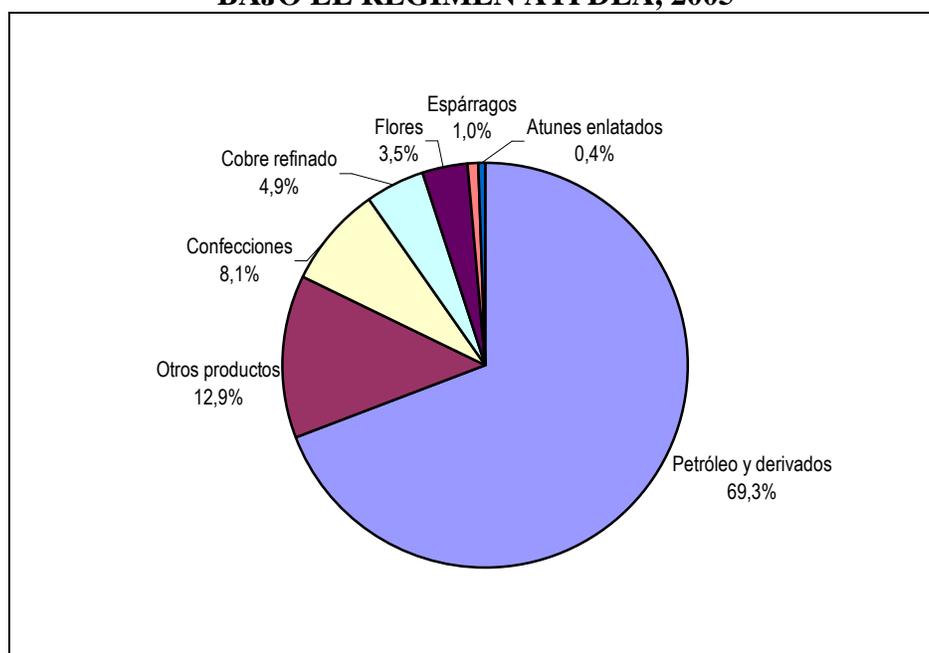
CUADRO 1
COMUNIDAD ANDINA: PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS A LOS ESTADOS
UNIDOS, Y PORCENTAJE DE UTILIZACIÓN DEL ATPDEA, 2005

(porcentajes)

| Países | Principales productos por país (% sobre el total bajo ATPDEA) | Porcentajes en las exportaciones totales de cada país | | Contribución por país a las exportaciones totales ATPDEA | |
|--|---|---|--------------|--|---------------|
| | | 2001 | 2005 | 2001 | 2005 |
| Bolivia | Metales preciosos, zinc, nueces, camisetas, tejidos de algodón, artículos de madera (95%) | 41,1% | 53,7% | 3,3% | 1,5% |
| Colombia | Petróleo y derivados, oro, carbón, café, banano, productos textiles, plásticos, aluminio, cerámicas (96%) | 50,5% | 50,6% | 43,1% | 41,8% |
| Ecuador | Petróleo y derivados, banano, camarones, flores, atún, cacao, manteca de cacao (98%) | 77,3% | 64,2% | 13,1% | 35,7% |
| Perú | Cobre, oro, camisetas, <i>pullovers</i> , petróleo, zinc, plata, espárragos, café, magos. (91%) | 43,5% | 43,9% | 40,6% | 21,0% |
| 4 países beneficiarios del ATPDEA | | 56,2% | 53,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: CEPAL, DCIII sobre la base de información oficial del Departamento de Comercio de los Estados Unidos (USITC).

