

I. AGRICULTURA

El sector agrícola de nuestro país representa alrededor del 9% del PBI, y su peso en las exportaciones totales es de aproximadamente 10%.

Para el Perú, en el caso del sector Agropecuario, EEUU constituye uno de nuestros principales mercados, en los últimos 3 años el mercado estadounidense absorbió el 32% de nuestras exportaciones⁶. La balanza comercial bilateral agrícola, recién a partir de 1999, cuenta con una tendencia creciente, debido a algunos productos de agroexportación y al desarrollo de productos que antes no se comercializaban. Entre ellos, los espárragos, el café⁷ (que suman el 50% del comercio), la madera y los mangos.

El sector agrícola se caracteriza por tener una *gran concentración comercial*; los 10 primeros productos cubren más del 70% de las exportaciones. Por el lado de las importaciones, la concentración también es muy grande. El trigo representa aproximadamente el 40% de las importaciones procedentes de los EEUU⁸, luego viene el algodón y el aceite de soya. En cuanto al trigo y la soya, cabe destacar que ingresan a nuestro mercado en grandes cantidades y subvencionados por ayuda del gobierno de los EEUU, afectando a la producción nacional.

1. Lo Acordado

Este Capítulo consolida el acceso preferencial con arancel cero para todos los productos incluidos en la ATPDEA (espárragos, páprika, alcachofas, menestras, uvas, mangos, mandarinas, etanol, etc.). Además, se obtiene acceso inmediato para otros productos como aceitunas, algodón en fibra, y conservas de hortalizas.

Se acordó el ingreso libre de aranceles para 1.241 partidas, que conjuntamente con las 388 partidas que ya tenían arancel cero representan un acceso inmediato para el 90% del universo de productos agrícolas (99% del valor de las exportaciones agropecuarias).

Como contrapartida, el Perú otorgó libre acceso para 451 partidas (56% del total), que involucran el 87% del monto total importado desde EEUU. Para 125 partidas, referidas a productos sensibles (arroz, carne bovina, lácteos, cuartos traseros de pollo, maíz amarillo duro, aceites refinados, entre otros) se otorgó plazos de desgravación iguales o mayores a 10 años (sin embargo, existen cuotas de ingreso desde la puesta en marcha del acuerdo).

El Capítulo de Agricultura garantiza la aplicación del principio de Trato Nacional, incluye disciplinas sobre acceso de mercancías, administración e implementación de cuotas,

⁶ La UE es nuestro principal mercado destino, en los últimos 3 años representó el 37% de las exportaciones agrícolas.

⁷ El café es un producto que no se vería afectado en el caso de un no TLC, debido a que es NMF Free.

⁸ El trigo es el principal producto agrícola importado, y EEUU es nuestro principal proveedor.

2. Productos de exportación vs. Sensibles frente al TLC

El sector Agropecuario está dividido en dos extremos. Por un lado, tenemos a los productos “estrella” con alto potencial exportador. Por otro lado, los “productos sensibles”, que se ven amenazados por las potenciales importaciones.

La estrategia para los productos estrella debe orientarse a lograr acceso a mercados. Ello se refleja en el Plan Agroexportador presentado por MINCETUR, que cuenta con el respaldo de las empresas que participan de la agroexportación.

En el marco del ATPDEA, las exportaciones agropecuarias ocupan el tercer lugar, siendo las exportaciones más importantes las de los sectores minería y textil confecciones. Asimismo, como se señaló, en las exportaciones agrícolas existe una gran concentración. De modo que, son unos cuantos cultivos como espárragos, café y mangos, los que representan el gran crecimiento del sector.

Cuadro N° 12

Composición de las Exportaciones peruanas a EEUU bajo el ATPDEA (2003)		Exportamos a EEUU en el 2003 (millones)	
Minería y Petróleo	42.3%	Espárragos	\$93
Textil y Confecciones	36.1%	Café	\$55
Agropecuario	12.2%	Maderas	\$46
Joyería y Otros	5.6%	Mangos	\$17
Químico	1.9%	Azúcar de Caña	\$14
Sidero - Metalúrgico	1.9%	Cebollas	\$11

La estrategia para los productos sensibles, debe orientarse a proteger la agricultura tradicional, considerando que enfrentan competencia desleal de productos que se encuentran distorsionados por las políticas de los países desarrollados (subsidios y ayudas internas a los productores).

El peso de los productos sensibles frente a los productos con potencial exportador dentro de la agricultura nacional es discutible, ya que se presentaran diferencias según la clasificación de productos que se emplee.

Estas diferencias radican principalmente en la clasificación que se le dé a cultivos como el café, el azúcar (caña de azúcar), o la papa.

Considerando como cultivos sensibles al arroz, azúcar, maíz, trigo, papa, algodón, y la palma; y como cultivos de exportación al espárrago, mango, alcachofa, páprika y los cítricos; según datos del 2003, podemos apreciar que los productos sensibles son más representativos, tanto en área –con una extensión más de 10 veces mayor a la ocupada por los cultivos de exportación– como en valor de producción y número de productores.

Respecto al número de productores y de empleo generado por el sector, mucho se ha dicho sobre el gran número de puestos de trabajo generados por la agroindustria, y la potencialidad del sector de generar empleo. Sin embargo, Seminario y Molina quienes analizan tanto la creación de empleo a través de las exportaciones, como la pérdida del mismo a causa de las importaciones, obtienen que en el sector Agrícola las exportaciones crearían 38,196 puestos de trabajo. En tanto, las importaciones destruirían unos 28,425 empleos. De esta forma, el saldo total sería positivo sólo en 9,770 empleos.

Cuadro N° 13
Cultivos Sensibles - 2003

Sensibles				
Rubro	Área (miles de Ha.)	Valor de la Producción (millones de US\$)	Valor de Importaciones (millones de US\$)	Valor de Exportaciones (millones de US\$)
Arroz	317	349	5	0,04
Azúcar	68	347	3	19,19
Maíz	293	164	117	0,00
Trigo	139	35	210	0,02
Papa	264	440	9	0,14
Algodón	67	89	57	5,40
Palma	9	18	22	0,00
Total	1.156	1.443	422	24,80

Elaboración propia en base a datos del MINAG, PROMPEX y ADUANAS

Cuadro N° 14
Cultivos de Exportación - 2003

De Exportación				
Rubro	Área (miles de Ha.)	Valor de la Producción (millones de US\$)	Valor de Importaciones (millones de US\$)	Valor de Exportaciones (millones de US\$)
Espárrago	18	129	0,00	207
Mango	11	26	0,00	36
Alcachofa	5	2	0,00	7
Páprika	4	4	0,07	22
Cítricos	49	86	0,09	10
Total	87	246	0,16	282

Elaboración propia en base a datos del MINAG, PROMPEX y ADUANAS

Cuadro N° 15
Empleo²⁸

Rubro	Número de productores	Área promedio por productor
Algodón	33.462	2,0
Arroz	90.000	3,5
Azúcar	7.000	9,7
Papa	597.235	0,4
Trigo	150.000	0,9
Maíz	79.000	3,7
Palma	2.181	4,1

Elaboración propia en base a estudios de IICA-MINAG

²⁸ En el caso de la palma el número reducido de productores que se observa se debe a que una sola empresa ocupa aproximadamente el 30% del área total.

Como se señalaba, existen diferencias con otros autores debido a la clasificación. Así, Bustamante, quien divide los cultivos en “exportables”, “no-sensibles”, y “sensibles”; señala que los productores afectados (los de esta última categoría) representan el 41% del área total cosechada (984 miles de Ha.), y el 35% del valor de la producción. Mientras que los productos exportables representan un 23% (552 miles de Ha.) y el 35% del valor de la producción.

La clasificación de Bustamante puede discutirse por las siguientes razones:

- La caña de azúcar –cultivo extensivo– no es considerada como un producto sensible; sino que por el contrario se le incluye dentro de los cultivos “exportables”. Si bien no importamos azúcar desde los EEUU (realizamos exportaciones dentro de una cuota), con el TLC se dejaría libre de aranceles la importación de fructuosa de maíz, sustituto del azúcar en la industria.
- El café –cultivo extensivo– es clasificado como “exportable”. En nuestra opinión debería estar clasificado (en su esquema) dentro de los “no-sensibles” debido a que aún sin TLC se seguiría exportando con arancel cero.
- La papa tampoco es considerada sensible (se le clasifica como “no-sensible”). Este cultivo se considera sensible por otros autores, debido a su sensibilidad indirecta frente al trigo (desplazamiento del consumo).

Por otra parte, haciendo un análisis inverso, CONVEAGRO señala que los únicos beneficiarios del TLC, la agricultura de productos de exportación no tradicional²⁹, representan el 9% del PBI sectorial, el 3% del área cultivada (80,714 Ha.) y el 3% de los productores.

