



Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars

Latin American Program

Woodrow Wilson Center Reports on the Americas • #25



LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE PERÚ Y ESTADOS UNIDOS

Editado por

JOSÉ RAÚL PERALES
Y EDUARDO MORÓN

Latin American Program





Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars

Latin American Program

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE PERÚ Y ESTADOS UNIDOS

Editado por

José Raúl Perales
y Eduardo Morón

Abril 2010



Disponible en el Programa Latinoamericano
Woodrow Wilson International Center for Scholars
One Woodrow Wilson Plaza
1300 Pennsylvania Avenue NW
Washington, DC 20004-3027

www.wilsoncenter.org/lap

© 2010 Latin American Program

ISBN 1-933549-93-9

Cover photo courtesy of crazycrayola's photostream at www.flickr.com/photos/16102105@N03/

The Woodrow Wilson International Center for Scholars, established by Congress in 1968 and headquartered in Washington, D.C., is a living national memorial to President Wilson. The Center's mission is to commemorate the ideals and concerns of Woodrow Wilson by providing a link between the worlds of ideas and policy, while fostering research, study, discussion, and collaboration among a broad spectrum of individuals concerned with policy and scholarship in national and international affairs. Supported by public and private funds, the Center is a nonpartisan institution engaged in the study of national and world affairs. It establishes and maintains a neutral forum for free, open, and informed dialogue. Conclusions or opinions expressed in Center publications and programs are those of the authors and speakers and do not necessarily reflect the views of the Center staff, fellows, trustees, advisory groups, or any individuals or organizations that provide financial support to the Center.

The Center is the publisher of *The Wilson Quarterly* and home of Woodrow Wilson Center Press, dialogue radio and television, and the monthly news-letter "Centerpoint." For more information about the Center's activities and publications, please visit us on the web at www.wilsoncenter.org.

Lee H. Hamilton, President and Director

Board of Trustees

Joseph B. Gildenhorn, Chair

Sander R. Gerber, Vice Chair

Public members: James H. Billington, The Librarian of Congress; Hillary R. Clinton, The Secretary, U.S. Department of State; G. Wayne Clough, The Secretary, Smithsonian Institution; Arne Duncan, The Secretary, U.S. Department of Education; David Ferriero, Archivist of the United States; James Leach, Chairman, National Endowment for the Humanities; Kathleen Sebelius, The Secretary, U.S. Department of Health and Human Services

Private Citizen Members: Charles Cobb Jr., Robin Cook, Charles L. Glazer, Carlos M. Gutierrez, Susan Hutchison, Barry S. Jackson, Ignacio E. Sanchez

ÍNDICE

I. Introducción <i>José Raúl Perales</i>	1
II. Palabras preliminares <i>Eduardo Ferreyros</i>	5
III. Inserción internacional: impactos previsibles y agenda pendiente <i>Guillermo Díaz</i>	9
IV. La política comercial del Perú en el contexto regional <i>José Raúl Perales</i>	17
V. ¿Coalición de voluntades? El impulso estadounidense a los acuerdos de comercio bilaterales con América Latina en la década de 2000 <i>Carol Wise y Cintia Quiliconi</i>	25
VI. La viabilidad política y la popularidad masiva de los TLC en Latinoamérica <i>Andy Baker</i>	43
VII. El proceso de “implementación” de los TLC y sus implicaciones jurídicas y prácticas: el caso de República Dominicana y el DR-CAFTA <i>Vilma Arbaje de Contreras</i>	51
VIII. El TLC Perú-Estados Unidos: riesgos y oportunidades <i>Pablo de la Flor</i>	61

IX. Los retos de la implementación del APC en el Perú	
<i>Ricardo Paredes</i>	85
X. Comercio internacional y pobreza rural en el Perú	
<i>Waldo Mendoza Bellido</i>	95
XI. Reforma institucional y política comercial en el Perú	
<i>Javier Illescas</i>	101

I. INTRODUCCIÓN

JOSÉ RAÚL PERALES
Woodrow Wilson Center

La liberalización comercial en América Latina ha sido pieza angular de las reformas de mercado y las políticas económicas propulsadas a través de la región durante los últimos veinte años. Del conjunto de reformas de mercado, incluyendo las que afectan al sector financiero, el gasto público y otras esferas de política económica, ninguna parece haber avanzado tan extensamente, con la misma firmeza ni en tan poco tiempo, como la reforma comercial. Ya a mediados de los noventa, luego del primer período de reformas de mercado, el arancel latinoamericano promedio había caído más de un 60% y la dispersión arancelaria (la distancia entre el arancel más alto y el más bajo) se había reducido drásticamente, en proporciones iguales o incluso mayores que la reducción arancelaria.¹

Por primera vez en la historia de América Latina, aun con los cambios de gobierno característicos del ejercicio de la democracia, la apertura comercial ha pasado a ser política de Estado en casi todos los países del continente. Junto con el deseo de establecer metas de desarrollo económico y lograr una mejor inserción internacional, esta apertura ha propiciado el diseño de sofisticados instrumentos y políticas para la ejecución de objetivos comerciales y económicos, tanto en el ámbito nacional como internacional. Entre ellos resaltan la “independencia” de las políticas comerciales dentro del aparato burocrático de los gobiernos, el lanzamiento o la reinversión de esquemas de asociación o integración económica (como el Mercosur o la Comunidad Andina) y la búsqueda acelerada de acceso preferencial a otros mercados mediante tratados de libre comercio (TLC).²

Los TLC han cobrado singular importancia en el repertorio de políticas económicas y de desarrollo de los países latinoamericanos. En esencia, estos acuerdos estipulan la eliminación de casi todas las barreras al comercio entre

los países firmantes, mediante un cronograma de desgravación arancelaria y de eliminación paulatina de los obstáculos al libre movimiento de mercancías y servicios. Los tratados contienen cláusulas de excepción y de reservas de instancias comerciales (por ejemplo, ciertos bienes o servicios que quedan reservados para nacionales) según lo que hayan acordado los gobiernos que negocian los acuerdos, siguiendo sus intereses nacionales (las llamadas “modalidades de negociación”). En ese sentido, los TLC constituyen herramientas de acceso preferencial a mercados internacionales, condición que muchos políticos latinoamericanos han considerado esencial para el éxito de sus políticas de internacionalización económica en un contexto de globalización.

La gran mayoría de los países latinoamericanos, encabezados por México y Chile, se ha dado a la tarea de negociar TLC con una amplia variedad de países avanzados (por ejemplo, los Estados Unidos y la Unión Europea) y en desarrollo, y dentro de América Latina así como en otros continentes (como los acuerdos con China y la India en el caso chileno). Según datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), Chile y México, seguidos de cerca por otros Estados de la región, se encuentran a la vanguardia en la lista mundial de países que han firmado e implementado mayor cantidad de acuerdos de libre comercio.³ Esta globalización económica de América Latina constituye un importante fenómeno con singulares implicaciones políticas, tanto por los vínculos exteriores y la competitividad internacional de los países como por aspectos internos que involucran prácticas regulatorias, gestión pública y políticas de desarrollo, entre otros.

La implementación de acuerdos de libre comercio, particularmente con los Estados Unidos, conlleva un importante número de ajustes y cambios en los regímenes regulatorios y administrativos de las actividades comerciales de los países latinoamericanos. La lógica de estos ajustes radica en que cuando un grupo de países liberaliza el comercio mutuo, la eliminación de aranceles no basta para maximizar los beneficios del intercambio, ya que, en la medida en que haya amplias diferencias en los marcos regulatorios, éstas pueden imponer altos costos de transacción al intercambio comercial, y por lo tanto erosionar las ganancias del libre comercio. Esto vuelve necesario entonces un difícil proceso de adecuación de algunas normativas del país menos avanzado al régimen del país avanzado, de manera tal que el comercio y la inversión entre ambos fluyan más fácilmente una vez que el acuerdo sea implementado.

Siguiendo esta lógica, puede decirse que los TLC involucran dos retos casi simultáneos: la desgravación permanente del comercio entre los países firmantes y el diseño de una variedad de herramientas políticas y administrativas del comercio y los temas vinculados, como códigos aduaneros, leyes de competencia, regulaciones laborales y regímenes de propiedad intelectual, por mencionar algunos ejemplos. Más allá de estos requisitos, y debido a la apuesta que han hecho por los acuerdos de libre comercio como vehículos para lograr una inserción avanzada en la economía global, algunos gobiernos latinoamericanos se han dado a la tarea de elaborar planes para la construcción de infraestructura física y regulatoria, y así potenciar la promesa de desarrollo con la que se han lanzado a la conclusión de TLC.

El Perú se ubica en este último grupo de países y cuenta con una de las agendas comerciales más activas y ambiciosas de América Latina. Luego de una prolongada negociación, tanto para la conclusión del acuerdo como para su implementación, el TLC con Estados Unidos entró en vigor el 1° de febrero de 2009, en medio de la mayor crisis en la economía internacional de los últimos setenta años. En el contexto de esta crisis el Perú ha apostado por la apertura: además del TLC con Estados Unidos, ha concluido negociaciones con China, está negociando libre comercio con la Unión Europea y se propone otras tantas tratativas con socios del Pacífico asiático. Todas estas instancias reflejan una apuesta internacionalista del Perú, que ha conllevado un ambicioso programa de reformas internas para desarrollar la competitividad del país.

Esta publicación pretende explorar el significado de la implementación del TLC con los Estados Unidos para la política y la economía peruanas. En las siguientes páginas se encuentran aportes que destacan el contenido del tratado (De la Flor) y la forma en que éste marcó una importante pauta en el desarrollo de una nueva política comercial peruana (Paredes). Los autores exploran los retos económicos que implica la apertura comercial recíproca con los Estados Unidos y cómo se ubica en el desempeño actual y prospectivo de la economía peruana (Díaz, Mendoza), la respuesta de la población y las razones detrás del aparente apoyo popular del que goza el acuerdo con los Estados Unidos (Baker), el modo en que la nueva política comercial del Perú se ubica en el contexto regional andino y sudamericano (Perales) y el sentido de la liberalización comercial bilateral de EE.UU. (Wise y Quiliconi). De igual forma, se abordan los casos de otros países latinoamericanos cuyas experiencias en la implementación de un TLC con Estados Unidos guardan

lecciones para el Perú (Arbaje), así como el camino de reforma institucional en el Perú que implica la suscripción de este acuerdo comercial (Illescas).

Los trabajos aquí reunidos proceden de una conferencia sobre el tema celebrada en Lima el 29 y 30 de agosto de 2008, organizada por el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center y el Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico. La reunión forma parte de un proyecto sobre la economía política de los TLC latinoamericanos del Programa Latinoamericano del Wilson Center, que pretende explorar las implicaciones políticas y económicas –en los planos institucional y distributivo– que conlleva la implementación de los TLC con Estados Unidos. El proyecto cuenta con el generoso apoyo de la Fundación Ford y de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Esperamos que la inclusión de variables políticas y económicas en la discusión del TLC según aparecen en este volumen ayude a una mejor evaluación de las oportunidades y los riesgos de este tratado. Consideramos que una discusión abierta y ponderada de todas las variables no sólo contribuye a iluminar las circunstancias del libre comercio entre el Perú y los Estados Unidos, sino que a la vez abre la puerta a una discusión más amplia sobre algunas de estas variables en el contexto de los demás acuerdos de libre comercio entre los Estados Unidos y Latinoamérica.

NOTAS

1. Véase Sebastian Edwards, *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope* (Nueva York: Oxford University Press/The World Bank, 1995).

2. Véase Miguel Lengyel y Vivianne Ventura-Dias (eds.), *Trade Policy Reforms in Latin America: Multilateral Rules and Domestic Institutions* (Houndsmills, UK: Palgrave Macmillan, 2004).

3. Según Base de Datos de Acuerdos Comerciales Regionales (RTA-IS), OMC, 2009, <http://rtais.wto.org>. Es preciso señalar que esta lista incluye los acuerdos notificados a la OMC dentro de los términos del Artículo XXIV o la Cláusula de Habilitación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), y no necesariamente refleja la totalidad de los convenios o tratados firmados o negociados por los países. De igual forma, el listado de la OMC enumera los acuerdos según la membresía en la organización y no por número real de acuerdos (con lo cual un acuerdo entre dos regiones aparece listado en múltiples ocasiones individuales, involucrando los diferentes países envueltos en la negociación). No obstante, muchos analistas conceden que tanto Chile como México se encuentran a la vanguardia mundial en la cantidad de TLC o acuerdos de preferencia comercial.

II. PALABRAS PRELIMINARES

EDUARDO FERREYROS KUPPERS

Viceministro de Comercio Exterior de la República del Perú

Cuando ingresé en el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur), en 1999, no había una instancia que se encargase de todos los asuntos relacionados con los Estados Unidos. Algunos funcionarios, por su área de trabajo, tenían mayor contacto con cuestiones vinculadas a ese país, por ejemplo quienes se dedicaban a temas de propiedad intelectual, pero no existía una oficina que las centralizara.

Pensamos entonces que era una buena idea concentrar todos los temas relacionados con los Estados Unidos, y tuve la suerte de formar esa oficina. Para eso, comenzamos a recoger los asuntos que manejaban distintas dependencias de todo el Ministerio. Y en ese momento empezamos también a trabajar en la renovación de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA, por sus siglas en inglés). Ya habían pasado casi diez años desde su promulgación, y había que buscar que se renovara. Y no solamente que se renovara, sino que se incluyeran nuevos productos antes excluidos, como los textiles, los calzados, etc.

Fue entonces cuando iniciamos un largo período, a partir de 1999–2000, de visitas a Washington. Y el trabajo para lograr la renovación de las preferencias fue muy desgastante, ya que había que tocar las puertas de cada uno de los congresistas, explicarles de qué se trataba, por qué necesitábamos su voto. Pero no salió a tiempo, y pasamos ocho meses sin preferencias arancelarias. Nuestros productos comenzaron, después de diez años, a pagar aranceles para entrar en el mercado más importante del mundo. Y después de esos ocho meses de vacío, el Congreso de los Estados Unidos aprobó una renovación del ATPA, la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas (ATPDEA, por sus siglas en inglés), a la que asignó pocos años de vigencia.

En ese proceso, nos dimos cuenta de que las preferencias que nos daba el ATPDEA eran interesantes porque nos evitaban pagar aranceles, pero eran poco atractivas para la inversión, ya que estaban condicionadas por la decisión que tomaran los Estados Unidos: así como las otorgaban unilateralmente, las podían retirar. Ya fuera porque consideraban que no se estaba luchando eficientemente contra las drogas, o que no se estaban defendiendo los derechos de propiedad intelectual... En definitiva, resultaba un mecanismo muy frágil y poco atractivo para la inversión.

Sobre esto hubo muchas experiencias... por ejemplo, recuerdo el caso de un inversionista de Singapur que quería traer un capital de más o menos 50 millones de dólares al norte del país, atraído por la renovación del ATPDEA que habíamos logrado. Pero al enterarse de que la renovación había sido otorgada por tres años, luego de los cuales había que pedirles otra vez a los Estados Unidos que por favor la renovaran, cuando esos 50 millones de dólares ya no eran tan seguros ni tan interesantes, entonces dijo: “mejor nos esperamos.”