GRÁFICO 2
PRINCIPALES PRODUCTOS IMPORTADOS POR ESTADOS UNIDOS
BAJO EL RÉGIMEN ATPDEA, 2005



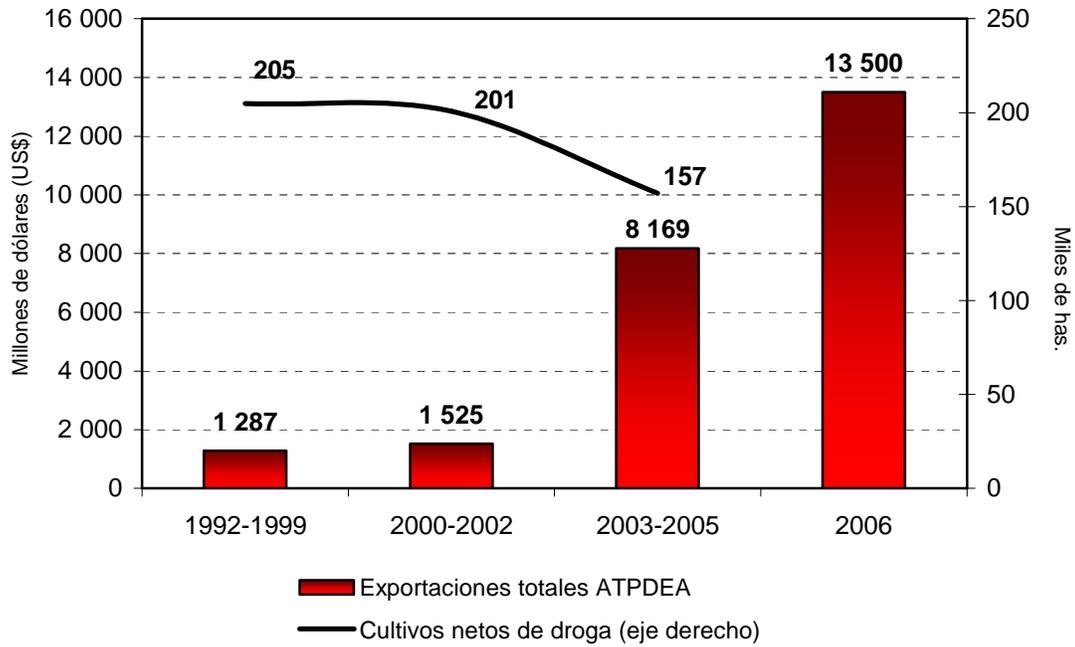
Fuente: CEPAL/DCII, sobre la base de información del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

III. El ATPDEA y la reducción de los cultivos de droga

Aunque, la ley de Preferencias Arancelarias estuvo vigente desde 1991, y se aplicó durante prácticamente el resto de la década de los noventa, en la práctica las exportaciones andinas acogidas al marco ATPA no aumentaron como se pensaba, y más bien se mantuvieron en torno a los 1 300 millones de dólares como promedio anual, y tampoco hay cambios mayores en el período comprendido entre 2000 y 2002, período en el que las exportaciones se estancan en los 1 515 millones de dólares en promedio, y se produce una baja de los niveles de superficie cultivada de droga más bien pequeña, al reducirse desde 205 mil a 201 mil, el número de hectáreas de superficie cultivada.

Con la ampliación de la Ley y la plena vigencia de la nueva ATPDEA, entre 2003 y 2006, se produjo efectivamente un sorprendente alza de las exportaciones de los países beneficiarios hacia Estados Unidos, destacándose en este período una reducción importante del monto de cultivos dedicados a la droga. Nótese que en el período reciente, los países han conseguido reducir los niveles de cultivo de droga, que en promedio no superan las 157 mil hectáreas, y sorprendentemente. Esto sería una buena indicación de la efectividad de la política de entregar mayores y mejores condiciones de acceso al mercado estadounidense. Sería lamentable que este esfuerzo de más de una década de una política de apoyo activo se vea interrumpida por la suspensión y retiro de los beneficios ATPDEA.

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES ATPDEA Y DE LA
SUPERFICIE NETA DE CULTIVOS DE DROGA,
1992-1999; 2000-2002, 2003-2005 Y 2006
(En promedios anuales)



Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base del Departamento de Comercio de los Estados Unidos (USITC), y de Naciones Unidas: UNODC (2006), Informe mundial de drogas 2006. Volume 2: Statistics.

IV. Impactos sobre el bienestar en los países beneficiarios del ATPDEA y en los Estados Unidos

Schushny, Durán y de Miguel (2006), utilizando el enfoque de Equilibrio General Computable (EGC) encontraron evidencia empírica favorable a aumentos en el bienestar de los países andinos, atribuible a las ventajas de acceso a mercados que recibieron en 2002 al ampliarse el número de productos beneficiados a dicho régimen unilateral otorgado por los Estados Unidos. A diciembre de 2004, los países andinos habrían alcanzado ganancias combinadas de bienestar del orden del 0.2% del PIB, por un monto de 239 millones de dólares,³ con un beneficio mayor en el caso del Perú. La preferencias arancelarias ATPDEA habrían compensado en alguna medida pérdidas de bienestar a causa de desviaciones de comercio ocasionadas por la entrega de preferencias por parte de Estados Unidos a otros países como México y Chile en la región.