Cuadro N° 16

Tipo	Cultivos	Área		Productores *		PBI
		Ha.	(%)	Número	(%)	(%)
Exportación No Tradicional	Espárrago, mango, páprika, olivo, marigold	80,714	3	52,836	3	9
Agricultura Extensiva	Papa, arroz, maíz amarillo, café, caña de azúcar, algodón	1,371,900	51	1,286,158	73	49
Agricultura de Mercado Interno	Cebolla, tomate, plátano, yuca, maíz, choclo, alfalfa	831,390	31	1,014,993	58	37
Agricultura de Subsistencia	Trigo, cebada, olluco, haba, oca	403,008	15	964,786	55	5
Total		2,687,012	100	1,754,000	100	100

* un productor puede tener uno o más cultivos

Fuente: CONVEAGRO

De esta forma, se podría concluir que el sector beneficiario del acuerdo, en términos de área cultivada, está más cerca del 3% del área total que señalan los productores, que del 23% que argumenta Bustamante y el Jefe Negociador Agrícola del TLC. Siendo el sector de cultivos sensibles, independientemente de la clasificación que se tome, más representativo,

²⁹ Aquellos productos que se beneficiaron del ATPDEA y que podrían perder preferencias

en área, producción y número de productores. Además, es ésta mayor proporción de población la que saldría perjudicada, a cambio de mantener las preferencias de aquel grupo de productores que se auto-consideran competitivos. En tal sentido, quizá sea más conveniente considerar pagar el arancel NMF de EEUU subsidiando a los exportadores perjudicados, que compensar a este extenso grupo de productores agrícolas que resultarían afectados.

2.1. Impacto Regional

Además de clasificar la agricultura nacional en sectores exportadores y sectores sensibles, es importante apreciar la distribución espacial que estos cultivos tienen, a fin de apreciar que regiones del país serían las más afectadas o las más beneficiadas con el Tratado.

Así, a nivel regional se puede apreciar lo siguiente, en cuanto a la participación de los cultivos sensibles y de exportación.

Cuadro N° 17
Importancia relativa de los productos sensibles y de exportación
(miles de soles)

Región	De Exportación	Productos sensibles por región	Total Agrícola por región	Participación de los de exportación en el total regional	Participación de los sensibles en el total regional
Amazonas	74,391	127,510	399,453	18.6%	31.9%
Ancash	21,470	179,324	324,104	6.6%	55.3%
Apurímac	4,232	65,392	146,122	2.9%	44.8%
Arequipa	28,465	183,118	601,188	4.7%	30.5%
Ayacucho	30,717	60,325	241,189	12.7%	25.0%
Cajamarca	4,205	269,994	793,749	0.5%	34.0%
Cusco	97,174	100,429	392,381	24.8%	25.6%
Huancavelica	0	69,093	180,553	0.0%	38.3%
Huánuco	14,111	247,155	399,915	3.5%	61.8%
Ica	331,057	254,607	720,717	45.9%	35.3%
Junín	102,590	146,235	604,799	17.0%	24.2%
La Libertad	202,844	726,988	1,225,797	16.5%	59.3%
Lambayeque	10,075	473,478	688,968	1.5%	68.7%
Lima	147,727	327,647	1,024,377	14.4%	32.0%
Loreto	7,192	64,730	351,904	2.0%	18.4%
Madre de Dios	219	6,339	34,758	0.6%	18.2%
Moquegua	4,449	3,241	47,301	9.4%	6.9%
Pasco	14,481	59,158	148,353	9.8%	39.9%
Piura	74,759	274,299	534,540	14.0%	51.3%
Puno	14,926	200,285	430,333	3.5%	46.5%
San Martín	86,585	208,901	458,070	18.9%	45.6%
Tacna	42,210	8,107	144,648	29.2%	5.6%
Tumbes	436	64,298	81,392	0.5%	79.0%
Ucayali	4,021	25,150	122,185	3.3%	20.6%
Total	1,318,336	4,145,803	10,096,796	13.1%	41.1%

Elaboración en base a datos del IICA

Según ésta tabla construida a partir de un estudio del IICA³⁰, sólo en Ica, Moquegua, y Tacna (todos departamentos de la zona costa) la producción de cultivos de exportación supera a los cultivos sensibles.

En los departamentos de Ancash, Huánuco, La Libertad, Lambayeque, Piura, y Tumbes; la producción de cultivos sensibles supera el 50% del total; además a excepción de La Libertad y Piura en ninguno de estos casos, los cultivos exportables tienen una participación superior al 7% del total producido³¹. Por otro lado, en departamentos como Cajamarca, Huancavelica, y Madre de Dios los cultivos exportables son insignificantes e incluso nulos (Huancavelica).

Por último, en los departamentos de La Libertad, Piura, Pasco, Ucayali, Arequipa, Ancash, Loreto, Puno, Apurímac, Huanuco, Madre de Dios, Lambayeque, Cajamarca, Tumbes y Huancavelica; la producción de cultivos sensibles es marcadamente superior a la producción de cultivos exportables.

Así, este análisis regional, revela que los departamentos de la zona Sierra y Selva serían los más perjudicados con la suscripción del Tratado, e incluso podemos incluir en este grupo a algunas regiones de Costa como es el caso de Lambayeque y la Libertad. En tanto que los departamento beneficiados serían Tacna, Moquegua, e Ica.

El aspecto regional, también es revisado por un estudio de GRADE³² que compara el impacto en bienestar del TLC por región. Los resultados indican que mientras que la zona sierra y selva tienen un balance negativo, el sector de agricultura comercial de la costa se beneficiaría. Si bien anota la limitación del estudio en distinguir cultivos específicos, señala que es probable que la reducción arancelaria ligada al maíz y arroz en la selva y a los lácteos y productos cárnicos en la sierra explique parte importante de la observada reducción de bienestar.

Incluso, en un escenario en el que las tasas de crecimiento de las exportaciones agrícolas alcancen el 7% anual (trayectoria de Chile y México), las ganancias de bienestar obtenidas podrían superar las pérdidas de bienestar en la región costa pero no superarían las pérdidas de bienestar estimadas para el resto de regiones. De modo que, los segmentos de población rural de sierra y selva son altamente vulnerables.

³⁰ IICA. “oportunidades y Desafíos de la Liberalización Comercial para la Agricultura de las Regiones del Perú”. Febrero 2005.

³¹ El caso de Tumbes es el más drástico, ya que la producción exportables sólo asciende al 0.5% del total.

³² GRADE. “Análisis y Propuestas”. Abril, 2006. N° 10

2.2. *Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF)*

Las medidas sanitarias y fitosanitarias constituyen uno de los temas del ámbito OMC, y tienen como fin proteger la salud de los consumidores. En el Acuerdo se reconoce que los gobiernos tienen el derecho de tomar medidas sanitarias y fitosanitarias, las cuales en teoría son justas. Sin embargo, algunos países, especialmente EEUU y la UE, han apelado a estas medidas con fines proteccionistas, aún cuando se inicien con causas justificadas. Un ejemplo de ello, es la Ley sobre el bioterrorismo.

En los EEUU, los reglamentos técnicos y las medidas sanitarias y fitosanitarias constituyen una importante barrera al comercio. Las restricciones aplicadas en la esfera agrícola y agroindustrial son las más destacadas. De este modo, no resulta extraño que sea EEUU el país que más notificaciones sobre medidas sanitarias y fitosanitarias ha dirigido a la OMC en los últimos años: 760 notificaciones de enero de 1995 a octubre de 2003.

La aduana de los Estados Unidos, que desde 2002 pasó a formar parte del Departamento de Seguridad Interior (para reforzar la estrategia de seguridad nacional), es el organismo encargado de hacer cumplir las regulaciones arancelarias y no arancelarias aplicables al ingreso de los productos importados. Dicho organismo puede adoptar severas medidas si un producto no cumple con los reglamentos técnicos o sanitarios, de etiquetado, etc., incluida la denegación de la solicitud de importación.

Otros organismos que aplican disposiciones en la esfera de las medidas sanitarias y fitosanitarias son el Servicio de Bromatología (FSIS) del Departamento de Agricultura; el Servicio de Inspección Zoonosológica y Fitosanitaria (APHIS) del Departamento de Agricultura; y la Agencia de Protección del Medio Ambiente. Lo complicado del tema es que las disposiciones sobre estas materias *son de carácter federal y estatal*, de modo que en algunas ocasiones los exportadores deben cumplir disposiciones expedidas por organismos federales y estatales.

Así, el acceso real de los productos agropecuarios peruanos al mercado estadounidense dependerá de las medidas sanitarias y fitosanitarias que éste país aplique a nuestras exportaciones. Si bien en el Capítulo VI del TLC se ha acordado un cronograma de desgravación comercial, ambos países pueden aún mantener medidas sanitarias y fitosanitarias las cuales podrían limitar el comercio.