Experiencias como ésta nos señalaban la necesidad de trabajar para consolidar el acceso preferencial y volverlo atractivo, no solamente para exportar, sino también para atraer inversión, que es realmente y en última instancia el objetivo mayor. Y para eso era preciso impulsar un tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos.

Tuve la suerte de formar parte del proceso de negociación del tratado, del que fui coordinador general. También tuve la suerte de trabajar con Pablo de la Flor, quien entonces era el jefe del equipo negociador. Y, sobre todo, tuve la suerte de trabajar con el sector privado, que supo organizarse muy bien a través del Consejo Empresarial de Negociaciones Internacionales (CENI), donde estaban representados todos los gremios. Durante la negociación, armamos con el sector privado grupos paralelos, equivalentes a los grupos de negociación. Entonces compartíamos, negociábamos, fijábamos posiciones con cada uno de estos grupos.

Y si bien el sistema no era perfecto, porque no siempre el sector privado podía ponerse totalmente de acuerdo en cada uno de los temas, ni siempre el sector público estaba totalmente de acuerdo con el sector privado, se generó desde nuestro punto de vista un espacio muy fructífero. Un espacio que ha servido, en primer lugar, para que el sector privado se involucrara más en los temas de negociación y apertura de mercado, y a la vez, para que el sector público pudiera llevar posiciones más sólidas, mejor respaldadas, a la negociación.

No fue un proceso fácil. Recorrimos el país —y lo seguimos haciendo— para hablar del TLC. Si sólo contamos las que ha hecho el Ministerio, hasta hace una semana eran 735 las presentaciones públicas realizadas en todas las regiones del país para explicar los alcances del tratado. ¿Por qué hacemos el TLC? ¿Cuál es la apertura que buscamos? ¿Cuáles son los objetivos? La mitad de esos eventos han sido en las provincias, en las regiones; hemos tenido equipos del Mincetur llegando a las 5 de la mañana a Bagua chica a exponer frente a 15 personas; hemos estado en todos los sitios. No creo que en ningún proceso de la historia del Perú haya ocurrido algo como esto: 735 eventos específicos para explicar qué se está haciendo. Eso ya aparte, y me gusta mencionarlo, el Mincetur ganó el premio a la buena práctica gubernamental justamente por la difusión del TLC.

Finalmente, logramos aprobar el TLC en el Congreso del Perú. Para entonces, hubo cambios en el Congreso de los Estados Unidos. Tomaron el control de la Cámara de Representantes y de Senado los Demócratas, que cuestionaron algunos puntos del tratado, lo que obligó a renegociarlo. Y otra vez regresar a Washington y sentarnos a la mesa con la gente de la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés) y con los Demócratas, para ver cómo revisábamos el acuerdo, cosa que hicimos en materia de medio ambiente, en temas laborales y de propiedad intelectual. Tuvimos que hacer una nueva adenda al acuerdo. Y otra vez tuvimos que ir a nuestro Congreso para que aprobara esa adenda y, una vez más, nuestro Congreso la aprobó. Por eso suelo decir que este TLC está blindado dos veces, por dos congresos distintos. Y luego, nuevamente hacerlo aprobar por el Congreso de los Estados Unidos. Y logramos que lo aprobara.

Pero el trabajo no se agotó en la negociación y la aprobación del acuerdo. Y es por eso que bajo las facultades que otorga la Constitución al Poder Ejecutivo para legislar sobre el TLC —no solamente para su implementación puntual en correspondencia con el acuerdo firmado, sino para su mejor aprovechamiento—, éste aprobó un paquete de 99 decretos legislativos que puede considerarse como un segundo gran paquete de reformas que el Perú estaba esperando.

El camino, si bien ha sido difícil, está por terminar. Este año hemos firmado ya el TLC con Singapur, el TLC con Canadá y ahora estamos en medio de una quinta ronda de negociaciones con la República Popular

de China. Con la implementación del TLC con los Estados Unidos, se abre un nuevo capítulo en la historia económica del país, si sabemos aprovecharlo como corresponde.

Lima, agosto de 2008

III. INSERCIÓN INTERNACIONAL: IMPACTOS PREVISIBLES Y AGENDA PENDIENTE

GUILLERMO DÍAZ

*Economista País para el Perú, Argentina y Uruguay de la
Corporación Andina de Fomento (CAF)¹*

ANTECEDENTES

En las dos últimas décadas, América Latina ha venido ejecutando una serie de políticas enmarcadas en un proceso de reforma estructural que respondió a una mayor preocupación por la estabilidad macroeconómica y la consolidación de la democracia en la mayoría de los países de la región.

Estas reformas se presentaron en diversos campos: comercial, financiero, tributario, rol empresarial del Estado y laboral. Según Eduardo Lora,² el avance logrado en la región entre 1985 y 1999³ fue importante, y se destacan nítidamente los progresos alcanzados en materia de política comercial y cambiaria, básicamente a través de la reducción del nivel y la dispersión de los aranceles promedio (de 48,9% en 1985 a 10,7% en 1999) y las importantes reducciones en las distorsiones en los mercados cambiarios⁴ como consecuencia de la aplicación de reformas en el campo monetario y políticas de estabilización en el campo fiscal.

Precisamente la disminución de barreras al comercio y a los flujos de inversión extranjera directa (IED) posibilitaron una mayor inserción internacional de la región. Así, según la Corporación Andina de Fomento (CAF), el coeficiente de apertura comercial de la región pasó en promedio de 25% del PBI en 1980 a 43% del PBI en 2002.⁵ En congruencia con este hecho, a mediados de los noventa y en medio de la mejora sustancial de los indicadores macroeconómicos que favoreció el clima de inversión, la región se convirtió en la primera receptora de IED entre los países emergentes.

No obstante, es evidente que a pesar de las reformas económicas implementadas, los resultados no han sido del todo satisfactorios. Cuando comparamos los indicadores de América Latina con los de otros bloques emergentes como los asiáticos, apreciamos que la región latinoamericana no ha avanzado lo suficiente. Por ejemplo, en las últimas cuatro décadas el PBI per cápita de la región no logró siquiera duplicarse, mientras que el del Sudeste asiático se multiplicó por siete. Esto coincide con el hecho de que, entre 1950 y 2000, la brecha existente entre el PBI per cápita de los Estados Unidos y el de América Latina aumentó, mientras que la brecha entre los Estados Unidos y los países del Sudeste asiático disminuyó. En otras palabras, mientras Asia muestra una convergencia, América Latina diverge.

Adicionalmente, la evolución de los indicadores económicos no se refleja en una mejora del panorama social. En efecto, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre 1999 y 2002 el número de indigentes en la región se elevó en 10%. Para completar el panorama, según la CAF, América Latina sigue teniendo la peor distribución del ingreso en el mundo,⁶ lo que evidentemente ha llevado en muchos países de la región al surgimiento de cuestionamientos al modelo económico y político vigente. Además, los Estados de varios países latinoamericanos muestran debilidad para ejercer sus funciones básicas, y se apuesta por la apertura y el libre comercio pero en un contexto muy complejo y sin un consenso acerca de los tratados de libre comercio (TLC) ni las agendas internas necesarias para aprovecharlos.

En suma, el eje central continúa siendo la consolidación de un crecimiento económico estable y sostenido en el largo plazo, de manera que mejore sustancialmente el panorama social en la región, lo que de hecho pasa por reducir los aún elevados índices de pobreza y desigualdad del ingreso en América Latina.

INSERCIÓN INTERNACIONAL, TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA E INCLUSIÓN SOCIAL

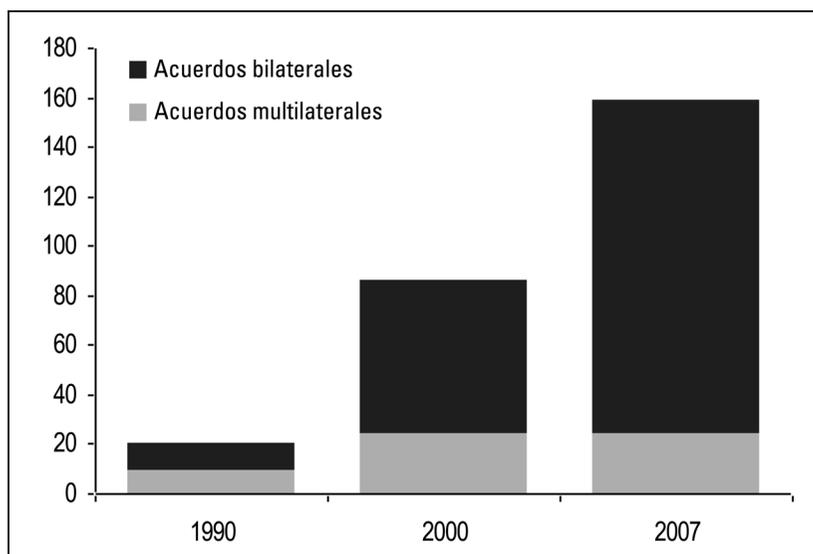
Para lograr ese objetivo, la CAF propone una estrategia orientada a retomar y consolidar el crecimiento a través de los beneficios de un proceso de integración e inserción internacional que potencie el resto de la economía, con un mínimo de riesgos y la inclusión de todos los segmentos de la sociedad.⁷ Por ello de aquí en adelante nos concentraremos en el proceso mismo de

inserción internacional, esbozando algunas tendencias actuales de la región, qué tipo de impactos son los esperados en los niveles agregado, sectorial y social, y qué tipo de acciones son necesarias para que el proceso produzca los resultados esperados.

La idea básica de la inserción internacional no es que ésta abarque el mayor número posible de países, sino que el país que la intenta se encuentre preparado de manera adecuada para sacar el mayor provecho de tal inserción. En otras palabras, la integración e inserción internacional es una herramienta y no un fin en sí mismo; de nada vale haber firmado acuerdos bilaterales o multilaterales con un gran número de países o bloques de Estados si el país mantiene bajos índices de competitividad, mala infraestructura, una oferta exportable escasamente diversificada, etc.

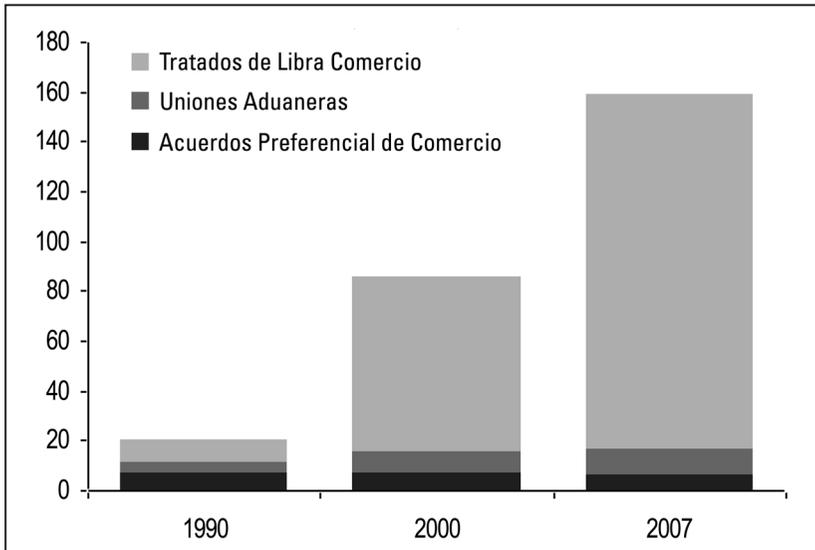
Como se observa en los gráficos, una tendencia que se registra a escala mundial es la preferencia de los países por suscribir acuerdos bilaterales antes que multilaterales,⁸ debido a la lentitud y la multiplicidad de intereses en juego, difíciles de conciliar en este tipo de rondas. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) ha llamado “nuevo regionalismo” a este alejamiento del

Número de Acuerdos Comerciales por Tipo (Acumulado)



Fuente: Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2007. ONU

Número de Acuerdos Comerciales por Grado de Compromiso (Acumulado)



Fuente: Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2007. ONU

multilateralismo.⁹ En la región, países como México y Chile han avanzado en este proceso en la última década, mientras que últimamente Panamá, Colombia y en especial el Perú lo han acelerado y en algunos casos, como el peruano, lo han convertido en una política de Estado. Así, a fines de 2007 el Perú firmó su acuerdo comercial con los Estados Unidos,¹⁰ mientras que en 2008 firmó otros acuerdos con Canadá, Singapur y China. Por otro lado, durante la última reunión del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) se anunció que se iniciarán las conversaciones para que el Perú, Australia y los Estados Unidos se integren al Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (llamado P4 y formado actualmente por Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur). También comenzarán las negociaciones para un TLC con Corea del Sur y existe voluntad por parte de los gobiernos de establecer acuerdos similares con Japón y Australia. Y finalmente, aún están en proceso de negociación, ratificación o firma los acuerdos con la Unión Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés) y Tailandia, entre otros.

INSERCIÓN COMERCIAL Y CRECIMIENTO

En el análisis del tema, es necesario tomar en cuenta que la profundización de la integración al mundo trae consigo una serie de impactos positivos en ámbitos agregados, sectoriales y sociales. En esta línea, es posible identificar en la literatura económica una vasta gama de trabajos acerca del impacto de la liberalización comercial sobre el crecimiento económico y la pobreza.

En el nivel agregado, se destacan tres hechos, respecto de los que existe un consenso relativo creciente:

- El crecimiento de las exportaciones tiene efectos positivos de corto y largo plazo en un contexto de apertura.
- Al menos en el mediano y largo plazos, el aumento de las importaciones genera un impacto positivo sobre el crecimiento económico del país, por medio de la incorporación de la innovación y el cambio tecnológico. Sin embargo, en el corto plazo la evidencia es ambigua.
- Los efectos de la liberalización comercial sobre la pobreza dependen en gran medida del período de análisis; los impactos positivos de largo plazo son los más robustos.

En los niveles sectorial y social, Bianchi y Sanguinetti (2005)¹¹ encuentran, para el caso de los acuerdos comerciales de Colombia y el Perú con los Estados Unidos, que el impacto sobre el empleo y la producción es positivo aunque modesto, en contraposición a la creencia generalizada según la cual el acuerdo entre una economía pequeña y un país desarrollado resulta altamente desventajoso para la primera. El impacto en el empleo se daría principalmente en sectores tales como textil, prendas de vestir, vehículos y partes, y azúcar, entre otros, y favorecería principalmente a la mano de obra no calificada, que es la que pertenece a los estratos socioeconómicos de menores recursos.

Los mismos autores mencionan que en algunos países como Argentina, el sector agrícola se vería favorablemente influenciado, mientras que el sector servicios también recibiría el impacto positivo del proceso de apertura, básicamente por su rol transversal entre los diferentes sectores de la economía.

TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA

Si bien los resultados anteriores muestran impactos positivos del comercio sobre el crecimiento, como dijimos líneas arriba, el comercio en sí mismo no es una panacea. Y la relación entre comercio y crecimiento se refuerza a través de una serie de políticas públicas dirigidas a materializar los beneficios del proceso de inserción internacional. En esta línea, la CAF plantea que es indispensable una transformación productiva orientada hacia una mayor diversificación de la oferta exportable con ganancias de productividad.¹² La agenda interna debe enfocarse en la construcción de capacidades comerciales que involucren, entre otras cosas, la promoción efectiva de las exportaciones, la inserción en cadenas globales de producción, la mayor atracción de IED, la eliminación de cuellos de botella logísticos y la mejora de la infraestructura.

Establecer una agenda interna es necesario en la medida en que la evidencia empírica muestra que la región ha reducido su participación relativa en el comercio global en un contexto en el que existen importantes barreras comerciales y no comerciales; adicionalmente, la brecha de productividad laboral respecto de los Estados Unidos frente a otros bloques de países, como los asiáticos, se ha ampliado. Asimismo, las exportaciones siguen concentrándose principalmente en productos primarios.

En línea con el proceso de inserción e integración internacional y el entorno en el cual se desenvuelven las economías, la CAF propone una ruta para la transformación productiva que genere diversificación con productividad, ya que la evidencia muestra que ambas se retroalimentan.¹³

La diversificación no debe ser entendida sólo como la incursión en nuevos sectores, sino también como el desarrollo de nuevas actividades dentro de un mismo sector. Dado que el proceso de descubrimiento de nuevas actividades no está exento de una serie de trabas e incertidumbres, es necesario que la acción pública apoye el emprendimiento privado. Una vía por la cual se puede lograr un mayor grado de diversificación dentro de un sector es a través del desarrollo de *clusters* –cuyo éxito final depende, principalmente, del nivel de capital social que exista en las empresas que lo conforman–, que servirán de base para una mayor y mejor cooperación y redundarán en menores costos de transacción. La acción pública en este

campo debería, en general, estar orientada a la solución de las fallas en la coordinación que impidieran el desarrollo de los *clusters*.

La IED sirve de catalizador para el descubrimiento de nuevas actividades, adquisición de nueva tecnología y aumento de la productividad, y por ende para el descubrimiento de nuevas actividades con mayor valor agregado que redunden en una mayor diversificación de la oferta exportable. Pero para potenciar el impacto positivo de la IED y a la vez atraer y retener IED de calidad, se requiere mejorar el ambiente de negocios, a través de, por ejemplo, la mejora de la institucionalidad, de la infraestructura, de la educación, del acceso al financiamiento, de la regulación de los mercados y del fomento a la innovación, entre otros.

INCLUSIÓN SOCIAL

Finalmente y no por ello menos importante, es indispensable que los esfuerzos desplegados en el proceso de transformación productiva tengan un efecto derrame sobre el resto de la sociedad, sobre todo sobre aquellos sectores de menores recursos y excluidos. En efecto, el proceso en sí mismo, junto con la acción pública, debe contribuir a la creación de oportunidades que redunden en la reducción de disparidades sociales y se reflejen en una mayor y más efectiva inclusión social. La inversión en capital humano ayudará a que se materialicen estas oportunidades. Sin embargo, la acción pública tiene que ir más allá, creando redes de protección social dirigidas a la población más vulnerable al proceso de apertura.

A MANERA DE RESUMEN

En suma, el proceso de inserción internacional dentro de un entorno de crecimiento económico con bajo nivel de progreso social exige propuestas de política integrales. Si bien los acuerdos comerciales traen consigo una serie de impactos positivos en los niveles agregado, sectorial, social y territorial, estos acuerdos y en general el comercio no son la panacea. A fin de cuentas, son sólo una herramienta que generará mayor desarrollo únicamente si se lleva una agenda interna basada en una transformación productiva que diversifique la oferta exportable con ganancias de productividad y que sea acompañada por una estrategia social inclusiva, basada en la creación de oportunidades y en mayor participación.

NOTAS

1. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de su autor, y de ninguna manera pueden ser atribuidos a la CAF.

2. Eduardo Lora, “Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo”, DT- 462, BID, diciembre de 2001.

3. Lora calcula un índice de “políticas estructurales” que va de 0 a 1, sobre la base de las políticas aplicadas en cinco campos: comercial, financiero, tributario, privatizaciones y laboral. Según sus estimaciones, el índice promedio para la región y en todas las áreas pasó de 0,34 en 1985 a 0,58 en 1999.

4. Se refiere a la existencia de esquemas cambiarios con tipos de cambio múltiples, que originaron una gran brecha entre el valor oficial y el del mercado informal.

5. CAF, Reflexiones para retomar el crecimiento. Inserción internacional, transformación productiva e inclusión social (Reporte de Economía y Desarrollo 2004, Caracas: CAF, 2004).

6. *Ibíd.*

7. *Ibíd.*

8. Cabe señalar que dicha tendencia no está exenta de críticas. Por ejemplo, la Organización Mundial del Comercio (OMC) la criticó porque, por un lado, aumenta la discriminación en el comercio mundial y, por el otro, hace que el principio de “nación más favorecida” sea más la excepción que la regla.

9. UNCTAD, Trade and Development Report 2007 (Nueva York y Ginebra: ONU, 2007).

10. El mismo que entraría en vigencia a fines de enero de 2009.

11. Citado en CAF, América Latina en el comercio global. Ganando mercados (Reporte de Economía y Desarrollo 2005, Caracas: CAF, 2005), pp. 132–136.

12. CAF, Camino a la transformación productiva en América Latina (Reporte de Economía y Desarrollo 2006, Caracas: CAF, 2006).

13. *Ibíd.*

IV. LA POLÍTICA COMERCIAL DEL PERÚ EN EL CONTEXTO REGIONAL

JOSÉ RAÚL PERALES

Woodrow Wilson Center

Este ensayo pretende situar la política comercial del Perú, tanto en su contenido como en sus objetivos, en el contexto de sus vecinos sudamericanos. La reciente visibilidad peruana en foros de diplomacia comercial multilateral y regional como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) y el Arco del Pacífico, así como la activa búsqueda de nuevos socios comerciales e inversionistas, han despertado sinergias y conflictos en Sudamérica. Vista en términos nacionales, esta política comercial difiere notablemente de la tradición comercial peruana en décadas recientes, aun si se considera la apertura unilateral propulsada dentro de las reformas ortodoxas de la década de 1990. Como se verá más adelante, estas diferencias dentro y fuera del Perú son el resultado de una combinación de factores que incluyen el posicionamiento de actores internos claves (tanto en el sector privado como en el gobierno) y la búsqueda de ciertos objetivos políticos dentro del Estado peruano que, al contrario que en otros países andinos, propician el activismo internacionalista en temas comerciales.

JUGADORES DE VETO

La política comercial peruana se caracteriza hoy día por una activa gestión de términos preferenciales para el comercio exterior mediante la negociación de acuerdos de libre comercio con socios claves. Los socios son seleccionados de acuerdo con una serie de criterios reflejados en análisis técnicos comisionados por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur), tema que en cierta medida coloca al Perú en una categoría particular entre los países latinoamericanos, donde por lo general este tipo de estrategia basada en consulta y análisis técnico suele faltar. De hecho,

sólo Colombia, Chile y Costa Rica han hecho consultas nacionales tan extensas como la peruana antes de las negociaciones de libre comercio, aunque la racionalidad política y estratégica detrás de dichas consultas ha variado según las circunstancias nacionales.

Los acuerdos comerciales peruanos han involucrado diversos escenarios de negociación, que pasan por una negociación en bloque (como la que está llevando a cabo con la Unión Europea desde la Comunidad Andina), en asociación (como la primera etapa de la negociación con los Estados Unidos), bilateral entre países (como la de los Estados Unidos), bilateral con una región (Asociación Europea de Libre Comercio, EFTA), y varias modalidades simultáneas (como las discusiones generales en el foro APEC, a la vez que se avanzó en la concreción de acuerdos con socios particulares como China y Singapur). De esta forma, el Perú ha venido incorporando socios no tradicionales a su esquema de acuerdos preferenciales,¹ aprovechando algunos de los foros multilaterales antes mencionados, pero también avanzando con socios en términos propios, sin que medien canales institucionales o instancias coyunturales que faciliten los acercamientos. Las negociaciones cuentan con el apoyo de importantes segmentos del sector privado, con los cuales el gobierno peruano ha venido desarrollando una estrecha relación de trabajo (en los niveles técnicos y políticos) en virtud de una política comercial activa y aperturista.²

Esta política comercial contrasta fuertemente con las de los vecinos inmediatos del Perú, tanto los que están gobernados por la izquierda (Bolivia, Venezuela, Ecuador) como por la derecha (Colombia). Aun cuando el unilateralismo peruano guarda semejanzas con la política llevada adelante por Chile, las obligaciones institucionales de cada uno de estos países y los consecuentes marcos jurídicos dentro de los cuales las respectivas políticas comerciales deben enmarcarse son notablemente diferentes. Por ejemplo, el Perú es miembro de una unión aduanera y está sujeto, al menos nominalmente, a una normativa regional; no es ésa la situación de Chile. Otros países andinos están sujetos a las mismas normativas regionales, y podría decirse que dependen tanto como el Perú de los mercados internacionales y las ganancias de las exportaciones. ¿Por qué estas divergencias entre las políticas comerciales de los países andinos? ¿Qué puede explicar este unilateralismo activo de la política comercial peruana?

Un importante punto de partida para contestar estas preguntas radica en la política interna del Perú, tanto en el contexto institucional –donde

las decisiones de política comercial deben competir con otras esferas de decisión del gobierno—, como en relación con las influencias de sectores y actores en el sistema político, con intereses y preferencias que normalmente inciden sobre la política comercial. La formulación de la política económica en el país, incluida la comercial, pasó por un importante proceso de tecnificación y aislamiento de presiones políticas y sociales en la década de 1990, uno de los objetivos del proyecto de reforma económica propulsado durante las presidencias de Alberto Fujimori (1990–2000). El modelo económico, tanto en términos de políticas como de gestión, permaneció sin muchos cambios luego de la llegada de Alejandro Toledo (2001–2006) a la presidencia del país.³ La continuidad de estas políticas es en sí un hecho importante en la gestión pública peruana: la apertura comercial quedó constituida en política de Estado, por encima de las contiendas electorales y los cambios de gobierno. La inclinación ideológica de los gobiernos peruanos (principalmente de centro–derecha, en contraste con otros países andinos gobernados por la izquierda) es condición necesaria pero no suficiente para explicar el activismo comercial peruano, la consistencia en las políticas y los contrastes con los vecinos. De hecho, aun entre los gobiernos de izquierda en el entorno andino hay cierto interés por concluir una negociación comercial con Europa (como en el caso de Ecuador).

La economía política de los tratados de libre comercio (TLC) peruanos cuenta con un número limitado de “jugadores” o instancias de veto, en comparación con sus socios andinos (particularmente Bolivia y Ecuador). La ausencia de estos jugadores de veto en el Perú y lo que ha sido la evolución reciente de la política comercial peruana apoyan evidencia empírica e investigación que sostiene que los países con mayor número de jugadores de veto entrarán en menor cantidad de TLC que los que poseen un número limitado de puntos y de jugadores de veto.⁴ Por “jugadores de veto” la literatura entiende actores con capacidad y gestión cuyo consenso es necesario para efectuar un cambio en una política determinada (según la definición de George Tsebelis).⁵ “Puntos de veto” se refiere a instancias o configuraciones institucionales que levantan dudas o incertidumbre sobre el curso de una política o la toma de decisiones y que pueden llevar a tranques, como por ejemplo, la estructura de votos en la legislatura o el proceso de aprobación de leyes, en el caso del Congreso de los Estados Unidos.

En el Perú no se registran esos elementos a raíz de ciertas coyunturas y circunstancias. El país cuenta con un Poder Ejecutivo relativamente fuerte,

en comparación con un Parlamento que encima le ha delegado poderes sumamente amplios en materia comercial. Además, el Perú tiene un sistema de partidos fragmentado y debilitado que no es capaz de oponer una resistencia organizada y concertada a la política de los TLC (al contrario, por ejemplo, del caso uruguayo y la coalición de gobierno del Frente Amplio). Más aún, como resultado de políticas de reforma económica impuestas en el país durante la década de los noventa así como de las preferencias arancelarias otorgadas por el principal socio comercial del Perú (Estados Unidos), se desarrolló y consolidó una coalición empresarial multisectorial de apoyo a la exportación y la apertura comercial. Esta coalición incluye algunos de los sectores más competitivos del Perú y de alguna forma compensa por las desigualdades regionales y de otra índole, en la medida en que crea condiciones sectoriales transversales que abarcan diferentes regiones (y factores de producción “fijos” según el esquema de Frieden, donde los menos competitivos pierden como resultado de la apertura).⁶ Así se crean en algunos casos intereses comunes entre, por ejemplo, capitalistas y trabajadores, como en el caso textil. (Es necesario recordar aquí la presencia de una alta informalidad laboral en el país, lo cual incide sobre la capacidad organizativa y el ejercicio del potencial de veto por parte del sector de los trabajadores.)

La ausencia de estas circunstancias es un desarrollo reciente en la política peruana (desde la década de 1990 hasta hoy), lo cual es cónsono con la literatura sobre jugadores o actores de veto, en términos de la mutabilidad de las condiciones políticas que dan paso al surgimiento y empoderamiento de dichos jugadores o actores. Dicho de otra forma, este modelo contribuye a una explicación de por qué países con importantes jugadores de veto —como Bolivia y Ecuador por las disonancias regionales, pero también Brasil a raíz del sistema federal y el juego entre el Ejecutivo y el Legislativo— acceden a menos acuerdos de esta naturaleza.

Si bien estas condiciones políticas se condicen con las circunstancias de países como Chile, México o Costa Rica, que a su vez han tenido algunas de las políticas comerciales más activas y aperturistas de América Latina, es importante observar que esto no significa que en el Perú no haya perdedores relevantes como resultado del libre comercio. Como en el caso mexicano y chileno, la falta de visibilidad de los perdedores en el Perú, cuando no de oposición efectiva, puede muy bien responder a que éstos desconocen el carácter o la extensión de su pérdida, o a su inhabilidad para

organizarse y oponerse efectivamente al libre comercio.⁷ De manera similar, y considerando la explosión migratoria hacia las ciudades en los últimos veinte años, la creciente urbanización de la población peruana puede a su vez implicar cambios en sus intereses, al pasar de un rol como productores en el campo a un rol como consumidores en las ciudades.⁸ De esta forma se podría concebir la preferencia por una política comercial aperturista en una población crecientemente urbana y consumista.

DEL MODELO EXPORTADOR A LA REFORMA DEL ESTADO

La proliferación de TLC peruanos coincide con un *boom* exportador de *commodities* en virtud de los cambios recientes en la demanda internacional y los precios para tales productos. Este tipo de bienes están sujetos a volatilidad de precios, a *shocks* comerciales y, en casos como el de los textiles, a fluctuaciones de la demanda en mercados concentrados (Estados Unidos) con alta competencia (China).