En un estudio complementario al anteriormente referido, Durán, de Miguel y Schushny (2006), simularon los posibles efectos del retiro de las preferencias arancelarias Andinas ATPDEA, como un escenario alternativo a la firma de tres TLC simultáneos entre Colombia, Ecuador, y Perú con los Estados Unidos. En este caso, se consideró la reversión de las preferencias para aquellos sectores que las obtuvieron en 2002. Los resultados, como era de esperarse, indican que se esperan pérdidas de bienestar en todos los países, con un mayor impacto en el caso del Perú. Cabe destacar que los cambios de bienestar para la economía estadounidense, en el escenario en que este no renueva el ATPDEA, aunque positivos, al ponderarse por el PIB son prácticamente desestimables (véase el cuadro 2), lo que no acontece en el caso de los países andinos.

³ Este número es más bien un indicativo de la dirección de los efectos, en un escenario estático que supone competencia perfecta, beneficios nulos y pleno empleo, sin considerar efectos dinámicos como la acumulación de inversión, o episodios de des-inversión.

CUADRO 2
EFFECTOS SOBRE BIENESTAR DE CONCESIONES ATPDEA VS. SIMULACIONES DE
TÉRMINO DEL ATPDEA

(Cambios de la variación equivalente entre 2001 y 2004, como porcentajes del PIB)

| | Ganancias y/o Pérdidas de bienestar asociadas a la entrada en vigor del régimen ATPDEA^a Escenario Simulado 2004 | Ganancias y/o Pérdidas de bienestar asociadas al eventual retiro del ATPDEA el 31 de diciembre de 2006 |
|-------------------------|---|---|
| | % en el PIB | % en el PIB |
| Comunidad Andina | 0,2 | -0,2 |
| Bolivia | 0,2 | -0,1 |
| Colombia | 0,2 | -0,1 |
| Ecuador | 0,2 | -0,1 |
| Perú | 0,3 | -0,3 |
| Estados Unidos | 0,0 | 0,0 |

Fuente: CEPAL/DCII, sobre la base de las simulaciones con el modelo GTAP 6.1 realizadas por Schushny, Durán y de Miguel, (2006), y Durán, de Miguel y Schushny (2006).

Nota: Variación Equivalente a partir de efectos acumulados desde el año 2001 para todos los escenarios, incluido el escenario de base al año 2004.

^a Incluye los efectos de desviación que eventualmente han ocasionado los TLC sucritos por Chile, México y otros países latinoamericanos con los Estados Unidos.

Los efectos sobre el bienestar producidos por las importaciones ATPDEA, fueron estimados por la Comisión de Comercio de los Estados Unidos (USITC, 2006), utilizando una metodología de equilibrio parcial que comparó las condiciones del mercado abierto con arancel cero en 2005, con el eventual cierre de los sectores amparados a las preferencias APTDEA. Este escenario contra fáctico, se cierra con el cálculo del excedente del consumidor, las pérdidas asociadas a la reducción de la recaudación arancelarias, y un efecto neto, que combina los dos anteriores.

En general, los resultados de las estimaciones mostraron que los consumidores tienen ganancias de bienestar en el sector confecciones, allí las ganancias van desde los 90 a 100 millones de dólares, con excedentes en los tejidos de algodón de punto y camisetas de algodón. En ambos casos, los consumidores alcanzaron precios 19% y 16% más bajos que en el eventual caso en que el sector estuviera protegido. Algo parecido acontece en el caso de la flores, los espárragos y el petróleo, entre otros. El cuadro 3, presenta un resumen que agrega los 20 primeros productos que representan el 87.6% del total de la canasta de los productos beneficiados hasta ahora por las preferencias ATPDEA. En todos los casos, las ganancias de bienestar compensan las menores recaudaciones tributarias en aduana, haciendo que el efecto neto sea positivo. (véase el cuadro 3).