El único aporte del Tratado en esta materia lo constituye la creación del Comité Técnico Permanente sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el cual busca perfeccionar los sistemas de consulta y entendimiento de la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias, así como la participación más efectiva en la cooperación y asistencia técnica. El Comité tendrá además, la función de solucionar los problemas que se presenten en el comercio de productos agropecuarios.

El problema es que el organismo especializado de EEUU tiene mayores atribuciones y en la práctica el Comité o las decisiones dependerán de ese país. Si existían ambigüedades, estas

se han disipado con un dispositivo aprobado respecto a la importación de carne (ver cuadro adjunto).

Importación de carne desde los EEUU

Si bien, como fue mencionado, el Capítulo VI (publicado por el MINCETUR) no nos compromete a eliminar ningún tipo de medida sanitaria o fitosanitaria aplicadas al comercio bilateral, fue aprobado mediante Decreto Supremo el levantamiento de las restricciones sanitarias establecidas sobre las importaciones de carne –vacuna y de ave– procedentes de los EEUU.

Esta medida fue tomada sin consulta técnica al SENASA, organismo encargado de esta materia, y aún cuando en los EEUU se ha reportado presencia de las enfermedades de las “vacas locas” y la “gripe aviar”.

Según denuncias de CONVEAGRO esta medida tomada por el gobierno peruano respondería a la suscripción de cartas paralelas al TLC, donde se imponen estas condiciones. De esta forma, el Gobierno cedió al Servicio de Inspección de Seguridad Alimentaria (FSIS) de los EEUU, la potestad de certificación que corresponde al SENASA, sobre las carnes que ingresan al país.

2.3. Costo de un no TLC

El costo de un no TLC considerando un escenario de “mínima”, consiste en asumir que todas las exportaciones pagan el arancel NMF de EEUU, sin tomar en cuenta la pérdida potencial del mercado.

Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, las 10 principales exportaciones concentran el 88% de las exportaciones del sector, y el 95% del pago arancelario potencial. La partida más importante (espárragos, 36% de las exportaciones del sector), que hoy ingresa con arancel cero gracias a las preferencias del ATPDEA, tendría que afrontar un arancel de 5% de no mantenerse dichas preferencias.

Asimismo, se observa que de las 10 principales partidas de este sector, 3 de ellas tienen arancel NMF de cero.

El arancel más alto (dentro de este grupo) lo enfrenta la partida Espárragos congelados (arancel ad-valorem de 14.9%).

Cuadro N° 18

AGRO			
10 principales exportaciones			
<i>Partida</i>	<i>Descripción</i>	<i>Exportaciones hacia EEUU 2003</i>	<i>Valor del Arancel NMF</i>
709200000	Espárragos, frescos o refrigerados	79,727,034	3,986,352
901110000	Café sin tostar, sin descafeinar	54,932,811	0
804502000	Mangos y mangostanes, frescos o secos	16,646,019	1,436,974
703100000	Cebollas y chalotes, frescos o refrigerados.	11,084,320	347,754
710801000	Espárragos, congeladas.	7,417,668	1,105,233
904200000	Frutos de los géneros Capsicum o Pimenta secos, triturados o pulverizados	7,134,684	124,475
803001200	Bananas o plátanos frescos	4,976,476	0
806100000	Uvas frescas	4,684,162	46,842
801220000	Nueces del Brasi, sin cáscara, frescos o secos	4,176,729	0
603105000	Gypsophila frescas	3,458,769	221,361
Subtotal - 10 principales productos		194,238,672	7,268,990
Total del sector		218,266,215	7,669,138

De este modo, como se observa en la tabla, los agro-exportadores hubieran tenido que asumir el pago de US\$ 7 millones por concepto de aranceles durante el año 2003. Este es un ejemplo de la inmensa diferencia de costos entre lo que se podría compensar a los exportadores, frente a la destrucción de buena parte de la producción regional de productos sensibles, y las consiguientes pérdidas de empleo.

3. Conclusiones

De acuerdo a lo señalado en esta sección, y a los estudios referidos se puede concluir lo siguiente:

En cuanto a subsidios; sólo se logró que los productos procedentes de los EEUU no gocen de subsidios a la exportación en el comercio bilateral. No se acordó nada en términos de subsidios al productor, ni en el tema de ayudas internas. Como fue mencionado, EEUU mantiene subsidios a la agricultura superiores a los US\$ 90,000 miles de millones anuales (según datos de la OECD).

En tal sentido, las agroexportaciones estadounidenses llegarán a nuestro mercado no sólo con arancel cero, sino que ingresarán con precios distorsionados por los subsidios que reciben. Ello generará problemas de competencia desleal en el mercado interno, frente a lo cual no tenemos medidas de protección de frontera. Será necesario así, que nuestros agricultores mejoren su productividad, existiendo de por medio un problema de timing entre los plazos de desgravación y la velocidad con la cual puedan ser implementadas políticas para mejorar el sector.

La SEA acordada no constituye un mecanismo de protección suficiente. Además de ser aplicada para un número limitado de productos, en los cuales no se incluye productos

sensibles como el maíz, las oleaginosas y el trigo (por citar algunos); sólo podrá ser aplicada durante el período de desgravación y a través de un disparador de volumen. En este sentido, no es un sustituto eficiente de la franja de precios para los lácteos y el arroz, debido a que esta funciona como un disparador de precios.

Mientras que una SEA con disparador de precios previene que el precio interno y por ende los productores nacionales se vean perjudicados por el ingreso de importaciones a precios muy bajos, la SEA con disparador de volumen no. En tanto las importaciones no excedan el monto acordado, estas pueden ingresar al país sin importar su precio, no protegiéndonos de las eventuales distorsiones.

La desgravación acordada no ha sido favorable en los casos de productos sensibles como el algodón, el trigo, los aceites; los cuales tienen acceso inmediato. Este último no ha sido considerado como producto a compensar, mientras que a los dos primeros –junto con el maíz– se les concederá compensaciones por un monto de S/. 112 millones anuales (por 5 años); lo cual está muy por debajo de la ayuda percibida por los agricultores de los EEUU, además de ser un recurso temporal.

Cuadro N° 19

Compensaciones		Otras medidas
Maíz Amarillo	S/. 560 millones en los próximos 5 años (S/. 112 millones anuales)	Ampliación de la Ley de Promoción Agraria hasta el año 2021
		Ley de Fortalecimiento de Cadena Agro-productivas
Trigo		Programa de Competitividad de la Cadena Maíz-Pollo-Cerdo.
		Ley de Promoción de Inversión Privada en Reforestación
Algodón		Ley que crea el Fondo Nacional de Aguas
		Ley de Fondo de Garantía para el Productor Agrario

Al mismo tiempo, se han planteado una serie de reformas y Leyes que permitirían la promoción del sector agricultura, las cuales serán debatidas en el Congreso. Como se mencionó, si bien se están planteando reformas en pro del agro nacional, las cuales se harán más necesarias a raíz de la apertura, puede presentarse un problema de “timing” entre la implementación y la ocurrencia de los efectos esperados de estas medidas, y la desgravación e ingreso de productos a menores precios. Los resultados esperados de estas leyes no se darán de inmediato, y este proceso de reforma debió iniciarse con anticipación, como lo hizo Colombia.

En el Tratado se acordó eliminar el mecanismo de franja de precios, único mecanismo de protección de frontera que podría estabilizar los precios en el mercado interno, los cuales están altamente influidos por las fluctuaciones externas y por los subsidios y ayudas de países como los EEUU. Como fue señalado, la eliminación de este mecanismo podría hacer variar fuertemente los precios de importación, ante lo cual –independientemente de los cálculos de impacto en área cultivada y producción– los productores nacionales no podrían seguir compitiendo.

Además, el estimado de subsidio al productor (ESP) de los EEUU tiene un fuerte efecto protección y estabilización; y mientras ellos puedan seguir empleando este recurso, nosotros no tendremos ya un mecanismo que compense sus efectos.

La negociación no ha sido exitosa en términos de márgenes alcanzados. A diferencia de lo negociado por Chile, en el caso peruano lo acordado para los productos en franja no fue suficiente. Mientras Chile pudo mantener su sistema de franja de precios para el trigo y el azúcar por 12 años, y fijar como arancel base para dichos productos los aranceles consolidados en la OMC; nosotros renunciamos a la franja de precios y fijamos como aranceles base los aranceles efectivos.