En ese sentido, la apertura comercial y el *boom* exportador pueden ser combustibles para el crecimiento económico, pero sería muy peligroso considerarlos como el único motor. En primer lugar, la evidencia empírica sobre los vínculos del comercio con el crecimiento revela resultados mixtos, y no puede decirse que haya una relación directa e irrefutable.⁹ Más aún, en circunstancias como la actual crisis económica mundial, en que por primera vez desde el fin de la Segunda Guerra Mundial el nivel del comercio mundial se ha contraído, las pequeñas economías abiertas con alto grado de dependencia de las exportaciones se han visto particularmente afectadas.

La respuesta peruana a este punto ha sido una apuesta por la reforma del Estado a través, o utilizando los mecanismos, de un TLC con los Estados Unidos. La implementación del TLC ha requerido, en esencia, 14 piezas legislativas cuya aprobación resulta intrínseca a la certificación por parte de los Estados Unidos de las condiciones necesarias para la entrada en vigor del acuerdo con el Perú. Sin embargo, en el contexto de la delegación de poderes conferida por el Congreso peruano al Ejecutivo, el gobierno ha propuesto 92 decretos legislativos que abordan una amplia variedad de factores de gobernabilidad económica y clima de negocios, que incluyen la promoción de inversiones y la creación de empleos, la reducción de los costos de hacer negocios, e inversiones en infraestructura, vivienda y el campo, entre otros rubros. Algunos de estos cambios son

muy ambiciosos –por ejemplo, la creación de un ministerio ambiental (en el caso de políticas directamente vinculadas con la implementación del TLC) y una Autoridad Nacional para el Servicio Civil (en el caso de las medidas “complementarias”).

Este esfuerzo es una característica importante de la economía política del TLC entre el Perú y los Estados Unidos, y de la política comercial peruana en general. De todos los países latinoamericanos que han concluido TLC con los Estados Unidos o con otros países avanzados, solamente México y el Perú han expresamente introducido la reforma del Estado como un objetivo central, o “macrometa”, de la conclusión de tal acuerdo comercial. Más aún, esta conclusión es importante desde el punto de vista de la política peruana, no sólo porque la reforma del Estado ha sido una asignatura pendiente en discusiones académicas y públicas en el país,¹⁰ sino también porque en este sentido el Perú difiere marcadamente de los objetivos de otros países miembros de la Comunidad Andina (CAN), incluyendo a Colombia (que podría considerarse como un caso especial por tratarse de una sociedad en conflicto y porque ha experimentado ciertos procesos de reforma constitucional y ajuste macroeconómico que han reducido la percepción de necesidad de reformar el aparato estatal).¹¹ Más allá de los contrastes ideológicos, esto podría explicar las intensas preocupaciones por las divergencias con Bolivia en el interior de la CAN y lo que la implementación del TLC con los Estados Unidos podría significar para la organización. Si tomamos la normativa del TLC como pretexto y contexto para la modernización del Estado, y en la medida en que esta normativa excede, altera o subvierte normativa o jurisprudencia andina, estaríamos efectivamente hablando de una crisis de la CAN. Sin embargo, sería interesante verificar hasta qué punto entran en juego en el análisis de la compatibilidad entre leyes nacionales y regionales las diferentes perspectivas y agendas de cada uno de los países andinos que han opinado sobre la agenda peruana. Por ejemplo, es evidente el contraste entre las fuertes reacciones de Bolivia y las de Ecuador. En ese sentido, la CAN misma podría jugar un mayor papel, similar al que entidades centroamericanas como la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) jugaron en el proceso del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés), aun cuando en principio estamos hablando de diferentes tipos de acuerdos comerciales

(bilaterales *versus* regionales). La ausencia de este análisis pone en evidencia los problemas que está atravesando la institucionalidad regional andina.

El objetivo de la reforma del Estado debería considerarse con mayor cuidado en un sentido adicional. Desde hace tiempo se vienen haciendo planteamientos sobre la relación entre el comercio internacional y la calidad de las instituciones (económicas y de otra índole). Aun cuando hay evidencia y estudios que apoyan la idea de que el comercio internacional podría ayudar a mejorar la calidad de ciertas instituciones, como el cumplimiento de contratos, el Estado de derecho y los derechos de propiedad,¹² algunos de esos estudios también revelan que estos efectos se ven condicionados por el tamaño de las empresas en la economía. Donde existe una alta concentración de firmas exportadoras, la apertura comercial podría empeorar la calidad de las instituciones, en la medida en que podría aumentar el poder político de una pequeña élite exportadora.¹³ El tema se vuelve aún más problemático, o la probabilidad de que las condiciones empeoren aumenta, cuando se trata de un país pequeño que captura un porcentaje alto del mercado mundial en algún sector caracterizado por ganancias elevadas. El caso de la minería en el Perú es un importante y posible ejemplo de esta coyuntura, que debería ser observado y mantenido en perspectiva a través de este marco analítico.

NOTAS

1. A diferencia, por ejemplo, de la experiencia de los Acuerdos de Complementación Económica bajo el auspicio de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), aun cuando el tratado de libre comercio entre el Perú y el Mercosur, así como otros en proceso como el acuerdo con México, se ubican dentro de esta categoría, dada la condición de ambos países de miembros de la Asociación.

2. De hecho, es posible afirmar que por mucho tiempo han existido vínculos estrechos entre el sector privado peruano y el gobierno, y que la coyuntura actual es sólo una etapa más de esta relación. Véase Francisco Durand, *El poder incierto: trayectoria económica y política del empresariado peruano* (Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2004).

3. Véase Eduardo Morón et.al., *Tratado de libre comercio con los Estados Unidos: una oportunidad para crecer sostenidamente* (Lima: Universidad del Pacífico/Instituto Peruano de Economía, 2005) y Alan Fairlie Reynoso, “Peru: Trade Policy and International Negotiations” en Miguel Lengyel y Vivianne Ventura-Dias (eds.), *Trade Policy Reforms In Latin America: Multilateral Rules and Domestic Institutions* (Houndsmills, UK: Palgrave Macmillan, 2004).

4. Robert O’Reilly, “Veto Points, Veto Players, and International Trade Policy”, *Comparative Political Studies*, vol. 38, N° 6, agosto de 2005, pp. 652–675; y Edward

Mansfield, Helen Milner y John Pevehouse, “Vetoing Cooperation: The Impact of Veto Players in International Trade Agreements”, *British Journal of Political Science*, vol. 37, N° 3, julio de 2007, pp. 403–432.

5. George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002).

6. Jeffrey Frieden, *Debt, Development, and Democracy: Latin America 1960-1990* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991). La ausencia de jugadores de veto en el contexto de estas coaliciones transversales en el Perú explica en parte por qué aun cuando las preferencias comerciales de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas (ATPDEA, por sus siglas en inglés) han sido otorgadas por los Estados Unidos a todos los países andinos, incluida Bolivia, se observan diferentes resultados en cuanto a políticas comerciales en la región.

7. Sobre el caso mexicano y chileno, véase Marcus Kurtz, *Free Market Democracy and the Chilean and Mexican Countryside* (Nueva York: Cambridge University Press, 2004).

8. Andy Baker, en este volumen; también Andy Baker, “Why is Trade Reform so Popular in Latin America”, *World Politics*, N° 55, abril de 2003, pp. 423–455. La mutabilidad de las preferencias de los actores económicos como resultado de cambios en su vínculo con los medios de producción ha sido analizada en otros contextos nacionales e históricos. Véase Cheryl Schonhardt-Bailey, *From the Corn Laws to Free Trade: Interests, Ideas, and Institutions in Historical Perspective* (Cambridge, MA: MIT Press, 2006).

9. Para un resumen de los argumentos y una visión escéptica sobre los vínculos entre la política comercial y el crecimiento económico, véase Ann E. Harrison y Gordon H. Hanson, “Who Gains from Trade Reform? Some Remaining Puzzles”, *Journal of Development Economics*, vol. 59, N° 1, 1999, pp. 125–154.

10. Roberto Abusada et al. (eds.), *La reforma incompleta: rescatando los noventa* (Lima: Universidad del Pacífico/Instituto Peruano de Economía, 2000).

11. Véase Alberto Alesina (ed.), *Institutional Reforms: The Case of Colombia* (Cambridge, MA: MIT Press, 2005).

12. Véase Sambit Bhattacharyya, Steve Dowrick y Jane Golley, *Institutions and Trade: Competitors or Complements in Economic Development?* (inédito, 2008); Quy-Toan Do y Andrei A. Levchenko, *Trade, Inequality, and the Political Economy of Institutions* (WPS 3836, The World Bank, febrero de 2006); y James Mosher y Robert Franzese, *Trade Globalization, Politics, and the Choice of Policies and Institutions: Three Varieties of Institutional Divergence* (inédito, 2001).

13. Do y Levchenko, ob. cit.

V. ¿COALICIÓN DE VOLUNTADES? EL IMPULSO ESTADOUNIDENSE A LOS ACUERDOS DE COMERCIO BILATERALES CON AMÉRICA LATINA EN LA DÉCADA DE 2000

CAROL WISE Y CINTIA QUILICONI
University of Southern California

INTRODUCCIÓN

Este artículo explora los fundamentos teóricos de la estrategia de comercio bilateral de los Estados Unidos hacia América Latina desde la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) en 1994. Mientras que ciertas explicaciones estructurales y los beneficios proyectados del comercio y la inversión explican en gran medida el impulso para firmar el NAFTA, los tratados de libre comercio (TLC) posteriores, puestos en marcha como parte de la estrategia de “liberalización competitiva” de la administración Bush, con Chile (2004), República Dominicana y América Central (2006–2008) y el Perú (2009), se alejan de las explicaciones estándares de economía política. Caracterizados por grandes asimetrías y rendimientos exiguos, estos últimos acuerdos permitieron a los Estados Unidos crear normas con un enfoque ascendente (*bottom-up*) sobre temas complejos como servicios, inversión y propiedad intelectual. Sin embargo, sostenemos que el liderazgo de la política comercial de los Estados Unidos en la década de 2000 y los beneficios relacionados palidecen en comparación con los logros de este país una década antes en los ámbitos regional (NAFTA) y multilateral (su papel activo en la finalización de la Ronda de Uruguay y en la creación de la Organización Mundial del Comercio, OMC).

A pesar de que existe una abundante y vasta literatura sobre economía política que desde hace mucho plantea hipótesis sobre la política comercial en los ámbitos de análisis local, regional y multilateral, sostenemos que la práctica actual de los Estados Unidos de negociar TLC bilaterales con sus pares latinoamericanos desafía estas concepciones teóricas iniciales.

Estudios más recientes buscan explicar el camino hacia el bilateralismo desde el punto de vista individual de los países latinoamericanos,¹ mientras que otros han puesto énfasis en que estos TLC ofrecen opciones políticas menos flexibles que las del acuerdo de la Ronda de Uruguay de 1994.² Aunque damos crédito a estos hallazgos iniciales que atribuyen decisiones de política comercial a variables tales como intereses económicos,³ ideas⁴ e instituciones,⁵ nos centramos en aquellos factores políticos y económicos que han llevado a los Estados Unidos a alejarse de su incondicional y antiguo compromiso de limitar las negociaciones comerciales al escenario multilateral.

Antes de la década de 2000, Estados Unidos había suscrito TLC bilaterales con Israel (1985) y Canadá (1988). Era la primera vez que los responsables de las políticas comerciales de los Estados Unidos se aventuraban por este camino en el período posterior al fin de la Segunda Guerra Mundial. Esta voluntad de negociar bilateralmente se extendió luego con la finalización de las negociaciones del NAFTA entre los Estados Unidos, Canadá y México, en 1992. En este artículo distinguimos esos TLC iniciales de los que la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés) buscó negociar cuando anunció su estrategia bilateral de “liberalización competitiva” en 2002.⁶ Analizamos la estrategia bilateral de los Estados Unidos hacia América Latina a partir de su decisión de negociar con México a inicios de la década de 1990; con Chile, una década después; y con República Dominicana y Centroamérica, y con el Perú, en la década de 2000, con miras a entender el impulso a estas decisiones en relación con los marcos conceptuales existentes en la economía política del comercio.

Mientras que el impulso al NAFTA encajaba sin problemas en las explicaciones vigentes de economía política sobre la liberalización comercial, los últimos acuerdos exigen un mayor análisis. Dadas las grandes asimetrías y los reducidos intereses económicos en juego desde la perspectiva de los Estados Unidos –todos los TLC bilaterales más recientes involucran a pequeñas economías abiertas con niveles relativamente altos de dependencia comercial del mercado estadounidense–, buscamos definir mejor los motivos y expectativas de este país ahora que esta estrategia de liberalización competitiva se encuentra en marcha en América Latina.

Estamos de acuerdo con quienes sostienen que esos pequeños países harían mejor en adherir a acuerdos multilaterales en los que puedan

mantener un mayor espacio de maniobra en la implementación de políticas de competencia y en la promoción de esfuerzos económicos que tienen más probabilidades de generar empleos y crecimiento del ingreso per cápita.⁷ En segundo lugar, advertimos que las negociaciones bilaterales no son intercambiables con los acuerdos regionales o multilaterales, como parece asumir la estrategia de liberalización comercial de los Estados Unidos. Una diferencia obvia es que los acuerdos multilaterales se basan en principios de no discriminación y nación más favorecida (NMF),⁸ mientras que los TLC bilaterales implican discriminación contra quienes no son miembros y la concesión de beneficios preferentes a sus miembros.

DEL MULTILATERALISMO A LA ESTRATEGIA BILATERAL

Antes de los TLC bilaterales negociados por los Estados Unidos en la década de 1980, el término “bilateral” dentro del contexto de la política comercial estadounidense se refería fundamentalmente a las acciones tomadas por el país contra algún socio comercial que hubiera levantado barreras a las exportaciones estadounidenses, incluyendo bienes, servicios e inversión extranjera directa (IED).⁹ La decisión de los responsables de las políticas comerciales de adoptar un enfoque más proactivo mediante la negociación de acuerdos bilaterales fue provocada por las crecientes preocupaciones económicas y de seguridad que Estados Unidos enfrentó desde mediados de la década de 1980.