CUADRO 3
ESTIMACIONES DE EFECTOS DE BIENESTAR DE LAS PREFERENCIAS
ARANCELARIAS ATPDEA
EN ESTADOS UNIDOS
(En millones de dólares de 2005)

| Resumen de los principales 20 productos | Excedente de los Consumidores (A) | | Pérdidas en ingresos aduaneros (B) | | Efecto neto sobre el bienestar (C)=(A) - (B) | |
|--|-----------------------------------|-----------------|------------------------------------|-----------------|--|-----------------|
| | Límite superior | Límite inferior | Límite superior | Límite inferior | Límite superior | Límite inferior |
| Confecciones (5 líneas del SA a 8 dígitos) | 90 006 | 100 450 | 71 219 | 89 329 | 18 789 | 11 117 |
| Flores (3 líneas del SA a 8 dígitos) | 25 747 | 25 935 | 24 705 | 25 159 | 1 043 | 824 |
| Espárragos (2 líneas del SA a 8 dígitos) | 18 017 | 19 056 | 16 484 | 18 447 | 1 533 | 609 |
| Petróleo y derivados (5 líneas del SA a 8 dígitos) | 10 318 | 10 333 | 10 280 | 10 309 | 39 | 23 |
| cobre refinado (7403.11.00 SA) | 5 435 | 5 485 | 5 308 | 5 408 | 126 | 77 |
| Atunes enlatados (1604.1430 SA) | 4 585 | 5 081 | 3 468 | 4 308 | 1 117 | 773 |
| Cigarrillos (2402.20.80 SA) | 4 262 | 4 506 | 3 808 | 4 262 | 454 | 244 |
| Cerámicas (6908.90.00 SA) | 1 466 | 1 555 | 1 299 | 1 464 | 167 | 91 |
| Principales 20 productos | 159 836 | 172 401 | 136 571 | 158 686 | 23 268 | 13 758 |

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de USITC (2006), the Impact of the Andean Trade Preferente Act. Twelfth Report 2005. Investigation No. 332-352. USIT Publication 3888. September.

V. Impactos sobre empleo en los países beneficiarios del ATPDEA y Estados Unidos: Pérdidas de empleo en la Comunidad Andina y presiones migratorias en Estados Unidos

El ATPDEA, en los últimos años, además de ser un mecanismo idóneo de expansión de la capacidad exportadora en algunos sectores claves para las economías de los países de la Comunidad Andina de Naciones, ha venido siendo una fuente importante de empleo, y así lo han señalado diversos estudios nacionales, e inclusive investigaciones del Departamento de Comercio de los EE.UU. (Comunidad Andina, 2004, USITC, 2005; USIT, 2006.)

Para señalar algunos datos de relevancia del empleo, se indica que en Ecuador, el número de puestos de trabajo (directos e indirectos) asociados a los sectores beneficiados del ATPDEA bordea los 500 000,⁴ en Colombia este número sería cercano al millón,⁵ y en el Perú más de 800 000.⁶ Por su parte, el número de empleos comprometidos en Bolivia serían del orden de los 80 000. En conjunto, la mano de obra asociada directa e indirectamente a la ATPDEA es del orden del 5.8% de la Población Económicamente Activa (PEA), ascendiendo a más de 2.3 millones de personas. Se destaca que una gran proporción de la mano de obra en algunos sectores

⁴ El sector más importante en la generación de empleo ha sido el sector pesquero e industrial, que cuenta con 250 000. Siguen en importancia los sectores textil y flores con 125 000 y 100 000 personas, respectivamente. Otros sectores no tradicionales que han generado empleo son el sector de mangos (22 500 empleos) y brócoli (11 500 empleos). Véase OEA (2006) y USITC (2006).

⁵ De este total, poco más de 800 000 corresponden al sector textil, y 100 000 al sector floricultor (USITC 2006).

⁶ En Bolivia, los sectores beneficiarios con la mayor generación de empleo son la industria de textiles y confecciones, cueros, maderas, y sectores relacionados con la orfebrería. Sólo en la zona de la Paz se encuentran cerca de 5 000 empresas, principalmente pequeñas y de tamaño micro. En esa misma zona, se concentra la mayor proporción del empleo originado en el marco ATPDEA (USITC, 2006 y IBCE, 2006).

como la industria de confecciones, la floricultura, los espárragos y el procesamiento de pescados, son mujeres y jefes de hogar (véase el cuadro 4).