El debate para establecer que proporción de la agricultura nacional es considerada como sensible, se da básicamente por las diferentes clasificaciones de productos. Estas diferencias se presentan mayormente con: la caña de azúcar, y la papa. Para algunos autores estos cultivos no presentan sensibilidad frente al acuerdo; de modo que son indiferentes al mismo (la papa) o por el contrario se les considera como cultivo exportable (azúcar). Sin embargo, los sectores productores los consideran sensibles por sustitución. En el primer caso, encuentran peligro frente a la fructuosa, y en el segundo frente a los derivados de trigo.

El caso del café es distinto. La discusión aquí no es si es sensible o no, sino, si debe considerarse como producto “exportable”, entendido como ganador con el acuerdo, o producto “no sensible”. El café es un producto claramente exportable, pero no un producto ganador del TLC, ya que aún sin firmarse el acuerdo podría ingresar al mercado estadounidense con arancel cero (NMF).

Los tres cultivos mencionados, son de “agricultura extensiva” (mayor proporción de tierras) de modo que su pertenencia a una u otra categoría cambia sustancialmente el espectro de la agricultura “ganadora” y “perdedora” a partir de la firma del TLC. En todo caso, como se mencionó en la sección respectiva, en el escenario más optimista la parte sensible sería el 42% del empleo directo agrícola.

En el plano regional, los departamentos de la sierra y selva serían los más perjudicados, incluso pueden contarse en este grupo zonas de costa como Arequipa, Lambayeque y La Libertad. Siendo los únicos departamentos donde los cultivos exportables superan claramente a los sensibles con los de Tacna, Moquegua e Ica. Asimismo estudios como el de GRADE, también confirman que el TLC sólo acentuaría las diferencias regionales, ya que en sus resultados nuevamente las regiones sierra y selva aparecen como claras perdedoras, al experimentar reducciones en el bienestar.

subsidios a la exportación agrícola, empresas estatales exportadoras y medidas de salvaguardia agrícola.

Asimismo, dispone medidas sobre el mecanismo de compensación del azúcar y consultas sobre el comercio de aves -como el pollo- y del comité de comercio agrícola⁹.

1.1. Subsidios

En lo que a subsidios respecta, el texto señala el objetivo de las Partes a la eliminación multilateral de los subsidios a la exportación; acordándose además que no se aplicarán en el comercio bilateral. Este tipo de subsidios es el único en el que se asumen compromisos en el marco del Tratado. Y aún en este punto, EEUU se reserva el derecho de volver a recurrir a ellos¹⁰.

Como se ha señalado, el sector agrícola es un sector distorsionado tanto por los subsidios como por las ayudas a los productores que los países desarrollados otorgan. Estos, afectan los precios internacionales restándoles competitividad a países como el nuestro.

Sin embargo, el tema de las ayudas internas no es negociado por los EEUU en sus tratados bilaterales, siendo en efecto el aspecto que más influencia tiene sobre los precios internacionales, ya que los principales subsidios otorgados por este país no son a la exportación sino las ayudas al productor.

Según datos de la OCDE, en el 2004 el apoyo a la agricultura de los países desarrollados fue de \$ 377,938 millones, siendo el principal componente de este apoyo el subsidio o apoyo estimado al productor (74% de total).

⁹ Resumen de MINCETUR

¹⁰ Artículo 2.16: “cuando una Parte exportadora considere que un país que no es parte del Tratado está exportando una mercancía agrícola al territorio de otra Parte con el beneficio de subsidios a la exportación”

Cuadro N° 1
EEUU: Subsidios a la Agricultura
Según tipo de programa
(Miles de millones de US\$)

PROGRAMA	2002	(%)	2003	(%)
<i>Apoyo Estimado al Productor</i>				
Sostenimiento de Precios	15,594	17.0%	14,695	15.6%
Pagos según volumen de producción	2,146	2.3%	3,020	3.2%
Pagos según área cultivada	5,830	6.4%	4,293	4.6%
Pagos según derechos históricos	6,516	7.1%	5,229	5.6%
Pagos según utilización de insumos	6,919	7.6%	7,212	7.7%
Pagos según condicionamientos al uso de insumos	2,044	2.2%	1,972	2.1%
Pagos según los ingresos totales	1,798	2.0%	2,456	2.6%
Otros	0	0.0%	0	0.0%
SUBTOTAL	40,849	44.6%	38,878	41.3%
<i>Apoyo Estimado en Servicios Generales</i>				
Investigación y desarrollo	2,609	2.8%	2,687	2.9%
Escuelas agrícolas	0	0.0%	0	0.0%
Servicios de inspección	751	0.8%	768	0.8%
Infraestructura	3,840	4.2%	3,976	4.2%
Marketing y promoción	17,241	18.8%	19,884	21.1%
Stock públicos	119	0.1%	129	0.1%
Otros	2,174	2.4%	2,174	2.3%
SUBTOTAL	26,735	29.2%	29,618	31.5%
<i>Transferencia a los consumidores</i>				
	23,962	26.2%	25,580	27.2%
TOTAL	91,545	100.0%	94,076	100.0%

Elaboración propia en base a datos OECD

El cuadro anterior, elaborado a partir de información recogida de la OECD, ilustra como en los últimos años, el apoyo de los EEUU a su sector agrícola se ha incrementado. Estas ayudas se dan a través de distintos programas, y los que concentran la mayor cantidad de recursos son: Marketing y promoción, Pagos según utilización de insumos, y el de Sostenimiento de Precios.

En cuanto a productos, tenemos que los más beneficiados o subsidiados son los productores de Leche, Maíz, y Semillas oleaginosas.

Cuadro N° 2
EEUU: Apoyo estimado al productor
 SEGÚN TIPO DE PRODUCTO
 (Miles de millones US\$)

Apoyo Estimado al Productor				
<i>Producto</i>	2002	(%)	2003	(%)
Trigo	3.2	7.8%	2.6	6.7%
Maíz	5.3	12.9%	4.3	11.2%
Otros granos	0.8	1.9%	0.7	1.8%
Arroz	0.9	2.2%	0.7	1.8%
Semillas oleaginosas	2.5	6.1%	4.0	10.4%
Azúcar	1.2	2.9%	1.3	3.4%
Leche	9.8	23.8%	10.9	28.3%
Carne vacuna y de ternera	1.3	3.2%	1.1	2.9%
Carne ovina	0.1	0.1%	0.0	0.1%
Lana	0.0	0.0%	0.0	0.0%
Carne de cerdo	0.4	1.0%	0.4	1.0%
Carne de aves	0.7	1.7%	0.7	1.8%
Huevos	0.2	0.5%	0.2	0.5%
Otros	14.8	36.0%	11.6	30.1%
Total	41	100.0%	39	100.0%

Elaboración propia en base a datos OECD

Así, el no uso de subsidios a la exportación acordado en el TLC no representa una solución al problema principal, el cual es ocasionado por las ayudas a los productores. De modo que, el marco del acuerdo mantiene la competencia desleal, problema que se acentúa además por la eliminación de mecanismos como la franja de precios que nos protegía en cierta medida de las distorsiones en los precios internacionales.

1.2. Eliminación Arancelaria

La lista de eliminación arancelaria de cada Parte cuenta con las siguientes categorías de eliminación:

- a) Categoría A: dichas mercancías quedarán libres de aranceles aduaneros a partir de la entrada en vigencia de éste Tratado.
- b) Categoría B: serán eliminados en 5 etapas anuales iguales, quedando libres de aranceles aduaneros el 01 de enero del año 5.
- c) Categoría E: serán eliminados en 7 etapas anuales iguales.
- d) Categoría C: serán eliminados en 10 etapas anuales iguales.

A continuación, se presenta una tabla con la desgravación acordada en algunos de los productos.

Cuadro N° 3
Desgravación –Perú
(Algunos ejemplos)

PRODUCTO	DESGRAVACIÓN	CUOTA 1er AÑO
Trigo	Inmediata	
Maíz dulce	Inmediata	
Papas	Inmediata	
Harina de trigo	Inmediata	
Cebada	Inmediata	
Aceites crudos	Inmediata	
Algodón	Inmediata	
Harina de maíz	10 años lineal	
Carne de la especie porcina (fresca o refrigerada)	5 años lineal	
Carne bovino tipo estándar	12 años lineal	800 TM
Aceite refinado de soya	10 años lineal	7,000 TM
Fructuosa de maíz	5 años lineal	
Maíz amarillo	12 años lineal	500,000 TM
Arroz	16 años lineal (4 de gracia)	55,500 TM
Pollo –cuartos traseros	17 años lineal (8 de gracia)	12,000 TM
Leche en polvo	17 años lineal (10 de gracia)	4,630 TM

Elaboración propia en base al texto del Acuerdo

Asimismo (como se observa también en la tabla anterior), en el acuerdo se han definido cuotas para una serie de productos considerados sensibles, de modo que la importación de éstos no deberá exceder la cantidad especificada para cada uno de los años (Cuadro N° 4).