Fue Canadá, país que debía hacer frente a sus propios problemas económicos y a los niveles crecientes de protección estadounidense a las importaciones en la década de 1980, el que solicitó a la USTR el inicio de negociaciones para un TLC bilateral. Tras la finalización del TLC entre los Estados Unidos y Canadá, los responsables de las políticas comerciales reiteraron su compromiso con las negociaciones multilaterales como su prioridad principal. Por ello, fue una sorpresa que el presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari solicitara la negociación de un TLC bilateral con los Estados Unidos en 1990, y más aún que la administración Bush (de George H. W. Bush) aceptara. Según se informa, la victoria del gobierno de Bill Clinton al lograr la aprobación del proyecto de ley del NAFTA en el Congreso estadounidense en noviembre de 1993 tomó por sorpresa a los socios comerciales de los Estados Unidos en Asia y Europa, pues todos

Cuadro 1: Estados Unidos: acuerdos, TLC preferentes y negociaciones comerciales pendientes

Regional, bilateral y multilateral	Negociaciones en marcha o a punto de iniciarse	Negociaciones concluidas y leyes pendientes de ratificación	Acuerdos suscritos en vigor
Multilateral	OMC (Ronda de Doha) (paralizadas desde el 2006)		Acuerdos resaltados analizados por Wise y Quiliconi, este artículo
Hemisferio occidental	Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (paralizadas);	Colombia (2006), Panamá (2006)	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, con Canadá y México, 1994); Ley de Asociación entre los Estados Unidos y la Cuenca del Caribe (CBTPA, por sus siglas en inglés) (2000); Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas (ATPDEA, por sus siglas en inglés) (2002); Tratado de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos (2004); Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés) (2006-2009)*, completado con El Salvador, Guatemala, Honduras, y Nicaragua en 2006, y con Costa Rica en 2007; Tratado de Libre Comercio Perú-Estados Unidos (2009)
África y Medio Oriente	Ecuador (suspendidas)		Israel (1985), Jordania (2001), Bahréin (2006), Marruecos (2006), Omán (2006)
Asia y Oceanía	Malasia, Tailandia	Corea del Sur (2007)	Australia, (2005), Singapur (2004)

Fuente: actualización de las autoras a partir de información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el USTR. * El DR-CAFTA se implementó a medida que cada país ingresaba; el último país en ingresar fue Costa Rica en enero de 2009.

los indicios hacían pensar que la legislación NAFTA sería liquidada en una Cámara de Representantes cada vez más proteccionista.

Sin embargo, la capacidad de los Estados Unidos para negociar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) e incluso el ingreso de Chile al NAFTA se vieron obstaculizados por el veto sistemático del Congreso estadounidense a la legislación de negociación por la vía rápida (*fast-track*) durante la década de 1990. De hecho, no fue sino hasta la discusión de la Ley para la Autoridad Bipartidaria de Promoción del Comercio (*Bipartisan Trade Promotion Authority Act*) de 2002 cuando se dio luz verde a la USTR para buscar acuerdos comerciales en múltiples escenarios.¹⁰ De esta manera, la estrategia bilateral estadounidense revivió con fuerza bajo el firme liderazgo de Robert Zoellick, Representante Comercial de los Estados Unidos en aquel entonces.¹¹ Como muestra el cuadro 1, desde el término de las negociaciones del TLC con Chile en 2004, los Estados Unidos han puesto en marcha una multitud de TLC, el grueso de los cuales representan la estrategia de liberalización competitiva y las grandes asimetrías a las que nos referimos anteriormente.

TEORÍAS SOBRE EL BILATERALISMO DE LOS ESTADOS UNIDOS

El NAFTA y el caso de México: predominio de las explicaciones estructurales

En términos conceptuales, la incorporación de México al NAFTA encaja muy bien con las explicaciones estructurales que atribuyen la liberalización del comercio al crecimiento del comercio intraindustrial e intraempresarial entre dos o más países.¹² Como muestra el cuadro 2, los lazos comerciales de México con los Estados Unidos poco antes de la suscripción del NAFTA eran mucho más importantes que los de cualquier otro país latinoamericano, y sus vínculos de inversión, aunque reducidos, eran los más fuertes de la región. Juntos, Canadá y México representaban para 1990 el 60,5% del comercio intraempresarial de los Estados Unidos.¹³ Según este argumento, esta condición previa estructural provocó que una poderosa coalición de intereses privados ejerciera presión a favor del NAFTA y asegurara el acuerdo a pesar de los fuertes pagos adicionales que éste requeriría.¹⁴

El TLC entre Chile y los Estados Unidos: difusión de políticas y competencia externa

El TLC entre Chile y los Estados Unidos representa un híbrido entre las teorías sobre liberalización comercial e integración regional anteriores y posteriores al NAFTA. Esto se evidencia, en primer lugar, en que la negociación del ingreso de México al NAFTA fue, en gran medida, un esfuerzo del sector privado en el que actores e instituciones públicos se alinearon muy de cerca con poderosos *lobbies* corporativos para asegurar la aceptación del acuerdo, mientras que el TLC entre Chile y los Estados Unidos fue concebido principalmente como un proyecto de nivel ejecutivo por parte de ambos gobiernos a inicios de la década de 1990.¹⁵ Tanto en Chile como en los Estados Unidos, el surgimiento de coaliciones del sector privado para apoyar el TLC fue más una cuestión de hecho en su naturaleza y fue alentado por la iniciativa gubernamental.¹⁶

Operando a través de asociaciones tan importantes como la Coalición de Empresas de Servicios (Coalition of Service Industries) y la Rueda de Negocios (Business Roundtable), actores corporativos claves de los Estados Unidos (como GE Latin America, Qualcomm) presionaron en simultáneo para la aprobación del TLC y la conclusión de un TLC entre Chile y los Estados Unidos.

En segundo lugar, fue menos la presión ejercida por las coaliciones locales y más la perspectiva de una mayor competencia económica internacional —encarnada en los capítulos de servicios e inversión del acuerdo pendiente entre la Unión Europea y Chile, de 2003— lo que movilizó al *establishment* estadounidense de políticas comerciales a revivir el paralizado TLC entre Chile y los Estados Unidos.¹⁷ La atención desproporcionada prestada a los servicios e inversiones vinculados al comercio dentro del TLC entre Chile y los Estados Unidos es uno de los factores principales que diferencia los acuerdos comerciales anteriores y posteriores al NAFTA en la región.

Los TLC entre los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, y entre Perú y los Estados Unidos: políticas de élite y balcanización burocrática

Mientras que el impulso para la consecución de un TLC con México y Chile por parte de los Estados Unidos estuvo hasta cierto punto basado en las estructuras de comercio e inversión con estos países socios, la

información del cuadro 2 sugiere que no se puede afirmar lo mismo de los acuerdos con Centroamérica y República Dominicana ni con el Perú. Más bien, ambos acuerdos representan la institucionalización del acceso privilegiado al mercado estadounidense que había sido otorgado en momentos anteriores para hacer frente a asuntos políticos y de seguridad, y ambos fueron impulsados por actores gubernamentales y no por demandas del sector privado.

Para una explicación completa de la decisión de los Estados Unidos de negociar los TLC con Centroamérica y República Dominicana y con el Perú, se requiere analizar la evolución de cada uno de ellos. La historia

Cuadro 2: Lazos comerciales y de inversión entre los Estados Unidos y sus socios de TLC en América Latina

Socios	Año de suscripción	Volumen comercial en 2007 (% del total)*	Volumen de IED en 2006 (% del total)**	Rango de temas***
México	1994	11,146%	1,944%	Inversión, servicios, medio ambiente, temas laborales
Canadá	1994	18,019%	8,042%	Inversión, servicios, medio ambiente, temas laborales
Chile	2004	0,556%	0,578%	Inversión, servicios, medio ambiente, temas laborales
El Salvador	2006	0,140%	0,027%	Inversión, servicios, temas laborales, medio ambiente, creación de capacidades comerciales
Guatemala	2006	0,228%	n.d.	Inversión, servicios, temas laborales, medio ambiente, creación de capacidades comerciales

Continúa en la página siguiente.

Honduras	2006	0,269%	0,018%	Inversión, servicios, temas laborales, medio ambiente, creación de capacidades comerciales
Nicaragua	2006	0,080%	0,002%	Inversión, servicios, temas laborales, medio ambiente, creación de capacidades comerciales
Costa Rica	2006	0,274%	0,118%	Inversión, servicios, temas laborales, medio ambiente, creación de capacidades comerciales
República Dominicana	2006	0,331%	0,061%	Inversión, servicios, temas laborales, medio ambiente, creación de capacidades comerciales
Perú	2007	0,299%	0,485%	Inversión, servicios, temas laborales, medio ambiente, creación de capacidades comerciales

* Fuente: <http://tse.export.gov/MapFrameset.aspx?MapPage=NTDMapDisplay.aspx&UniqueURL=pbstck551vkuf2mr2kzw0q55-2008-5-10-17-37-33>.

** Fuente: Oficina de Análisis Económico, Departamento de Comercio de los Estados Unidos, http://www.bea.gov/international/ii_web/timeseries7-2.cfm.

*** Fuente: USTR, <http://www.ustr.gov>.

comienza con los lazos económicos que los Estados Unidos habían forjado –y actualizado periódicamente– con cada una de estas subregiones, por razones políticas y de seguridad. Prosigue con las charlas informales entre los equipos del saliente gobierno de Clinton y los responsables de políticas de ambas subregiones, con el entendimiento de que cualquier acuerdo comercial resultante serviría como un peldaño más hacia la conclusión del ALCA.

Sin embargo, con el colapso de las negociaciones para el ALCA en 2005, el Perú se apresuró a negociar bilateralmente con los Estados Unidos, algo que también hicieron la mayoría de los países centroamericanos. Con el

archivamiento de las negociaciones hemisféricas poco antes de la finalización del TLC entre Chile y los Estados Unidos, el TLC con Centroamérica y República Dominicana en particular se convirtió en un caso ejemplar para la estrategia de liberalización competitiva estadounidense.¹⁸ Debe destacarse aquí, en ese sentido, la muy visible campaña de relaciones públicas emprendida por el ex Representante Comercial de los Estados Unidos, Robert Zoellick.¹⁹

En el marco de la Ley de Asociación entre Estados Unidos y la Cuenca del Caribe (CBTPA, por sus siglas en inglés) de 2000 y el ATPDEA de 2002, los sectores de textiles y confecciones acertadamente presentaron la dinámica de “maquila” (o zonas de procesamiento para la exportación) que los Estados Unidos habían fomentado en estas subregiones:²⁰ al alentar la especialización en sectores protegidos del mercado estadounidense, ambos acuerdos de preferencias habían creado *lobbies* de negocios pequeños pero poderosos, listos para luchar con el propósito de preservar elevadas rentas.²¹ La cercana conclusión de las negociaciones del Acuerdo Multifibras (AMF), a fines de 2005, avivó aún más la urgencia de ambas subregiones por finalizar los TLC con los Estados Unidos, pues el AMF había determinado las exportaciones textiles de los países en desarrollo durante más de un cuarto de siglo.

En resumen, en ambos casos fueron discusiones de nivel ejecutivo entre los Estados Unidos y los respectivos gobiernos las que pusieron en marcha los acuerdos; la plantilla para cada acuerdo ya estaba en gran medida definida: una combinación de preferencias preexistentes para el mercado estadounidense que habían sido concedidas a lo largo del tiempo desde la década de 1980, y los nuevos temas de la agenda comercial que formaban el quid de la estrategia de liberalización competitiva de la USTR, catalizada por contactos gubernamentales de élite.

En nuestra opinión, estos últimos TLC representan un esfuerzo creciente de parte de la USTR por completar acuerdos basados en el intercambio de accesos más seguros al mercado estadounidense para los miembros del GATT/OMC, más compromisos sobre la nueva agenda comercial –medidas que supuestamente podrán ser apalancadas luego en el ámbito multilateral–.²² A pesar de los pronunciamientos de la USTR sobre los beneficios mutuos del tipo antes indicado, y a pesar de las asimetrías y los intereses en juego decididamente reducidos, sostenemos que los TLC negociados por los Estados Unidos con este último grupo de países capturan

la esencia de la “liberalización competitiva”: un proyecto gubernamental de élite que refleja la evaluación estadounidense de que si no es posible llegar a un acuerdo sobre los nuevos temas comerciales en un futuro cercano en el marco de negociaciones regionales o multilaterales, entonces los Estados Unidos continuarán tratando estos temas en el ámbito bilateral.

Por otra parte, destaca el enorme gasto de capital burocrático realizado por los Estados Unidos para conseguir una estrecha base de intereses creados para asegurar estos dos TLC. En comparación con los grandes momentos de la formulación de políticas comerciales a principios de la década de 1990 –la promulgación del NAFTA, la firma de un acuerdo multilateral integral con la Ronda de Uruguay y una mano firme en la creación de la OMC–, el liderazgo de la política comercial estadounidense y sus beneficios en la década de 2000 se han reducido hasta convertirse en una mera sombra de los logros previos en los ámbitos regional y multilateral.²³

El ALCA: ¿un puente a la nada?

Nuestro análisis sugiere que el NAFTA fue emprendido con un proyecto regional mayor en mente, como lo fueron a fines de la década de 1990 las conversaciones preliminares para el inicio de negociaciones subregionales separadas para un TLC de los Estados Unidos con el bloque centroamericano y la Comunidad Andina (CAN). Dadas las asimetrías y heterogeneidades inherentes a la región, así como las existentes entre América Latina y los Estados Unidos, el ALCA nunca fue un proyecto fácil de vender. Con todo, la opción ALCA se difundió a lo largo de la década de 1990 como “una solución a los problemas de acción colectiva y de costos de transacción que impiden la cooperación entre gran cantidad de países en negociaciones multilaterales.”²⁴

El ALCA fue también una respuesta a la Ronda de Uruguay, donde los compromisos que se habían pactado tanto en la vieja como en la nueva agenda comercial provocaron un sentimiento de culpa casi inmediato, en especial entre los países en desarrollo. Desde la perspectiva de los Estados Unidos, el ALCA aparentemente ofrecía la oportunidad de resolver las diferencias entre el Norte y el Sur en una escala más reducida, pero también de forma tal que favoreciera intereses estadounidenses específicos para trabajar nuevas reglas de inversión. Pero esta opción estaba supeditada a la aceptación y total conformidad de Brasil con la nueva agenda comercial del

ALCA, una OMC-plus que la mayor parte del sector privado nacionalista de ese país rechazaba.²⁵

Fue en la Reunión Ministerial de la OMC de 2003 en Cancún, México, donde los responsables de políticas brasileños dejaron en claro su posición de manera más explícita, al unirse a China, la India, Rusia y Sudáfrica para formar el Grupo de los 20 (G-20) y crear una plataforma que desafiaba a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a liberalizar la agricultura, cortar el apoyo local a los agricultores y eliminar los subsidios a las exportaciones.²⁶

El segundo revés importante ocurrió en la Reunión Ministerial del ALCA de noviembre de 2003 en Miami, que también reveló la gravedad del enfrentamiento entre Brasil y los Estados Unidos. Como una forma de encarar los desincentivos implícitos en el formato de compromiso único, se tomó una decisión conjunta para permitir que los miembros del ALCA asumieran diversos grados de compromiso.²⁷ Mientras que los 34 países suscribirían un primer nivel de compromisos orientados a recortes arancelarios y no arancelarios, los temas de la nueva agenda comercial podrían ser adoptados en un segundo nivel según la disposición de los países involucrados. Según Jaime Zabudovsky y Sergio Gómez Lora, dos negociadores mexicanos de primer nivel que participaron en el ALCA desde un inicio, la estrategia de TLC bilaterales de los Estados Unidos representó en verdad el golpe de gracia al ALCA.²⁸

Los Estados Unidos en la Ronda de Doha: ¿abdicación de la hegemonía?