En Bolivia, aunque los números arrojan una incidencia menor que en el resto de los países andinos, es importante el número de sectores beneficiados del ATPDEA en dicho país: textiles, cuero, maderas y sectores relacionados con la orfebrería y manufacturas con oro. Sólo en la zona del Alto en la Paz, se encuentran cerca de 5000 empresas, principalmente pequeñas y de tamaño micro. En gran parte estas empresas sobreviven con las exportaciones acogidas al ATPDEA.

CUADRO 4
ESTIMACIONES DE EMPLEO ASOCIADO A SECTORES ATPDEA, 2006
(millones de personas y porcentajes)

| Países | PEA (2005) | Empleos relacionados con las preferencias ATPDEA | | Población que sería afectada por la no renovación del ATPDEA | | |
|-------------------------|----------------------|--|-------------|--|-------------|-----------------------------|
| | millones de personas | millones de personas | % de la PEA | millones de personas ^a | % de la PEA | % del total de la población |
| Comunidad Andina | 40 704 | 2 369 | 5.8% | 7 047 | 1.3% | 7,3% |
| Bolivia | 3 669 | 80 | 2.2% | 240 | 6,5% | 2,5% |
| Colombia | 19 348 | 960 | 5.0% | 2 880 | 14,9% | 6,3% |
| Ecuador | 5 440 | 509 | 9.4% | 1 527 | 2,1% | 11,6% |
| Perú | 12 247 | 800 | 6.5% | 2 400 | 19,6% | 8,6% |
| Estados Unidos | 138 000 | 400 ^b | 0.3% | 1 200 ^b | 0,7% | 0,3% |

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de los siguientes estudios: Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (2006), The Andean Trade Promotion and Drug Erradication Act: Its impact on Prosperity, Security, and Democracy, Washington, september; USITC (2006), the Impact of the Andean Trade Preferente Act. Twelfth Report 2005. Investigation No. 332-352. USIT Publication 3888. September; Instituto Boliviano de Comercio Exterior (2006), EE.UU. un mercado de oportunidades para las exportaciones bolivianas. Revista Boliviana de Comercio Exterior (<http://www.ibce.org.bo/periodico/comex142/comex142principal.htm>); y CEPAL (2006), Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2005. Santiago de Chile.

^a Se asume un factor lineal multiplicador de 3 al total de empleos relacionados con sectores ATPDEA. En el caso de Ecuador, la cifra coincide a la señalada en OEA, (2006)

^b Estimaciones preliminares.

Con base en estos antecedentes, gran parte recopilado por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos, y ante el eventual término de las preferencias ATPDEA el 31 de diciembre de 2006, es posible señalar que la cantidad de empleos comprometidos y en situación de riesgo superaría los 2.3 millones de personas, cifra que podría multiplicarse por tres, si se asume que detrás de los trabajadores hay familias. Luego, la población andina afectada podría superar los 7 millones de personas, casi un 17% de la PEA y el 7% de la población conjunta de la zona andina, con mayores riesgos en Ecuador y Bolivia, donde la población es más vulnerable.

Aunque no se dispone de datos totales de empleo asociado al ATPDEA en los Estados Unidos, existen datos parciales que dan cuenta de la creación de empleos directos e indirectos en los Estados Unidos. Por ejemplo, se estima que la expansión del volumen de flores habría contribuido a la creación de empleo directo e indirecto de alrededor de 226 000 empleos en los Estados Unidos, en áreas relacionadas con compañías de transporte, florerías, supermercados, entre otros (USITC, 2006). Así mismo, la asociación de Industriales del sector alimentario en los Estados Unidos, que cuenta con más de 200 empresas, declaraba en una audiencia pública en la Cámara de Representantes de EE.UU. que sólo en el segmento de las importaciones de espárragos

provenientes del Perú, el sector alimenticio había sido capaz de crear aproximadamente 5 000 nuevos empleos en el sector de las cadenas de distribución (Levin, 2006).

El Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, en 2003, realizó un estudio sobre los posibles efectos sobre el empleo en Estados Unidos a causa de la ampliación del ATPDEA. En tal estudio, se concluía que era muy poco probable la reducción de empleos en Estados Unidos a causa del ATPDEA (*US Department of Labor*, 2003), como lo indica la evidencia presentada en el párrafo precedente.

Es de esperar que la no renovación del ATPDEA complique directamente a los exportadores de los sectores más dinámicos del último tiempo,⁷ y no sólo exista destrucción de empleo al interior de los países andinos, sino también en los sectores de la cadena de distribución al interior de los Estados Unidos, como se podría inferir a partir de los ejemplos citados.

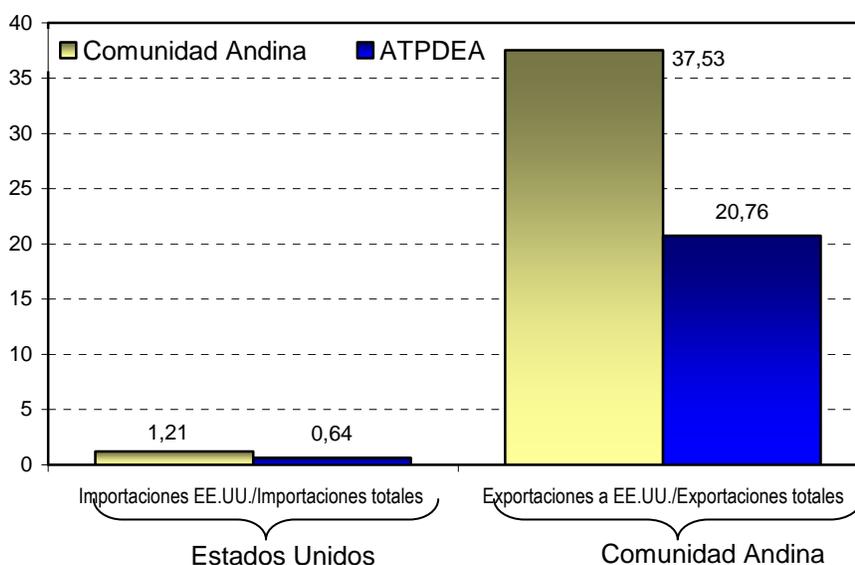
La incertidumbre ocasionada por la pérdida de las preferencias ATPDA estaría generando, como ya se ha señalado, presiones de destrucción de empleo en los países andinos, y ocasionando el aumento de flujos migratorios desde estos países hacia los Estados Unidos, Europa y otros países vecinos. Un ejemplo tangible de la importancia de los movimientos migratorios fue puesto de manifiesto por la crisis económica y política en Ecuador desde mediados de la década pasada, la cual provocó el éxodo de más de tres millones de personas. Peores expectativas laborales al interior de los países de la CAN, exacerbarían esta tendencia, aumentando el flujo de migraciones desde los países en desarrollo hacia los países desarrollados (Mitchell, 2006), tendencia ampliamente documentada por la evidencia empírica disponible, y materia de gran preocupación en el último tiempo, al punto de que un último informe de las Naciones Unidas señala que los países desarrollados que actualmente poseen sólo el 20% de la fuerza de trabajo mundial, ya estarían recibiendo el 60% de la mano de obra de los países en desarrollo. (GCMI, 2005; IOM, 2005).

⁷ Entre los sectores que serían más complicados se señalan especialmente en textiles y confecciones, el sector floricultor, atunes enlatados, frutas y vegetales como el brócoli y los espárragos, además de algunos productos derivados del petróleo, y particularmente de productos de orfebrería en el caso de Bolivia.

VI. Ponderando el peso del ATPDEA en la economía estadounidense *vis-à-vis* las economías de la Comunidad Andina

En vista de que las importaciones estadounidenses desde los países andinos, son una proporción muy pequeña de las importaciones totales, apenas 1.25% de la factura de importaciones en 2005, y únicamente el 0.64% cuando se consideran las importaciones bajo el régimen, los probables efectos de la expansión del ATPDEA para los Estados Unidos serán más bien mínimos (véase el gráfico 4). No así desde la perspectiva de los países que se han beneficiado de este sistema preferencial, en cuyo caso, las exportaciones ATPDEA corresponden a una quinta parte del total de las exportaciones dirigidas a los Estados Unidos. Esto las coloca en una situación de mayor vulnerabilidad dada la mayor concentración del comercio exterior dirigido hacia los Estados Unidos.