Según argumenta el MINCETUR, la negociación ha sido exitosa para los productos sensibles lográndose períodos más largos de desgravación, y cuotas iniciales que no estarían afectando la producción nacional de manera importante.

Por ejemplo en el caso de lácteos, indica que debido a que la producción nacional de leche evaporada asciende a 300.000 TM y la de leche pasteurizada a 50.000 TM; la cuota de importación de leche en polvo, representa menos del 1.5% de la producción nacional.

En los casos de otros productos sensibles como arroz, carne bovina, y carne de ave; sostiene también que se estaría cautelando la producción doméstica porque la cuota inicial representa el 5.6%, 7%, y 4%, de lo producido en el país, respectivamente.

Cuadro N° 4
Cuotas Establecidas por Perú

Año	Cantidad (Toneladas Métricas)										
	Variedades de Carne de Bovino	Aceite Refinada de Soya	Maíz Amarillo	Yogurt	Mantequilla	Helado	Prod. Lácteos Proce.	Arroz	Leche en Polvo	Queso	Cuartos Traseros de Pollo
1	10,000	7,000	500,000	70	500	300	2,000	55,500	4,630	2,500	12,000
2	10,600	7,350	530,000	77	550	330	2,200	78,440	5,186	2,800	12,960
3	11,236	7,718	561,800	85	605	363	2,420	83,146	5,808	3,136	13,997
4	11,910	8,103	595,508	93	666	399	2,662	88,135	6,505	3,512	15,117
5	12,625	8,509	631,238	102	732	439	2,928	93,423	7,285	3,934	16,326
6	13,382	8,934	669,113	113	805	483	3,221	99,029	8,160	4,406	17,632
7	14,185	9,381	709,260	124	886	531	3,543	104,970	9,139	4,935	19,042
8	15,036	9,850	751,815	136	974	585	3,897	111,269	10,235	5,527	20,566
9	15,938	10,342	796,924	150	1,072	643	4,287	117,945	11,464	6,190	22,211
10	Ilimitada	Ilimitada	844,739	165	1,179	707	4,716	125,021	12,839	6,933	23,988
11			895,424	182	1,297	778	5,187	132,523	14,380	7,765	25,907
12			Ilimitada	200	1,427	856	5,706	140,474	16,106	8,696	27,980
13				220	1,569	942	6,277	148,903	18,038	9,740	30,218
14				242	1,726	1,036	6,905	157,837	20,203	10,909	32,635
15				Ilimitada	Ilimitada	Ilimitada	Ilimitada	167,307	22,627	12,218	35,246
16								Ilimitada	25,343	13,684	38,066
17									Ilimitada	Ilimitada	Ilimitada

Elaboración propia en base al Apéndice 1 del Capítulo 2 del TLC con los EEUU

Cabe señalar que si bien en la carne bovina existe una desgravación a 12 años con cuota para el tipo estándar, para las carnes cortes premium el plazo de desgravación es inmediato.

Asimismo, se debe señalar que el peligro de la importación de productos sensibles no se debe sólo a la cantidad que represente en relación a lo producido a nivel nacional. El peligro, está en los precios a los que estos productos ingresarían, los cuales afectarían los precios de mercado y por ende los ingresos de los productores locales, a quienes de forma creciente (por el incremento de las cuotas) se les estaría desplazando del mercado al no poder competir, con precios que están influenciados por los subsidios que EEUU mantiene¹¹.

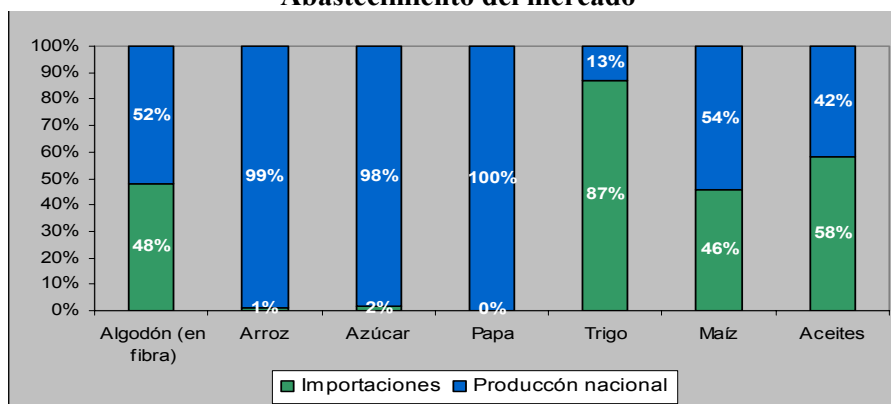
Los subsidios que EEUU otorga a sus productores, son claramente señalados por los estudios de cadena productiva realizados por el IICA y el MINAG. Asimismo, estos estudios advierten peligros para el sector lácteo (al dismantelar la protección de franja de precios), y para los productores de carne de ave, bovina, y porcina; debido a la importación de cortes que son subvaluados en el mercado estadounidense, lo cual podría incluso afectar el conjunto del mercado nacional (Anexo N° 2).

Otro argumento utilizado por el MINCETUR es el del proveedor relevante. Se ha dicho que al no ser EEUU nuestro principal proveedor de productos sensibles, no representa un peligro la apertura de mercado concedida.

Sobre este punto, cabe señalar en primer lugar que el peso de las importaciones en el abastecimiento de los productos sensibles varía.

En el caso del arroz, azúcar y papa, las importaciones no superan el 2% del abastecimiento nacional. Sin embargo, en los casos del trigo, maíz, aceites y algodón, la penetración de las importaciones es bastante importante en el abastecimiento.

Gráfico N° 1
Abastecimiento del mercado

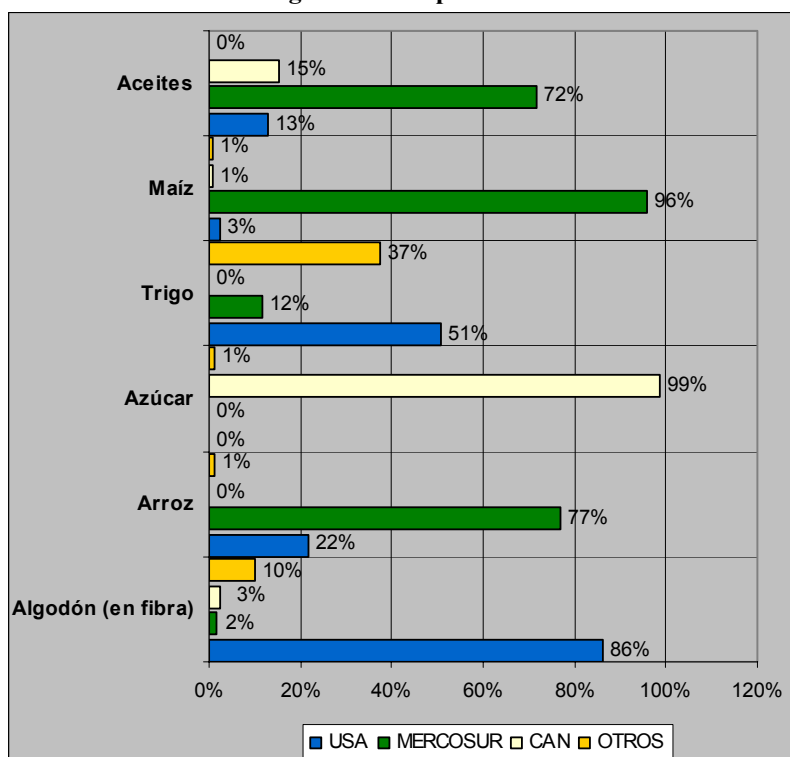


Elaboración propia en base a datos de ADUANAS

¹¹ Por ello es que también es preferible tener Salvaguardia Especial Agrícola activadas por disparador de precio y no de cantidad.

En cuanto al origen de las importaciones, EEUU es nuestro principal proveedor en algodón y trigo; y MERCOSUR lo es en aceites, maíz y arroz. En el caso del azúcar, la mayor parte de las importaciones proceden de la CAN. La papa es el único producto sensible que no importamos (sólo derivados).

Gráfico N° 2
Origen de las importaciones



Elaboración propia en base a datos del MINAG

Así, para los productores de algodón y trigo; EEUU representa una clara amenaza. Es nuestro principal proveedor, la desgravación es inmediata, y mantienen una producción subsidiada; todos factores en contra de los productores locales.

Cabe señalar que el algodón subsidiado que importamos, no sería competitivo frente al nuestro de no contar con tal mecanismo¹², debido a que el costo de producir un quintal de algodón Pyma en EEUU es de US\$ 134, mientras que el Pyma peruano se produce a US\$ 85 el quintal¹³. Un indicador relevante, que nos da una idea de la ayuda percibida por los algodoneros de los EEUU, es el coeficiente de de asistencial nominal al productor (NAC), el cual es la tasa entre los ingresos de los productores con subsidios y estos mismos sin subsidios. El NAC para el caso del algodón es del 71%, es decir que el ingreso de los productores supera en esta proporción el ingreso que percibiría sin ayudas¹⁴.