En las entrevistas de campo realizadas a políticos involucrados activamente en la finalización de los cuatro TLC aquí analizados,²⁹ hay un consenso en que la paralización de las negociaciones de la Ronda de Doha no puede ser atribuida exclusivamente a los Estados Unidos. Y aunque estos países han asegurado ya un acceso preferente al mercado estadounidense, todos insisten en su compromiso ininterrumpido con la finalización de la Ronda de Doha. El momento elegido por los Estados Unidos para el anuncio de su estrategia de liberalización competitiva, sin embargo, despierta cuestionamientos sobre su naturaleza transicional y complementaria, puesto que coincidió con el otorgamiento de estatus de miembro de la OMC a muchos países en desarrollo que alguna vez fueron meros observadores en el ámbito multilateral.³⁰

Aunque la liberalización competitiva podría haber surgido como una manera oportuna de llenar el gran vacío en la política económica exterior estadounidense durante la era Bush, nuestro análisis sugiere que las tensiones –y los minúsculos beneficios– provenientes de la liberalización competitiva son ya evidentes. Sobre este punto, presentamos advertencias de tres alcances diferentes en lo que respecta al camino que debería seguir la política comercial estadounidense.

En primer lugar, a pesar del éxito de los Estados Unidos en lograr concesiones OMC–plus por parte de pequeñas economías abiertas del hemisferio occidental, hasta la fecha estos TLC bilaterales han excluido “las áreas de remedios comerciales y subsidios agrícolas, y sectores y productos sensibles han sido ‘extirpados’ de manera rutinaria”.³¹ En segundo lugar, son precisamente esta clase de excepciones y el refuerzo de asimetrías de larga data que implica la estrategia de liberalización comercial los que explican el déficit proyectado en las mejoras al bienestar provenientes del comercio y la liberalización de la inversión, así como la tendencia a que los beneficios obtenidos favorezcan de manera desproporcionada a los países desarrollados.³² En tercer lugar, desde la puesta en marcha de su estrategia de liberalización competitiva, los Estados Unidos aún no logran asegurar un TLC con un mercado emergente en el que los beneficios de la liberalización realmente sean importantes, y un excelente ejemplo de esto es el TLC con Corea del Sur. Mientras los mercados emergentes poderosos sigan resistiendo la perpetuación de este statu quo asimétrico, se requerirá un renovado liderazgo y compromiso de los Estados Unidos con las negociaciones multilaterales para acabar con la paralización de la acción colectiva.

Conclusiones

Este artículo ha detallado la manera en que los pilares teóricos de la estrategia comercial bilateral de los Estados Unidos hacia América Latina han cambiado desde el inicio de la década de 1990. Empezando con el NAFTA, el impulso a la negociación de TLC estuvo firmemente enraizado en variables estructurales basadas en vínculos comerciales y de inversiones intraindustriales e intraempresariales preexistentes a lo largo de América del Norte. En contraste con los TLC bilaterales posteriores que analizamos aquí, el NAFTA puso sobre la mesa todos los grandes temas comerciales

alrededor de los cuales los economistas políticos han teorizado desde hace mucho, incluidos creación de comercio frente a desviación de comercio, ganadores frente a perdedores, y beneficios agregados al bienestar.

Los restantes TLC analizados en este artículo se alejan de las explicaciones vigentes sobre la política económica del comercio. En el caso del TLC entre Chile y los Estados Unidos, fue el efecto ejemplar del NAFTA y la difusión de la estrategia estadounidense del TLC en el aparato de política comercial chileno lo que puso en marcha el tratado. Como mercado emergente, Chile aumentó las expectativas al negociar TLC con países desarrollados (la Unión Europea, Japón) y otros grandes mercados emergentes (China, la India, Corea del Sur). El acuerdo entre la Unión Europea y Chile provocó una reacción defensiva de los inversionistas estadounidenses en el sector de servicios chileno, a pesar de su escasa presencia en dicho mercado. En ambos países, actores gubernamentales de élite formaron una coalición de intereses creados liderados por las industrias de servicio; de ahí la gran atención que puso el TLC entre Chile y los Estados Unidos a los servicios y la inversión vinculados al comercio, que es también un factor diferenciador importante entre los acuerdos comerciales negociados por los Estados Unidos en esta región antes y después del NAFTA.

Al tratarse de los dos acuerdos entre Estados Unidos y América Latina completados bajo los auspicios de la estrategia de liberalización competitiva de la administración Bush, consideramos los acuerdos para el TLC entre los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana y el TLC entre Perú y los Estados Unidos como ejemplos claves de la balcanización burocrática que gradualmente ha llegado a plagar la formulación de políticas comerciales nacionales en los Estados Unidos. La batalla local por temas no comerciales que siguió a la promulgación de estos acuerdos pone de relieve la creciente división entre la burocracia de la política comercial, la Asamblea Legislativa y *lobbies* con intereses especiales, por un lado, y, por otro, la determinación de la USTR de continuar con TLC bilaterales orientados a la formulación de regulaciones ascendentes (*bottom-up*) sobre servicios, inversiones y derechos de propiedad intelectual, para beneficio de intereses económicos estadounidenses específicos. Dados los minúsculos intereses en juego, ninguno de los acuerdos ofrece progresos significativos de política comercial para los Estados Unidos, aunque prometen aumentar las grandes asimetrías existentes entre ese país y los demás países involucrados.

Teniendo en cuenta la lista de pequeñas economías abiertas que han completado TLC bilaterales con los Estados Unidos en la década de 2000, la estrategia de liberalización competitiva bien podría ser un reflejo de la política de lo que se consideraba posible en ese momento específico. Sin embargo, en comparación con los grandes momentos de la política comercial estadounidense a inicios de la década de 1990 –la promulgación del NAFTA y un rol importante en la finalización del acuerdo de la Ronda de Uruguay y la creación de la OMC–, el liderazgo de la política comercial estadounidense y los beneficios para el bienestar relacionados en los ámbitos regional y multilateral en la década de 2000 se han reducido considerablemente. Dado el colapso del proyecto del ALCA y la paralización de las negociaciones de Doha desde mediados de 2006, la estrategia de liberalización competitiva permitió a la administración Bush mostrar algunos vestigios de compromiso hacia la política económica exterior. No obstante, como sostiene desde hace tiempo la literatura sobre economía política del comercio, los beneficios significativos para el bienestar dependen de avances aún pendientes en el ámbito multilateral. Éste es el punto en el que la inversión de capital político, burocrático y económico de los Estados Unidos se ha rezagado profundamente en la década de 2000.

NOTAS

1. Diego Sánchez-Ancochea, “State and Society: The Political Economy of DR-CAFTA in Costa Rica, the Dominican Republic, and El Salvador”, en Diego Sánchez-Ancochea y Kenneth C. Shadlen (eds.), *The Political Economy of Hemispheric Integration* (Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2008), p. 179.

2. Ken Shadlen, “Exchanging Development for Market Access? Deep Integration and Industrial Policy under Multilateral and Regional-Bilateral Trade Agreements”, *Review of International Political Economy*, vol. 12, N° 5, 2005, pp. 750–775.

3. Helen Milner, “Industries, Governments, and the Creation of Regional Trade Blocs”, en Edward D. Mansfield y Helen V. Milner (eds.), *The Political Economy of Regionalism* (Nueva York: Columbia University Press, 1997), pp. 77–106.

4. Judith Goldstein, *Ideas, Interests, and American Trade Policy* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993).

5. Dani Rodrik, “Saving Globalization from its Cheerleaders,” *Journal of International Trade and Diplomacy*, vol. 1 no. 2, otoño 2007.

6. (Zoellick 2001, 2003a)

7. Luis Abugattas y Eva Paus, “Policy Space for a Capability-Centered Development Strategy for Latin America”, en Sánchez-Ancochea y Shadlen (eds.), ob. cit.

8. El principio de nación más favorecida (NMF), uno de los pilares principales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), obliga a los miembros del GATT/OMC a aplicar las mismas tasas arancelarias a todos los demás países que reúnen los requisitos para el tratamiento de NMF. “Cuando un país acepta reducir aranceles de un producto particular importado desde un país, la reducción de aranceles automáticamente se aplica a las importaciones de ese producto desde cualquier otro país considerado apto como NMF.” Joseph Stiglitz y Andrew Charlton, *Fair Trade for All. How Trade Can Promote Development* (Oxford, UK: Oxford University Press, 2005), p. xxiii.

9. Marcus Noland, “Chasing Phantoms: The Political Economy of the USTR”, *International Organization*, vol. 51, N° 3, 1997, p. 369.

10. Fernando Masi y Carol Wise, “Negotiating the FTAA Between the Main Players: The U.S. and Mercosur”, en Marcel Vaillant y Fernando Lorenzo (eds.), *Mercosur and the Creation of the Free Trade Area of the Americas* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2005).

11. U.S. General Accounting Office (USGAO), “International Trade: Intensifying Free Trade Negotiating Agenda Calls for Better Allocation of Staff and Resources” (Washington, D.C.: USGAO, 2004), p. 58.

12. Manuel Pastor Jr. y Carol Wise, “The Origins and Sustainability of Mexico’s Free-Trade Policy”, *International Organization*, vol. 48, N° 3, 1994; Milner, ob. cit.; Kerry A. Chase, “Economic Interests and Regional Trading Arrangements”, *International Organization*, vol. 57, N° 1, 2003, pp. 137–174.

13. Carol Wise, “No Turning Back: Trade Integration and the New Development Mandate”, en Isabel Studer y Carol Wise (eds.), *Requiem or Revival? The Promise of North American Integration* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2007), pp. 1–26

14. Fredrick Mayer, *Interpreting NAFTA: The Art and Science of Political Analysis* (Nueva York: Columbia University Press, 1998); Strom C. Thacker, *Big Business, the State, and Free Trade* (Nueva York: Cambridge University Press, 2000); Maxwell Cameron y Brian Tomlin, *The Making of NAFTA: How the Deal was Done* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2000).

15. Barbara B. Stallings, “Chile: A Pioneer in Trade Policy” en Mireya Solís, Barbara B. Stallings y Saori N. Katada (eds.), *Competitive Regionalism* (Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2009).

16. Fue la posibilidad de una mayor inversión de la Unión Europea en el sector servicios de Chile lo que provocó la mayor respuesta estadounidense, pues España en particular representa hoy alrededor de 18% de la IED en industrias de servicios chilenas tales como banca/finanzas, energía y comunicaciones, todas las cuales han demostrado ser muy rentables. Véase Mark Manger, *Investing in Protection: The Politics of Preferential Trade Agreements Between North and South* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2009), p. 164. En comparación con esto, la IED total de los Estados Unidos en Chile se había reducido desde 37% en 1994 a 20% en 2003.

17. Véase Beth A. Simmons y Zachary Elkins, “The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy”, *American Political Science Review*, vol. 98, N° 1, 2004, pp. 171–189; Manger, ob. cit.
18. USTR, “USTR Notifies Congress of Intent to Initiate Free Trade Talks with the Dominican Republic”, comunicado de prensa del USTR, Washington, D.C., agosto de 2003.
19. (2001, 2003a); véase también USGAO, ob. cit. La fuerte influencia de Zoellick en la creación de la estrategia bilateral de TLC de los Estados Unidos fue un tema recurrente en nuestras entrevistas confidenciales realizadas a funcionarios de política de primer nivel en la Oficina del USTR, entre mayo y septiembre de 2008.
20. Según el ATPDEA, por ejemplo, la ropa confeccionada en la región andina con telas o componentes estadounidenses podía ingresar a los Estados Unidos libre de impuestos en cantidades ilimitadas. Disposiciones similares imperaron como parte del CBTPA, esto es, la exención de tasas para la exportación de ropa fabricada con telas e hilo estadounidenses. Véase USTR, “Seventh Report to the Congress on the Operation of the Caribbean Basin Economic Recovery Act”, Washington, D.C., 31 de diciembre de 2007 o USTR, “Free Trade with Peru: Summary of the United States-Peru Trade Promotion Agreement”, Washington, D.C., 7 de junio de 2007.
21. (Tussie 2008: 247) Diana Tussie, “Trade Negotiations and Development Politics: Caving In or Edging Up?”, en Mansfield y Milner (eds.), ob. cit., p. 247.
22. Mireya Solís y Saori N. Katada, “Competitive Regionalism: Explaining the Diffusion and Implications of FTAs in the World Economy”, en Solís, Stallings y Katada (eds.), ob. cit.
23. Trade Policy Study Group, “A Report to the President-Elect and the 111th Congress”, 3 de febrero de 2008.
24. Tussie, ob. cit., p. 244.
25. Glauco Oliveira, “What Went Wrong? Brazil, the United States, and the FTAA”, en Studer y Wise (eds.), ob. cit., pp. 124–146.
26. Tussie, ob. cit., pp. 252–253. Aunque está muy claro que Brasil había arrojado el guante, sostenemos que esto fue un síntoma del fracaso del ALCA, mas no la causa principal. Más bien, ya desde 1998, en la IV Reunión Ministerial de Comercio de la Cumbre de las Américas, en San José, Costa Rica, los 34 países participantes habían acordado una estrategia de “compromiso único” afín a la de la OMC, que demostró ser el primer golpe a las negociaciones. En esencia, esto ofreció un veto de facto a cada participante, de manera tal que el ritmo y alcance de las negociaciones del ALCA serían fijados básicamente por los países del grupo cuyas reformas fueran más lentas.
27. Masi y Wise, ob. cit.
28. Jaime Zabludovsky y Sergio Gómez Lora, “Beyond the FTAA: Perspectives for Hemispheric Integration”, en Studer y Wise (eds.), ob. cit., pp. 91–107.
29. Las autoras mantuvieron entrevistas con Eduardo Ferreyros, Viceministro de Comercio Exterior, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Lima, Perú, 2 de septiembre de 2008; Doris Osterlof, ex Viceministra de Comercio, San José,

¿Coalición de voluntades? El impulso estadounidense a los acuerdos de comercio bilaterales con América Latina en la década de 2000

Costa Rica, 22 de septiembre de 2008; Roberto Zapata, Director General de Negociaciones Comerciales Internacionales, Secretaría de Economía, Ciudad de México, 16 de diciembre de 2008. Esta afirmación también está basada en comentarios realizados por el canciller Alejandro Foxley en una ceremonia para conmemorar el quinto aniversario de la suscripción del TLC entre Chile y los Estados Unidos, Embajada de Chile, Washington D.C., 29 de mayo de 2008.

30. (Cohn 2007)

31. Nicola Phillips, “The Politics of Trade and the Limits to U.S. Power in the Americas”, en Sánchez-Ancochea y Shadlen (eds.), *The Political Economy of Hemispheric Integration*, ob. cit., p. 155.

32. Michael J. Finger, “The WTO’s Special Burden on Less Developed Countries”, *Cato Journal*, vol. 19, N° 3, 2000, pp. 425–437; Stiglitz y Charlton, ob. cit.

VI. LA VIABILIDAD POLÍTICA Y LA POPULARIDAD MASIVA DE LOS TLC EN LATINOAMÉRICA

ANDY BAKER

Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Colorado en Boulder

“Está claro que esperar que algún día se restaure completamente en Gran Bretaña la libertad de comercio es tan absurdo como esperar que se establezca en ella una Oceana o Utopía. Se oponen a ella de manera irresistible no sólo los prejuicios del público sino los intereses privados de numerosos individuos, lo que resulta algo mucho más difícil de vencer.”