GRÁFICO 4
PESO DEL ÁREA ANDINA EN LAS EXPORTACIONES
HACIA LOS ESTADOS UNIDOS, 2005
(En porcentajes del total)



Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de USITC (2006), the Impact of the Andean Trade Preferente Act. Twelfth Report 2005. Investigation No. 332-352. USIT Publication 3888. September., e información oficial de las Oficinas de Estadísticas y bancos centrales de los países de la Comunidad Andina.

A nivel individual, la importancia del mercado de los Estados Unidos en las exportaciones totales es mucho más fuerte en los casos de Ecuador, Colombia y Perú, que en el caso de Bolivia. No obstante, en el caso del universo de productos de exportación amparados en el marco ATPDEA, la proporción en las exportaciones totales hacia Estados Unidos es mucho más sorprendente, inclusive en el caso de Bolivia (véase el cuadro 5).

CUADRO 5
EXPORTACIONES ANDINAS HACIA ESTADOS UNIDOS
Y PREFERENCIAS ATPDEA, 2005
(Millones de dólares y porcentajes)

| Países | Exportaciones totales A | Exportaciones hacia EE.UU. B | Exportaciones ATPDEA C | EE.UU./Mundo B/A | % ATPDEA en las exportaciones totales por país C/B |
|-------------------------|----------------------------|---------------------------------|---------------------------|------------------------------|---|
| | Millones de dólares | | | En porcentajes del total (%) | |
| Comunidad Andina | 51 571 | 19 355 | 10 704 | 37,5% | 55,3% |
| Bolivia | 2 734 | 383 | 157 | 14,0% | 41,1% |
| Colombia | 21 187 | 8 849 | 4 472 | 41,8% | 50,5% |
| Ecuador | 10 649 | 4 950 | 3 826 | 46,5% | 77,3% |
| Perú | 17 001 | 5 173 | 2 249 | 30,4% | 43,5% |

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de USITC (2006), the Impact of the Andean Trade Preferente Act. Twelfth Report 2005. Investigation No. 332-352. USIT Publication 3888. September., e información oficial de las Oficinas de Estadísticas y bancos centrales de los países de la Comunidad Andina.

VII. ¿Qué beneficios podrían derivarse de la prórroga del ATPDEA?

- En la sección final de esta nota técnica se resume brevemente los principales beneficios que pueden derivarse de la extensión de las preferencias ATPDEA, tanto desde la perspectiva de los países andinos, como de los potenciales interés de los Estados Unidos. Entre otros, se mencionan:
- Continuidad en el apoyo al compromiso de erradicación de la droga en Colombia, Perú y Bolivia, así como en el control del tránsito ilícito de la misma en Ecuador. El número de hectáreas netas cultivada con droga en 2001 en la subregión ascendió a 221 mil hectáreas. Esa cifra habría disminuido a 159 mil hectáreas en 2005. La no prórroga de la ATPDEA podría discontinuar dicho proceso, generando un alza de los cultivos de droga en la subregión ante la pérdida de las favorables condiciones actuales de acceso a mercado.
- Disminución de las presiones migratorias provenientes de los países beneficiarios, al consolidarse el empleo obtenido por las preferencias ATPDEA. En toda la región andina, más de dos millones de empleados verían reducir la inestabilidad que hoy sienten ante la inminencia del término del ATPDEA el 31 de diciembre de 2006.
- La prórroga del ATPDEA mejoraría las perspectivas de gobernabilidad en los países de la región, especialmente en Ecuador y Bolivia, donde lamentablemente este problema ha sido recurrente en el último tiempo.
- Estados Unidos, junto a los países desarrollados en reiteradas ocasiones y en diversos foros (Rio 1992, Milenio 2000, Financiamiento 2002, Desarrollo Sostenible 2002) se ha comprometido a apoyar a los países de menor desarrollo relativo. Ante estos antecedentes, la prórroga del ATPDEA sería una señal poderosa de compromiso con los postulados que Estados Unidos ha defendido en las susodichas reuniones y conferencias mundiales organizadas por las Naciones Unidas.