¹² Según el ICAC, el costo del programa de subsidios norteamericano para el algodón pyma fue de US\$ 48.5 millones en el 2003/2004 y US\$ 205 millones en el 2004/2005.

¹³ Federico León y León Representante de la Asociación Nacional de Productores de Algodón

¹⁴ Ministerio de Agricultura de Colombia. Documento de Trabajo N°10

Según Federico León, dirigente de ANPAL, con la desgravación inmediata el único sector de la cadena que se beneficiaría es el Textil –compran el quintal de algodón a US\$ 85, mismo que se transforma en el proceso en US\$ 1380, (US\$ 30 por Kg. de prenda)– a costa de las cuantiosas pérdidas del sector agrícola (se generan 125 empleos por hectárea, y actualmente existen más de 80,000 hectáreas cultivadas).

Para los productores de aceites, maíz y arroz, la principal amenaza es MERCOSUR, pero con el TLC de por medio dichas importaciones podrían ser desplazadas por las de EEUU. Más aún si el maíz y el arroz pierden, además de la protección arancelaria, el mecanismo de franja de precios; y porque los aceites en bruto ingresan con cero arancel desde un primer momento. Sin embargo, el principal problema para la producción local no es el cambio o desplazamiento de proveedor, sino los nuevos precios que se formen en el mercado. Con el mayor ingreso de producción estadounidense, la competencia con los actuales proveedores afectará el precio, y en consecuencia el ingreso de los agricultores nacionales.

Las importaciones de azúcar proceden de la CAN, pero el peligro aquí no es el desplazamiento de proveedor sino el desplazamiento de productos: el reemplazo de azúcar por fructuosa de maíz¹⁵. Este es un punto muy importante de tomar en consideración. En el NAFTA, México no consideró la desgravación de fructuosa como relevante para su sector azucarero, sin embargo, éste luego sufrió las consecuencias del desplazamiento¹⁶.

La papa es el único producto sensible que no importamos, pero como es argumentado por CONVEAGRO, este producto podría enfrentar problemas de sustitución por productos derivados del trigo de menor costo.

De esta forma, los argumentos que destacan que EEUU no es nuestro principal proveedor, no consideran que la desgravación a un país que subsidia pero no es proveedor dominante, podría causar una desviación de comercio a favor del mismo; desplazando incluso las importaciones procedentes del MERCOSUR o la CAN. Recordemos que en el caso de los países del MERCOSUR y de los de la Comunidad Andina, mantenemos preferencias arancelarias establecidas tanto por el acuerdo de Cartagena, como por los ACEs firmados en el marco de la ALADI. Ello les permite exportar a nuestro país con ciertas concesiones, las cuales les otorgan ventajas frente a terceros países. Sin embargo, estas se verían diluidas con la firma del TLC.

Con la entrada en vigencia del Tratado, las exportaciones de los EEUU ingresarían al Perú con cero arancel, según los plazos de desgravación establecidos. Lo cual, puede ser perjudicial para nuestros productores como lo demuestran los resultados de algunos estudios. La Secretaría General de la CAN, señala que los productores de cereales, trigo, lácteos, arroz procesado, semillas oleaginosas, entre otros, verían su producción afectada de forma negativa. El propio MINCETUR¹⁷ también encuentra que productos como el trigo, el

¹⁵ Como se había mencionado, la fructuosa de maíz es un sustituto del azúcar en la industria.

¹⁶ El tema de la fructuosa en el NAFTA ha sido muy controvertido. Condujo a la imposición de cuotas de importación por parte de México ante la destrucción de varios de sus ingenios, las que luego fueron apeladas con éxito por EEUU ante la OMC.

¹⁷ MINCETUR. *Análisis del Impacto del Tratado de Libre Comercio Perú – EEUU*. Octubre 2005

arroz procesado y el algodón se verían perjudicados por el acuerdo (mayor detalle en el Anexo 1).

Para el caso particular del trigo (producto perjudicado según los dos estudios arriba mencionados), el IICA simuló la caída a cero de los aranceles –escenario que se dará desde la puesta en vigencia del Acuerdo–, obteniendo como resultados una caída de los precios de importación de 14.5% y de 5.9% en los precios al productor. Mientras que en el caso del azúcar (señalado como sector exportador por MINCETUR) un estudio de GRADE, señala que de darse una apertura comercial en la cual se mantienen los subsidios, seguiríamos siendo importadores netos (Anexo 2).

Así, el TLC diluirá las preferencias que los países de la CAN y el MERCOSUR tienen en nuestro mercado, y más aún las importaciones procedentes de los EEUU tendrían mayores ventajas debido a los subsidios y ayudas internas que otorgan a sus productores. Además, los subsidios de EEUU afectan los precios de los commodities agrarios, independientemente de su importancia como proveedor. De modo que, EEUU aún no siendo nuestro principal proveedor en estos momentos podría serlo en un futuro próximo.

Por último, cabe resaltar que el Perú se ha comprometido a extender a los EEUU las condiciones de acceso más favorables que se otorguen en futuros Acuerdos. Los productos sujetos a este compromiso están agrupados alrededor de la leche, el maíz, el arroz, las carnes (bovino, aves, y cerdos) y algunos derivados de los mismos (139 partidas arancelarias).

1.3. Medidas de Salvaguardia Agrícola

“Una parte podrá aplicar una medida en la forma de un impuesto de importación adicional sobre una mercancía agrícola listada en el Cronograma de dicha Parte”
(Anexo 2.18).

Esta salvaguardia especial agropecuaria (SEA) establecida en el Tratado, es activada según volúmenes (cantidad), y no por precios, por lo cual no sería un sustituto eficaz a la protección otorgada por el mecanismo de la Franja de Precios.

El en caso de Perú, se aplicará la SEA por volumen para 36 productos sensibles, los cuales se observan a continuación.

**Cuadro N° 5
Lista de Perú**

Bienes	Calificación de Tarifa	Nivel de activación
Carne de res de calidad estándar	02013000B, 02022000B, 02023000B	150% de TRQ
Cuarto de trasero de pollo	02071300A, 02071400A, 16023200A	130% de TRQ
Arroz	10061090, 10062000, 10063000, 10064000	130% de TRQ
Leche en Polvo	04021010, 04021090, 04022111, 04022119, 04022191, 04022199, 04022911, 04022919, 04022991, 04022999, 04029110, 04029190, 04029910, 04029990	130% de TRQ
Mantequilla y productos lácteos para untar	04051000, 04052000, 04059020, 04059090	130% de TRQ
Queso	04061000, 04062000, 04063000, 04064000, 04069010, 04069020, 04069030, 04069090	130% de TRQ

Para cada mercancía enumerada en la Lista, el nivel de activación de protección agraria está representado como un porcentaje del contingente arancelario aplicable. El nivel de activación deberá ser determinado multiplicando el volumen de la cuota para dicha mercancía en dicho año.

Como se puede notar, no se estableció Salvaguardia Especial Agrícola para productos sensibles como el maíz, el trigo, el algodón, el azúcar, y las oleaginosas. De modo que, estos productos quedarían del todo desprotegidos, siendo más acentuado el caso de aquellos que por el momento cuentan con el mecanismo de franja de precios (maíz y azúcar).

Dicha medida de salvaguardia se podrá aplicar durante cualquier año calendario, sobre una mercancía agrícola cuya cantidad de importación exceda el nivel de activación definido (Cronograma - Anexo 2.18.). No se podrá aplicar una salvaguardia:

- (a) en la fecha o después de la fecha en que dicha mercancía esté sujeta a un tratamiento libre de aranceles, o
- (b) que aumente el nivel del arancel dentro del contingente para una mercancía sujeta a un contingente arancelario.

La salvaguardia agrícola, sólo se podrá mantener hasta el fin del año calendario en el cual se impone.

Según argumentos plausibles de CONVEAGRO, la SEA acordada no sería un mecanismo eficaz por 4 razones:

1. Su activación es independiente del precio de importación.
2. Sólo permite la restitución de los aranceles originales (la suma de la SEA y el arancel aplicable no deberá exceder la tasa NMF).

3. Sólo se aplica durante el período de desgravación.
4. Los derechos adicionales aplicables por salvaguardia serán decrecientes¹⁸.

Por su parte, EEUU incluyó en su lista la leche condensada y la leche evaporada, y los quesos.