Adam Smith, *La riqueza de las naciones*¹

En los últimos veinte años, el libre comercio ha sido, sorprendentemente, un elemento sustentable y viable de la política económica en Latinoamérica. Sin embargo, en años recientes se ha encontrado con ciertas trabas, producto del fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), de la ahora difunta Ronda de Doha y, por supuesto, de la lenta implementación del tratado de libre comercio (TLC) entre los Estados Unidos y el Perú. En este texto se consideran estas tendencias desde una perspectiva teórica y empírica. Para comenzar, se analizan dos enfoques teóricos diferentes, o más bien, dos “verdades de perogrullo” en este tema específico. Luego, se consideran dos hechos empíricos que contradicen las verdades convencionales expuestas. Para concluir, se intenta reconciliar esas aparentes contradicciones.

El punto de vista de los economistas: “Los intereses personales de muchos individuos se oponen en forma irreductible a la libertad de comercio”

De acuerdo con la opinión de diversos economistas, la liberalización comercial puede resultar una política difícil de implementar y un proyecto político complicado de sostener, ya que rinde “costos concentrados con

ganancias difusas”.² Un porcentaje relativamente bajo de la población –“perdedores” del comercio, por ejemplo, capitalistas y obreros que trabajan en industrias poco competitivas que otrora fueron industrias protegidas– pierde mucho con la mencionada liberalización. En marcado contraste se encuentra un gran porcentaje de la población –“ganadores” del comercio, como por ejemplo, consumidores, o bien capitalistas y obreros de los sectores orientados a la exportación que reciben ganancias, aunque estas ganancias sean relativamente pequeñas–. Los consumidores se benefician porque obtienen mercancías a precios menores (y con frecuencia, de una calidad superior), pero estos logros son menores comparados con las pérdidas económicas –ganancias decrecientes o nulas, pérdida de empleo y disminución salarial– que sufren los perdedores. Dado que sus pérdidas son tan importantes, éstos tienen un incentivo poderoso para resistir la liberalización comercial, ya sea a través de la práctica del *lobby*, por medio de protestas o mediante cualquier otra actividad de tipo político. En contraste, los ganadores carecen de gran motivación para movilizarse en favor de la liberalización comercial, ya que las ganancias per cápita son minúsculas. En suma, de acuerdo con este punto de vista político-económico, los perdedores terminan defendiendo públicamente sus intereses personales con mayor intensidad que los ganadores, lo que convierte el libre comercio en un proyecto precario.

El punto de vista de los psicólogos políticos:

“Los prejuicios populares se oponen de manera irreductible a la libertad de comercio”

De acuerdo con los expertos en psicología política popular y opinión pública, la liberalización comercial es un proyecto político precario por diversas razones. En primer lugar, las opiniones de los ciudadanos sobre temas de política comercial (u otros tipos de políticas) no están motivadas por el interés personal, como presumen los economistas políticos. En cambio, estas opiniones están basadas puramente en “sociotropismos” –es decir, en consideraciones a escala nacional o macroeconómica– o bien, en ciertos casos, en primeras impresiones y estereotipos sobre grupos relevantes.³ Por ende, los ciudadanos ven la liberalización comercial como una amenaza contra los empleos locales y como una “concesión” a los intereses extranjeros, contra los que abrigan un prejuicio de orden

nacional. Si bien el comercio podría concebirse como un impulso al bienestar macroeconómico, por lo general el público lo ve como un tema de soberanía nacional.

Ahora bien, en Latinoamérica contemporánea, se observan ciertos elementos que no se condicen con las dos opiniones anteriormente descriptas.

Durante las dos últimas décadas, la liberalización comercial ha demostrado ser, sorprendentemente, un proyecto político altamente viable

Las barreras arancelarias han caído drásticamente desde los años setenta y las barreras arancelarias comerciales han disminuido un 15% en la mayoría de los países. El volumen del intercambio comercial ha crecido en forma espectacular. Si bien medidas destinadas a una mayor liberalización comercial, como por ejemplo la Ronda de Doha y el ALCA, se han estancado en años recientes, no se ha evidenciado un aumento de las barreras arancelarias proteccionistas. (Obsérvese el contraste de esta situación con lo sucedido respecto al proceso de privatización, que ha experimentado numerosos retrocesos.) Esta situación se da incluso en países de indudable influencia de la izquierda, donde los gobernantes expresan una crítica despiadada al modelo neoliberal. Así, por ejemplo, se observa que durante la presidencia de Hugo Chávez en Venezuela las importaciones provenientes de los Estados Unidos se han duplicado.

Los ciudadanos de Latinoamérica están a favor del libre comercio

De acuerdo con una encuesta pública llevada a cabo por Latinobarómetro y el *Wall Street Journal Americas* en 18 países de América Latina, más del 75% de los encuestados creía a finales de los años noventa que el libre comercio era una buena opción para sus países. Más del 70% opinaba que las importaciones ayudaban a su país, y más del 80% apoyaba la institucionalización de una acosada ALCA.⁴ El entusiasmo por el libre comercio sigue vigente durante este nuevo milenio. Las encuestas de Pew Global Attitudes en 2002 y 2007 preguntaban a los encuestados de ocho países de América Latina si “el crecimiento del comercio y los lazos comerciales entre su país y otras naciones” era, a su juicio, un

factor favorable: 1) para el país y 2) para la familia del encuestado. El 80% respondió afirmativamente a ambas preguntas en el año 2002, y el 81% respondió afirmativamente a la primera (la única que fue formulada) en 2007. Más aún, en 2002 el 66% de los encuestados coincidió en que la globalización era un fenómeno favorable.⁵

¿Cuál es la razón por la cual los latinoamericanos apoyan la liberalización del comercio en forma tan fervorosa? En una obra anterior,⁶ he demostrado que el amplio apoyo popular que recibe el libre comercio en América Latina obedece a que la mayoría de los ciudadanos *ha percibido* los beneficios que el consumidor recibe del libre comercio. Más aún, más del 40% de los participantes en una encuesta que llevé adelante en Brasil en 1999 se expresaba a favor del libre comercio porque reduce los precios y/o mejora la calidad o expande la disponibilidad de las mercancías que se desea comprar. Ésta es la razón citada con mayor frecuencia para el apoyo masivo al libre comercio.

Entonces, ¿cómo reconciliar la aparente contradicción entre la opinión generalizada y la evidencia empírica? Entre las creencias aceptadas por una gran proporción de los especialistas en economía política, el único dato cierto parece ser la percepción de que los consumidores se beneficiarían con el libre comercio. La evidencia empírica sugiere que los consumidores toman nota de estos beneficios y los transforman en un cambio de actitud política. Ahora bien, ¿dónde se encuentran los “perdedores” de la liberalización comercial, aquellos que han absorbido costos concentrados y de quienes se espera que intenten movilizarse contra la doctrina del libre comercio y hacerla fracasar? El activismo político de los perdedores de la liberalización comercial es hartamente evidente en América Latina y se ha manifestado fuertemente en el Perú durante el debate sobre el TLC con los Estados Unidos. Las protestas de los campesinos peruanos son un ejemplo cabal, y la votación sugiere que los productores peruanos consideran el TLC en forma menos favorable que la mayoría de la población.

De cualquier manera, el libre comercio se ha afianzado por medio de la democracia. La democratización ha permitido trasladar el poder político de un grupo relativamente menor de votantes a otro que, en promedio, apoya el libre comercio. En otras palabras, la democracia ha concedido poder a los “ganadores difusos” —es decir, aquellos que han sido beneficiados por el libre comercio y lo apoyan por las ventajas que ofrece al consumo— a expensas de los “perdedores concentrados”, que expresan sus demandas

mediante la protesta o la acción de grupos de poder. De muchas formas, las contiendas por la política comercial durante el período de elecciones se resuelven a menudo en favor de la libertad de mercado. Por ejemplo, en 2006 Alan García, promotor del libre comercio, derrotó a Ollanta Humala, defensor del proteccionismo económico, en una elección en la que el debate sobre el TLC tuvo cierto peso. De manera similar, Oscar Arias ganó las elecciones presidenciales celebradas en Costa Rica en 2006 y luego un referéndum sobre el TLC entre los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés). Además, los gobiernos, aun aquellos de extracción de izquierda, se han sentido posteriormente limitados por las preferencias de los votantes en el tema de la estabilidad de precios, ya que las barreras proteccionistas tendrían efectos inflacionarios.

Ahora bien, si el libre comercio es popular y sustentable, ¿por qué razón persisten aún ciertos obstáculos a las nuevas medidas de liberalización comercial, como el TLC en el Perú, el ALCA y la Ronda de Doha?

En primer lugar, una razón parcial es que, entre elecciones, los perdedores concentrados pueden todavía bloquear las medidas que apuntan a la liberalización del comercio, mientras que los ganadores difusos ejercen su poder sólo periódicamente en las urnas. En segundo lugar, muchos de los esfuerzos pendientes y fallidos destinados a la liberalización comercial tendrían un efecto menor en el bienestar de los consumidores. Por ejemplo, en muchos países los aranceles efectivos han llegado ya a un piso de dos dígitos, o incluso de uno, por lo que los consumidores tienen razones para mostrarse indiferentes a las nuevas propuestas liberalizadoras.

En tercer y último lugar, la psicología política basada en la opinión generalizada de la población contribuye con una pizca de verdad a esta situación. El comercio se ha popularizado en América Latina porque se ha traducido en beneficios tangibles para los consumidores. Sin embargo, la evidencia que proviene de la información obtenida de la propia opinión pública sugiere que el efecto de estos beneficios sobre esta opinión pública sería efímero. Como se mencionó anteriormente, en 1999 el 40% de los encuestados brasileños justificaba su apoyo al libre comercio citando sus beneficios para los consumidores. Ya en 2005, sólo el 20% dio esa razón para su apoyo. Los beneficios derivados del comercio tienen un efecto *estático* para los consumidores, que los latinoamericanos han acumulado cuando la liberalización comercial y la estabilización de los precios ocurrieron

durante las décadas de 1980 y 1990.⁷ La memoria de los ciudadanos es finita, por lo que los recuerdos agradables de las ventajas del consumo han comenzado a esfumarse.

Como resultado, los ciudadanos ya no invocan criterios basados en el consumo cuando definen su posición respecto a la política comercial. En cambio, tienden a considerar la relación entre el trabajo y el mercado y privilegian criterios macroeconómicos que, como argumentan los especialistas en psicología política, no inclinan necesariamente a los ciudadanos en favor del libre comercio. Por ejemplo, cuando en 1996 se les consultó si deberían imponerse límites más estrictos en la venta de mercancías de importación con el objeto de proteger el empleo de la población local en sus países, el 85% de los encuestados en ocho países de América Latina coincidió en la respuesta proteccionista.⁸ En otras palabras, cuando se prioriza el empleo y el nacionalismo, los ciudadanos enarbolan muy rápidamente las banderas del proteccionismo comercial. Pero cuando piensan en función de sus intereses como consumidores, estos mismos ciudadanos se convierten en defensores del libre comercio.

Los promotores del libre comercio deben tener en cuenta estos elementos presentes a flor de piel; hoy, aun cuando las razones teóricas lo contradigan, todos los Estados latinoamericanos –incluso aquellos con gobiernos de izquierda– practican mayormente un comercio libre de trabas arancelarias. Más aún, la liberalización comercial será difícil de revertir, ya que cualquier retorno al proteccionismo alimentará presiones inflacionarias y despertará la ira de los consumidores. Sin embargo, el apoyo masivo a la doctrina de libre comercio no deberá darse por sentado, y los perdedores del comercio libre tienen preocupaciones legítimas que deberán ser abordadas.

NOTAS

1. Edición de Carlos Rodríguez Braun (Madrid: Alianza, 1997), pp. 560–561.

2. Véase Jeffrey A. Frieden, *Debt, Development, and Democracy: Modern Political Economy and Latin America, 1965-1985* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991); Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995); y Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities* (New Haven, CT: Yale University Press, 1982).

3. Véanse Paul M. Sniderman, Richard A. Brody y Philip Tetlock (eds.), *Reasoning and Choice: Explorations in Political Psychology* (Nueva York:

Cambridge University Press, 1991) y Henri Tajfel, *Human Groups and Social Categories* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1981).

4. Andy Baker, *The Market and the Masses in Latin America: Policy Reform and Consumption in Liberalizing Economies* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2009).

5. Véase Pew Research Center for the People and the Press, *The Pew Global Attitudes Project: Views of a Changing World* (Washington, D.C.: Pew Research Center for the People and the Press, 2003) y *The Pew Global Attitudes Project: World Public Welcomes Global Trade—but not Immigration* (Washington, D.C.: Pew Research Center for the People and the Press, 2007).

6. Andy Baker, “Why Is Trade Reform So Popular in Latin America? A Consumption-Based Theory of Trade Policy Preferences”, *World Politics*, vol. 55, N° 3, abril de 2003, pp. 423–455.

7. Baker, *The Market and the Masses in Latin America: Policy Reform and Consumption in Liberalizing Economies*, ob. cit.

8. World Values Survey, *World Values Survey*, www.worldvaluessurvey.org, 1996.

VII. EL PROCESO DE “IMPLEMENTACIÓN” DE LOS TLC Y SUS IMPLICACIONES JURÍDICAS Y PRÁCTICAS: EL CASO DE REPÚBLICA DOMINICANA Y EL DR-CAFTA

VILMA I. ARBAJE DE CONTRERAS
VA Consulting

Cuando los gobiernos de los países signatarios del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés) iniciaron las gestiones ante sus Congresos a fin de ratificar dicho tratado, jamás se imaginaron que les tomaría meses ponerlo en vigencia y, menos aún, que se verían abocados a un proceso inusual de reformas legislativas y normativas, fundamentadas en las obligaciones de un acuerdo jurídicamente inexistente, por exigencias de los Estados Unidos.

En definitiva, el proceso de implementación del tratado de libre comercio (TLC) firmado entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos sentó precedentes en el hemisferio por violentar los procesos internos de puesta en marcha de un acuerdo, algunos consagrados incluso en las propias Constituciones de los países signatarios. Igualmente, fue insólito y excepcional no solamente por violentar los principios internacionales contemplados en convenciones multilaterales, sino también por hacer primar una legislación interna de los Estados Unidos, así como la decisión del Ejecutivo norteamericano, por sobre los procesos administrativos de cada nación miembro.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados expresa en su artículo 14:

“14. Consentimiento en obligarse por un tratado manifestado mediante la ratificación, la aceptación o la aprobación.

I. El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestará mediante la ratificación:

a) cuando el tratado disponga que tal consentimiento debe manifestarse mediante la ratificación;”

Es decir, la ratificación es entendida como el mecanismo o procedimiento mediante el cual un Estado consiente en vincularse jurídicamente a un acto. Sin dicha ratificación, este acto no tendría fuerza legal para esa nación, por lo que el solo hecho de la ratificación tendría como consecuencia inmediata la puesta en marcha del acuerdo.