- Mantenimiento de mejores condiciones de bienestar para los consumidores estadounidenses que aumentaron sus niveles de bienestar en algunos productos como confecciones, flores, espárragos, atún enlatado, cigarrillos y cerámicas. La no prórroga del ATPDEA irrogaría un costo no deseado a los consumidores que verían aumentar los precios finales, y por ende disminuir sus márgenes de bienestar.
- La extensión del APTDEA mantiene la posibilidad de creación de nuevos empleos en los Estados Unidos.
- Al ser el petróleo y algunos de sus derivados el principal producto importado amparado por la normativa ATPDEA, Estados Unidos garantizaría al menos una cuota no despreciable de su demanda de hidrocarburos.

VIII. Conclusión

A manera de breve conclusión, como ya se ha señalado reiteradamente a lo largo de la presente nota, el balance asociado a la renovación del ATPDEA, arrojaría más luces que sombras a los países andinos, en contraposición a las muchas sombras que se derivan de su no extensión. Por el contrario, la no aprobación de la Ley de Prórroga y término del ATPDEA, complicaría desde diversos ángulos el escenario económico, político y comercial, al poner en movimiento muchos efectos no deseados tanto en Estados Unidos como en Latinoamérica.

Bibliografía

- Durán, José E., Carlos J. de Miguel y Andrés Schuschny (2006), “Andean Countries and USA: how much can be expected from FTAs? . Novena Reunión Anual de Análisis Económico Global: “Multilateralismo, Bilateralismo y Desarrollo”, GTAP Project & Comisión Económica para África de las Naciones Unidas. Etiopía, 15 al 17 de junio de 2006 https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=2045.
- Global Commission on International Migration (GCIM) (2005), Migration in an interconnected world: New directions for action, Report of the GCIM, October 2005.
- Hornbeck, J.F. (2002), The Andean Preference Act: Background and Issues for Reauthorization. Report for Congress. Congressional Research Service. The Library of Congress. August.
- Instituto Boliviano de Comercio Exterior (2006), Estados Unidos: Un mercado de oportunidades para las exportaciones bolivianas. Revista Boliviana de Comercio Exterior. No. 142. (<http://www.ibce.org.bo/periodico/comex142/comex142principal.htm>), mayo
- International Organisation for Migration (IOM) (2005) World Migration: Costs and Benefits of International Migration (Geneva: IOM).
- Lebedur, Kathryn and Coletta A. Youngers, (2006), Crisis or Opportunity? Bolivian Drug Control Policy and the U.S. Response. Washington Office on Latin America (WHOLA)
- Levin, Jeffrey (2006), Statement of Jeffrey Levin, Schmeltzer, Aptaker & Shepard, on behalf of the Association of Food Industries, House Committee on Ways and Means, June. (Full Committee Advisory No. FC-24, June 27, 2006, as revised July 10, 2006). (<http://waysandmeans.house.gov/hearings.asp?formmode=view&id=5220>)
- Mitchell, Susanna (2006), Migration and the remittance euphoria: Development or dependency?. New Economic Fundation (NEF).
- Schuschny, A., José E. Durán, and Carlos J. de Miguel (2006), El modelo GTAP y las preferencias arancelarias en América Latina y el Caribe: reconciliando su año base con la evolución reciente de la agenda de liberalización regional. CEPAL. En edición en Serie Manuales.
- Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (2006), The Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act: Its impact on Prosperity, Security, and Democracy, Washington, September;
- United Nations Office on Drugs and Crime (2006), 2006 World Drug Report. Volume 2: Statistics.

- United States International Trade Commission (USITC) (2005), The Impact of the Andean Trade Preference Act. Eleventh Report 2004. Investigation No 332-352 (Publication 3803). September.
- United States International Trade Commission (USITC) (2006), 2006 Trade Policy Agenda and 2005 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program. March.
- ____ (2006), The Impact of the Andean Trade Preference Act. Twelfth Report 2005. Investigation No. 332-352. USIT Publication 3888. September.
- US Department of State (2006). Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, International Narcotics Control Strategy Report, March 2006.
<http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2006/>.
- US Department of Labor (2003), Trade and Employment Effects of the Andean Trade Preference Act. Tenth Annual Report to the Congress Pursuant to Section 207 of the Andean Trade Preference Act Submitted by The U.S. Department of Labor Bureau of International Labor Affairs. .