1.4. Otras Medidas

Mecanismo de Compensación del Azúcar

En cualquier año, EEUU podrá a su escogencia, aplicar un mecanismo que compense a los exportadores de mercancías con alto contenido de azúcar¹⁹, en lugar de acordar un tratamiento libre de aranceles para alguna o toda la cantidad de mercancías libre de aranceles establecida en su Lista (Anexo 2.3).

Tal compensación deberá ser equivalente a las rentas económicas estimadas que los exportadores del Perú habrían obtenido por las exportaciones a los EEUU y será otorgada en un plazo de 30 días.

Consultas sobre el Comercio de Pollo

Las Partes consultarán y revisarán la implementación y operación del Acuerdo, en lo relacionado con el comercio de pollo, en el año 9 después de la entrada en vigencia del Acuerdo.

1.5. Comité de Comercio Agrícola

Las partes se comprometieron a establecer un Comité de Comercio Agrícola, a más tardar 180 días después de la entrada en vigencia del Acuerdo

Este, debe constituir un foro para monitorear y promover la cooperación en la implementación y administración de este Capítulo; consultar sobre asuntos relacionados al mismo, y desarrollar cualquier trabajo adicional que la Comisión pudiera asignar.

1.6. Franja de Precios

“Perú no deberá aplicar ningún sistema de banda de precios (Sistema de Franjas de Precios) a mercancías agrícolas importadas de los Estados Unidos.” (Apéndice I nota 2a.)

¹⁸ Los períodos de desgravación se segmentan en dos partes: en la primera, un año calendario, se suspende la aplicación del arancel preferencial; en la segunda, sólo se podrá fijar un derecho adicional equivalente al 50% de la diferencia entre el arancel vigente y el NMF.

¹⁹ Una mercancía de azúcar significa una mercancía establecida en los códigos arancelarios enumerados en el sub-párrafo 5(c) del Apéndice I a la Lista de Estados Unidos al Anexo 2.3 (Eliminación Arancelaria)

Como se lee en el Tratado, Perú se está comprometiendo explícitamente a renunciar al mecanismo de Franja de Precios frente a los EEUU, lo cual significa una reducción significativa del nivel de protección de los productos considerados en este régimen (arroz, maíz amarillo, lácteos y azúcar). Los deja expuestos a las variaciones de los costos de importación.

Cabe notar que, las condiciones acordadas en este punto son menos favorables a las obtenidas por Chile, que logró por lo menos preservar su sistema de franja de precios por un período de 12 años.

1.6.1. Los Productos en franja de precios

Una característica importante del comercio de productos agrícolas, es la gran fluctuación de los precios internacionales. Ello es fuente de inestabilidad de los precios internos cuando el producto se importa, ocasionando incertidumbre en los productores e inestabilidad en la producción. Los Sistemas de Franjas de Precios buscan dar estabilidad a los precios agrícolas, reduciendo la volatilidad.

Los precios de los productos alimenticios en los países desarrollados, cuentan con el respaldo de los subsidios y las ayudas internas²⁰. Nuestro país se comprometió ante la OMC a no invocar la salvaguardia agropecuaria, ni aplicar subsidios a la exportación o a la producción interna, limitando así su margen de protección. Así, *la franja de precios es nuestro único mecanismo de protección.*

La franja de precios permite predecir el precio de la nacionalización de los productos importados, y otorga transparencia a su cálculo. También, permite que las empresas cuenten con precios estables, ya que neutraliza las fluctuaciones de los precios internacionales. Al mismo tiempo, contribuye a mejorar la competitividad de los productores nacionales, ya que al fijar las reglas del mercado los agentes nacionales pueden planificar una mejor eficiencia de la producción.

En el sistema peruano de franja de precios se incluyen cuatro productos marcadores: *Arroz, Maíz, Leche, y Azúcar*. Los cuales a su vez, involucran un determinado número de subpartidas, siendo en total *29 partidas* las protegidas por la franja de precios.

Los productos agrícolas incluidos en la franja, *representan* en conjunto *688 mil hectáreas cultivadas*, lo cual es aproximadamente 8 veces el área que ocupan los cultivos de exportación. En términos de empleo, solamente los generados por el cultivo de arroz, casi duplican los empleos del producto de exportación más promisorio, como lo es el espárrago (90 mil empleos vs. 50 mil). En total, los productos en franja generan *aproximadamente 176 mil empleos*. Estos cultivos se localizan mayoritariamente en la costa, pero también en algunas zonas de sierra.

²⁰ A pesar de los acuerdos sobre el comercio de alimentos vigentes desde la Ronda Uruguay

La importancia relativa de las importaciones de estos productos para abastecer la demanda interna es casi insignificante, lo cual quiere decir que hemos alcanzado prácticamente el autoabastecimiento. La excepción es el maíz; casi la mitad de la demanda interna se satisface con importaciones (46%).

En el caso del sector lácteo, Miguel Caillaux²¹ manifestó que el sector ha podido desarrollarse en los últimos años gracias a la franja de precios, que permitiría dentro de tres años alcanzar el autoabastecimiento. Rolando Piskulich (ADIL), también destacó el gran avance del sector, que de importar 40,000 TM de leche en polvo (año 2000) pasó a importar la cuarta parte. Al firmarse el TLC la competencia por precios perjudicaría a los productores nacionales, ya que el sector sólo podría soportar una reducción de precios menor a 5%. De modo contrario, deberían tener un precio de 15 centavos de dólar para ser competitivos, pero sus costos actuales son de 22 centavos de dólar.

Actualmente, el sector cuenta con una adecuada protección arancelaria y con la franja de precios. De no tomarse las medidas correspondiente se vería perjudicada la producción²² (3 millones de litros al año), y en consecuencia el empleo (alrededor de 60,000 empleos). Añadió que ante la firma de un TLC, los productores nacionales no podrían competir. Los industriales lácteos no se perjudicarían, porque en vez de acopiar leche se dedicarían a importarla –lo cual significaría incluso una reducción en sus costos-; pero sí se estaría perjudicando a las miles de familias de las cuencas lecheras.

La mayor preocupación del sector, era que se mantenga la franja de precios, pero una franja de precios mejorada. Como sabemos, la franja de precios ha sido eliminada.

La situación del arroz es similar, la franja de precios en los últimos años ha otorgado estabilidad a los productores nacionales, permitiéndoles incrementar su producción. De ser eliminada, la producción nacional no sería competitiva, y perdería el terreno recuperado en los últimos años. Según Luis Zúñiga²³, la pérdida sería total, ya que ninguna de las regiones arroceras estaría en situación de competir en precios con las importaciones.

La situación del azúcar es distinta. Según Freddy Flores²⁴, con la eliminación de la franja de precios, esta actividad no sufriría mayores impactos. EEUU no es nuestro principal proveedor, y somos competitivos frente a sus exportaciones. Sin embargo, el mecanismo es importante para este rubro.

La implementación de la franja de precios “revivió” la actividad azucarera, que se encontraba en una situación precaria desde los 70s; permitiéndonos actualmente autoabastecernos e incluso exportar a los EEUU, dentro de la cuota establecida.

Debido al rol de este mecanismo, era importante mantenerlo por tres razones: 1) EEUU subsidia ampliamente su sector agrícola, siendo el azúcar uno de los productos más

²¹ Representante de la Sociedad Ganadera “El Sequión”, y miembro de CONVEAGRO

²² En el Anexo 2, los estudios de cadenas productivas del MINAG, también señalan la importancia de la franja de precios para este subsector.

²³ Presidente de CONVEAGRO

²⁴ APPAB

protegidos. Ello genera distorsiones en los precios internacionales, y la franja nos protege de estas situaciones de incertidumbre. 2) El hecho de mantener la franja de precios en este TLC, hubiera marcado un precedente de lo que el Perú negociará en otros tratados. 3) El problema de la sustitución de azúcar por fructuosa en la industria de alimentos. Como se sabe, en la desgravación acordada, la fructuosa de maíz ingresa libremente a partir del año 5 del acuerdo, lo que podría desplazar gran parte de la producción nacional absorbida por la industria.

Cuadro N° 6
Importancia Relativa de las Importaciones (miles de Tm)

Producto	Producción Interna	Volumen Importado	Demanda Interna total	Participación de las importaciones
Arroz	1,475	16	1,491	1%
Azúcar	681	11	692	2%
Maíz Amarillo Duro	1,098	924	2,022	46%
Lácteos	385	13	398	3%

Fuente: IICA

Como se mencionó, la franja involucra un total de 29 subpartidas arancelarias. En el caso de la Leche, el arancel aplicado al producto marcador es de 20% ad-valorem y una sobretasa de 5%; en el caso del Maíz, el arancel ad-valorem es de 12% (no tiene sobretasa), al Arroz se le aplica un arancel de 20% más una sobretasa de 5%, y por último, al Azúcar se le impone un ad-valorem de 20% y una sobretasa de 5%.

La tasa por tonelada aplicada por concepto de franja es variable; depende del nivel en el que se encuentre el precio. El precio CIF referencial de la franja es publicado cada 15 días, de modo que es aplicado a las importaciones efectuadas en dicho período. Durante un año, el monto aplicado puede variar ampliamente entre períodos.

En la tabla siguiente, se ha calcula un promedio del DEV aplicado en el 2003. Esto no quiere decir que todas las importaciones realizadas en tal año pagaron esa tasa. Sin embargo, sirve de referencia para ver su peso.

Cuadro N° 7

Producto	Precio CIF / 1	Ad-Valorem	Sobretasa	DEV / 2	Precio después de aranceles	Peso del DEV	Peso total de la protección en frontera
Arroz	321	64	16	104	505	32%	57%
Maíz	130	16	0	0	146	0%	12%
Leche	1821	364	91	344	2620	19%	44%
Azúcar	249	50	12	197	508	79%	104%

1 Valores tomados de la FAO

2 Derecho específico variable promedio del 2003

Vemos que el rango de los 4 productos es muy variable. En el caso del Maíz, la franja no fue activada, en el caso del Azúcar se alcanza un máximo de 79%, mientras que en los casos del Arroz y la Leche representó una protección de 32% y 19%, respectivamente.

En la última columna se aprecia el “arancel efectivo”²⁵ aplicado a los productos de franja. Este, se encuentra por debajo del consolidado en OMC (68%). La excepción se da en el Azúcar, donde el monto adicional por franja es de 79%, lo cual sumado al arancel establecido llega a representar un 104%. Así, *la franja de precios no constituye una herramienta “ilegal” de protección, ya que no viola lo consolidado en OMC.*

Dado que existen costos de internamiento al país de los productos importados, cabe hacer una observación sobre las variaciones en precios que ocurrirían de eliminarse tanto los aranceles, como el DEV. Los costos de internamiento además de los aranceles involucran otros pagos tales gastos administrativos y el IGV, por ejemplo. En un contexto de desgravación, estos costos adicionales no cambiarían ya que sólo se trata de reducciones arancelarias o de protección en frontera. Teniendo ello en cuenta, los precios de los productos importados puestos en almacén solo cambiarían en el monto del arancel y la tasa aplicada por franja.

Cuadro N° 8

Precio del Producto Importado					
<i>Producto</i>	<i>Precio Actual luego de aranceles</i>	<i>Eliminando aranceles (1)</i>	<i>Eliminando aranceles y franja (2)</i>	<i>Variación de precio (1)</i>	<i>Variación de precio (2)</i>
Arroz	505	425	321	-15.87%	-36.53%
Maíz	146	130	130	-10.71%	-10.79%
Leche	2,620	2165	1821	-17.37%	-30.50%
Azucar	509	447	249	-12.24%	-51.02%

Por ejemplo, en el caso del arroz, el precio actual luego de aranceles es de US\$ 505 por tonelada. Suponiendo un escenario de eliminación sólo de aranceles, este precio caería en 16%; en un escenario que incluya además la eliminación del DEV, la variación del precio sería de -37%. Como se muestra en la tabla, el precio del Azúcar importada podría llegar a caer en 49%, el del Arroz en 37%, en 11% en el caso del Maíz y en 31% en el caso de la Leche. En esta situación, nuestros productos pierden competitividad ante las importaciones. En este escenario, se perjudicaría no sólo la producción, sino también las miles de familias que viven de estas actividades.

Además de este ejercicio, para fines ilustrativos, se realizó un ejercicio que simula los cambios en producción y área cultivada a raíz de la eliminación de aranceles y franja de precios, tanto para el corto como para el largo plazo.

Este ejercicio consideró tanto productos en franja como el arroz, y el maíz, y otros que no lo están pero son particularmente relevantes, como el trigo y el algodón. En grandes líneas los resultados fueron los siguientes (mayores detalles en el Anexo N° 3):

Corto Plazo

- Las variaciones en área cultivada a raíz del cambio en aranceles son pequeñas, observándose reducciones entre 3 y 11%, en tanto que la producción cae entre 2 y 11%.

²⁵ Ad-valorem + sobretasa + DEV

- En caso de eliminarse además la franja, la producción de arroz tiene una caída adicional de 6%, mientras que el área sufre un cambio adicional de -7%. (el maíz no tiene cambio debido a que la franja no se activó).

Largo Plazo

- El área cultiva sufre caídas que van desde un 8% (maíz) hasta un 61% (trigo). La producción se reduce entre 5 (maíz) y 47% (trigo).
- Al eliminarse la franja, el arroz tiene una caída adicional de 20%, tanto en área cultivada como en producción.

1.6.2. Efecto Estabilización y Efecto Protección

Utilizando la metodología de un estudio del Ministerio de Agricultura de Colombia²⁶; se calcula el efecto estabilización y el efecto protección de la franja de precios.

El efecto estabilizador, es medido como la disminución porcentual en el coeficiente de variación del costo de importación por efecto de la Franja de Precios. Aquí, se toma en cuenta la variación tanto de los precios internos (precio al producto), como la variación de los precios internacionales. De modo que, el efecto estabilizador muestra como el sistema está funcionando para suavizar las fluctuaciones. Este efecto ha sido positivo en todos los productos marcadores, logrando el objetivo de reducir la volatilidad, entre un mínimo de 30% (azúcar rubia), y un máximo de 91% (leche).

El efecto protección, equivale al promedio ponderado de los derechos adicionales del Sistema de Franjas de Precios. El efecto protección indica en qué porcentaje aumenta el costo unitario de importación por efecto del DEV. Todos los marcadores tuvieron un efecto protección positivo en el período 1999-2002, aunque el grado de protección varía. En el caso de la Leche el efecto fue de 35%, mientras que para el azúcar alcanzó un efecto promedio de 82%, siendo el efecto mayor en el caso del azúcar rubia. El producto que tuvo el mayor efecto protección fue el Arroz con 96.7%.

Cuadro N° 9
Efectos del Sistema de Franjas de Precios sobre el costo de importación
Promedio Período 1999-2001

Producto	Efecto Estabilización	Efecto Protección
Azúcar Blanca	43.26%	71.50%
Azúcar Rubia	30.01%	93.30%
Leche	91.48%	34.56%
Arroz	74.90%	96.67%
Maíz	44.24%	56.03%

El estudio de Colombia hace este análisis en el caso de los subsidios aplicados por EEUU, obteniendo lo siguiente:

²⁶ El Agro Colombiano Frente al TLC con los Estados Unidos

Cuadro N° 10
Efectos del ESP de EEUU sobre el ingreso de los productores

Producto	Efecto Estabilización	Efecto Protección
Caña y Remolacha	82.00%	100.00%
Leche	10.00%	94.00%
Arroz	63.00%	42.00%
Maíz	59.00%	26.00%

Comparativamente, tenemos que el efecto Protección es mayor para el caso de la leche y de la caña²⁷. Sin embargo, en el caso del Maíz y el Arroz la protección otorgada por la franja de precios es superior.

El efecto de estabilización, en EEUU es mayor en los casos del azúcar y del maíz, en tanto que en los otros dos productos la franja genera un mayor efecto. No obstante, en la situación de la firma del TLC, la protección de la franja se pierde, en tanto que los productores de los EEUU mantendrían sus diversos mecanismos de protección.

El efecto más notable de la política estadounidense de sostenimiento de los ingresos, es el de permitir que los precios internos de mercado (pagados a los productores) disminuyan incluso a niveles por debajo de los costos de producción, sin que los productores sean afectados (son compensados con pagos directos). Debido a ello, las exportaciones pueden competir en los mercados internacionales, sin necesidad de subsidios directos a la exportación (prohibidos en OMC). De modo que, vale la pena notar que los subsidios internos estadounidenses, constituyen “subsidios indirectos” a las exportaciones. Por ello, no ha tenido mayores problemas al reducir sus subsidios a las exportaciones, más sí se ha negado a eliminar sus ayudas internas.

Cuadro N° 11
Relación entre costos de producción y precios internacional en los EEUU
(Promedio período 2000-2002)

Producto	Costo de producción US\$/T	Precio internacional al productor US\$/T	Pérdida / Precio	ESP / Precio
Remolacha azucarera	250	139	80%	125%
Arroz Paddy	187	100	87%	99%
Leche líquida	369	161	129%	92%
Algodón	1733	842	106%	68%
Trigo	195	113	73%	66%
Sorgo	214	83	158%	64%
Cebada	183	106	73%	57%
Maíz	99	82	21%	34%
Soya	231	175	32%	29%

Fuente: Ministerio de Agricultura de Colombia

²⁷ Haciendo una comparación entre el caso del azúcar y el de la caña y remolacha azucarera que son sustitutos.