Sin embargo, la entrada en vigencia del DR-CAFTA quedó regulada por las disposiciones de la Ley de Implementación del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (*Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement Implementation Act*, HR 3.045 IH), aprobada por el Senado y la Cámara de Representantes de los Estados Unidos el 23 de junio de 2005. Esta ley transformó los procesos de puesta en vigencia de cada nación y los vinculó a una decisión del presidente norteamericano. Esta normativa no ha sido exclusiva del DR-CAFTA; también está consagrada en la Ley de Implementación del Acuerdo de Promoción Comercial entre el Perú y los Estados Unidos (*United States-Peru Trade Promotion Agreement Implementation Act*, HR 3.688).

La Sección 101 b) de la Ley de Implementación del DR-CAFTA, relativa a las *Condiciones para la entrada en vigor del acuerdo de los países* establece que: **“en el momento en que el Presidente de los Estados Unidos determine que los países hayan tomado las medidas necesarias para cumplir las disposiciones del Acuerdo [...], el Presidente quedará autorizado a disponer que el Acuerdo entre en vigencia con respecto a los países que hayan tomado medidas para que el Acuerdo entre en vigencia para ellos”**.¹

Este proceso implicó, e implica, que toda nación que pretenda darle efectos a un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos debe emprender una nueva negociación, ya no de textos legales de carácter internacional, sino de los marcos jurídicos internos de ese país interesado. Durante esta nueva “ronda de negociación”, los Estados Unidos procuran no solamente armonizar los marcos jurídicos del Estado socio con las obligaciones del tratado, sino también ampliar, en algunos casos, los resultados del acuerdo a su favor.

El propósito de esta etapa fue expresado públicamente por la Embajadora Susan Schwab, ex Representante de Comercio de los Estados Unidos en Lima, Perú: *“Somos sistemáticos y meticulosos a fin de asegurar que las leyes*

*internas y las regulaciones reflejen plenamente el tratado antes de que pueda ser exigido [puesto en vigencia]. El Presidente [de los Estados Unidos] tiene la obligación de certificarle al Congreso que su socio comercial está en completa conformidad, por lo que hay una cantidad enorme de trabajo”.*²

Entre los criterios argumentados por los funcionarios de la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés) para exigir este procedimiento, se encuentran:

- la necesidad de cumplir con el mandato de la Ley de Implementación del DR-CAFTA;
- la obligación de adecuar leyes previo a la entrada en vigencia, ya que es condición sine qua non para la “recomendación” por parte del USTR al presidente de los Estados Unidos;
- la consistencia de las legislaciones nacionales con el llamado “lenguaje DR-CAFTA” –sin que quede claro lo que esto significa–, entre otros argumentos.

Como se manifestó anteriormente, los países del DR-CAFTA no se encontraban preparados para, después de la negociación y la ratificación de un tratado, abrir una nueva etapa como la que se verifica, y menos aún para las implicaciones de carácter político, económico, jurídico y de opinión pública que esto conlleva.

INSTRUMENTACIÓN DEL PROCESO

La implementación, en términos de requisitos, exigencias, detalles, presencia y métodos de discusión, no difiere mucho de la negociación, excepto que la primera se desarrolla únicamente en la capital estadounidense.

No obstante, cada proceso de implementación es diferente en varios aspectos, entre ellos:

- el horizonte temporal del procedimiento, que nunca puede determinarse previamente;
- la normativa objeto de la negociación, ya que los marcos legales que deben modificarse están estrechamente vinculados a los compromisos contraídos en el tratado, y
- la distancia que separa dichas obligaciones de la legislación interna.

Por otra parte, son igualmente determinantes los conflictos e inconvenientes que pueden tener los Estados Unidos en el territorio del socio comercial; por ejemplo, la piratería, el manejo de las mercancías en aduanas o la asignación de contingentes especiales agrícolas.

Un denominador común de este proceso para todos los signatarios es lo contraproducente que ha resultado. El hecho de “convenir” en “negociar” marcos jurídicos internos con funcionarios de otra nación, en el territorio de la otra parte, sin hacer públicos los borradores y llevándolos ante el Congreso nacional únicamente después de haber sido aprobados por los representantes del otro país, ha constituido un precedente contra principios fundamentales del Derecho Internacional, así como contra principios constitucionales de la mayoría de los Estados.

Otro aspecto que se repite en los países que han ejecutado el proceso de ratificación es el costo económico de éste y el desgaste al que se somete al equipo que lleva a cabo la implementación. No puede dejar de referirse lo oneroso que resulta el procedimiento mencionado para los socios de los Estados Unidos, países de recursos limitados cuyos equipos interinstitucionales y multidisciplinarios de funcionarios y asesores tienen que trasladarse en innumerables oportunidades a Washington. En algunas ocasiones deben permanecer por más tiempo del previsto, en condiciones y ambiente de trabajo desfavorables, con las implicaciones logísticas, técnicas y personales que conllevan estas circunstancias.

Las condiciones, la operatividad y los métodos de esta discusión están determinados por los funcionarios de la USTR, y el margen de maniobra es bastante limitado. El argumento reiterado es la necesidad de cumplir con todas las obligaciones y ser consistentes con el tratado para “la recomendación y posterior certificación del Presidente”, conceptos por demás al margen de los principios del Derecho Internacional Público y el Derecho de los Tratados.

En el ámbito nacional, los costos son considerables. Los gobiernos se desgastan, sobre todo cuando el tiempo pasa, el tratado no entra en vigencia y no hay muchas explicaciones. Las autoridades pierden credibilidad sobre lo que realmente se busca en el proceso. En los medios de comunicación, abundan las especulaciones que implican mayor incertidumbre e indefiniciones para algunos sectores productivos. En la comunidad internacional, se percibe una debilidad jurídica que obviamente preocupa, una señal ambigua para las inversiones y una falta de compromiso con las obligaciones contempladas en el acuerdo.

En términos de la opinión pública, uno de los aspectos que más tiempo necesita es explicar a la población en general, y en particular a grupos interesados o afectados, los alcances del tratado. Del mismo modo, es importante y necesario exponer a legisladores, fuerzas políticas, actores económicos y sociales y la sociedad civil en su conjunto qué se procura con la adecuación legal, institucional y administrativa de cara al acuerdo.

En el sector público, son innumerables las reuniones en los niveles técnico y político, al igual que en el proceso de consulta con el sector privado. A la vez, es necesario prestar mucha atención y cuidado a no divulgar ni transmitir a los medios de comunicación informaciones que pudiesen obstaculizar el proceso de implementación.

LECCIONES APRENDIDAS DEL PROCESO: EL CASO DOMINICANO

Al momento de compartir las experiencias vividas con funcionarios de naciones en proceso de implementación, los aspectos que se convirtieron en una espada de Damocles para las autoridades dominicanas parecen ser los primeros en socializarse. Entre otras cuestiones que hay que destacar, se encuentra el *tiempo*. Este factor, que no es relevante para las instancias estadounidenses, tiene otra urgencia para sus socios comerciales, que están ansiosos por poner en vigencia el acuerdo y suelen cometer un error al establecer *deadlines* para la puesta en marcha del tratado, lo que se convierte en un instrumento de presión por parte de la USTR. No hay manera de saber cuánto tiempo se prolongará la implementación, aunque parece haber un “perfeccionamiento” por parte de las autoridades responsables en los Estados Unidos. Cuanto más reciente es la implementación, más tiempo toma, pues hay mayores exigencias y requisitos.

Por otra parte, es aconsejable evitar el análisis palabra por palabra de los textos que las instancias nacionales deben dictar. De esta forma, se evita la erosión del proceso mismo y de las autoridades del país en cuestión, tanto desde el punto de vista político como técnico. El mecanismo ideal es elaborar una propuesta que recoja los compromisos del tratado que, según exigencias de las autoridades estadounidenses, deben integrarse a la legislación nacional. Será preciso evitar inconsistencias y usar, en la medida de lo posible, el lenguaje del tratado o de la legislación estadounidense, si fuera necesario.

Uno de los aspectos que más dificultad presentó en el caso dominicano y la implementación del DR-CAFTA fue lograr, en materia de redacción, entender en una posterior discusión el significado de lo acordado. En ocasiones, se convenía un aspecto del tratado y al discutirlo más adelante, se podía verificar una nueva interpretación o precisión de lo pactado. Muchas veces por esa vía se llegaba a la frontera de nuevos acuerdos.

Desde la perspectiva de la política interna, hay un error que no es obvio en esta etapa, sino posteriormente, y es el de “vender” el tratado a un público reticente destacando los beneficios para el consumidor y la posible reducción de precios de los artículos de consumo. Como es por todos conocido, los resultados del tratado no se perciben de inmediato. Pero, en adición a esto, generalmente los bienes de consumo masivo y los de la canasta básica son parte de la estructura productiva de un país, por lo que suelen quedar consignados en las etapas más largas de desmonte de aranceles y protección.

RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN Y PUESTA EN MARCHA DEL TRATADO: LA REFORMA DEL ESTADO

Indiscutiblemente, un acuerdo comercial de tercera generación con una potencia mundial como los Estados Unidos comprende implicaciones que van más allá de las repercusiones tradicionales de estos tratados. Para los socios comerciales de los Estados Unidos, las transformaciones que han tenido lugar impactan tanto sobre instituciones gubernamentales como sobre marcos jurídicos existentes y crean la obligación de adoptar nuevas legislaciones. En relación con este último aspecto, los cambios normativos son generalmente necesarios; sin embargo, el sistema imperante —el *establishment*— se resiste al cambio y procura bloquear dichas modificaciones o adopciones; ejemplos pueden ser las leyes relativas a compras y obras públicas o referidas al tema del soborno en comercio e inversión.

Otra consecuencia de la firma de un acuerdo de este tipo es la armonización de políticas, reglas y procedimientos, obligación que se deriva de los compromisos asumidos, sin que se logren otros aspectos positivos de una integración económica. En el caso del DR-CAFTA, esto se constata en materia de propiedad intelectual, particularmente en las obligaciones de cumplimiento de la ley —*enforcement*—, así como en el reconocimiento del Sistema de Inocuidad de cárnicos de los Estados Unidos, entre otros aspectos.

Ahora bien, desde la perspectiva de la administración pública, hay que afirmar que, con las acciones emprendidas, se vislumbra un giro importante hacia la institucionalidad y una mayor transparencia y seguridad jurídica. Para el cabal cumplimiento del convenio, se efectúan cambios administrativos como la modernización y armonización de procedimientos y procesos que, favorablemente, conllevan a la reducción de costos operacionales para las empresas y para las autoridades gubernamentales.

Las revisiones a las que se ve sometido el aparato estatal comprometido con las obligaciones del tratado ponen en evidencia debilidades institucionales de orden administrativo, normativo y organizacional. Este diagnóstico no contemplado promueve acciones internas que quizás habrían sido relegadas por años y que facilitan la renovación de esas estructuras, y, sobre todo, permite avanzar en eliminar la discrecionalidad de los funcionarios y empleados del Estado. Sin embargo, aun en la valoración positiva de este resultado, hay que reafirmar que el proceso en sí mismo no se justifica al violentar los principios del Derecho Internacional.

Obviamente, no deja de ser un aspecto negativo el hecho de que sea una obligación que viene de fuera, sin respetar en algunas ocasiones la idiosincrasia de cada pueblo y su tradición y fundamentos jurídicos.

Como ejemplo de las transformaciones que ha traído la implementación y vigencia del DR-CAFTA en relación con la República Dominicana, pueden mostrarse los profundos cambios que se han verificado en la Secretaría de Estado de Hacienda, en la Dirección General de Aduanas y en la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial, para mencionar sólo tres casos.

Entre las transformaciones de la estructura organizacional que ha convenido la Secretaría de Estado de Hacienda se encuentran:

- la creación e instalación de la Dirección General de Contratación Pública;
- la creación y puesta en marcha del portal *www.compras dominicanas.gov.do*;
- la creación y el acceso al Sistema de Impugnación de procesos de compras y contratación;
- el diseño y la puesta en vigencia del Registro Único de Proveedores de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones del Estado dominicano.

Todas estas acciones han contribuido a una mayor transparencia de los procesos tanto de compras de bienes y servicios por parte del Estado como de construcción de obras públicas.

Una institución con grandes retos en la administración de las obligaciones y compromisos del país en cualquier acuerdo de libre comercio es la Dirección General de Aduanas (DGA). Entre los ajustes realizados en la DGA durante los dos primeros años de vigencia del DR-CAFTA se encuentran:

- *Desarrollo del Sistema de Gestión de Riesgo*: la DGA ha desarrollado un Sistema de Gestión de Riesgo para cumplir con el compromiso, en el ámbito nacional, de “desaduanizar”, es decir, procesar la entrega de las mercancías, en el tiempo previsto por el tratado. Adicionalmente, se reduce o elimina la discrecionalidad en el manejo de la operación, con lo cual disminuyen las prácticas corruptas en las administraciones aduaneras. Esto conduce a una actuación predecible del control aduanero, incrementa el control fiscal y reduce la evasión.
- *Creación y puesta en marcha del portal www.dga.gov.do*: este portal ofrece informaciones de la institución y servicios virtuales tales como la realización de trámites necesarios para la liberación de la mercancía, las 24 horas del día, los siete días de la semana, reduciendo el tiempo de liberación. Los importadores o usuarios de servicios aduaneros pueden remitir por esta vía los manifiestos de las líneas navieras, las declaraciones de los importadores, así como cualquier otro documento que fundamente una importación. Igualmente, a través del portal los importadores pueden calcular los impuestos que deben pagar y emitir el pago con una transferencia bancaria.
- *Interconexión con instituciones vinculadas*: a fin de facilitar los procesos a las empresas usuarias de los servicios y a las instituciones del sector público vinculadas a este tipo de actividades, como la Secretaría de Estado de Agricultura, el Centro de Exportaciones e Inversión de la República Dominicana, la Dirección General de Impuestos Internos, los puertos y los aeropuertos. Este sistema provee una mayor transparencia en las actuaciones de la DGA y facilita, por ejemplo, el manejo de los contingentes agrícolas, así como la ejecución y administración electrónica del DR-CAFTA.

Las discusiones más álgidas y duras, tanto en la negociación como en la implementación con todos los países con los que ya se ha concluido un TLC, son las relativas a los derechos de propiedad intelectual. Los intereses y, particularmente, la presión de los *lobbies* en estos aspectos son enormes; por lo tanto, las exigencias de la USTR son más enérgicas y rigurosas. Para responder a esos compromisos, que en ocasiones son OMC-plus,³ las instancias gubernamentales deben transformarse profundamente. En la República Dominicana, es el caso de la Oficina Nacional de Propiedad Industrial (ONAPI), que ha ejecutado numerosas acciones para estos fines:

- la implementación del Sistema de Administración de Propiedad Industrial (IPAS, por sus siglas en inglés), que pone en marcha el proceso electrónico de solicitud de marcas;
- la digitalización de los archivos de la institución, la implementación de un manual (común) de examinadores de patentes para la República Dominicana y Centroamérica, y
- un programa a corto, mediano y largo plazo de fortalecimiento de las capacidades de sus funcionarios y empleados en temas recientes como protección de datos de prueba, marcas sonoras y olfativas, indicaciones geográficas, entre otros.

En pocas palabras, el acuerdo ha hecho que la ONAPI ejecute una profunda revisión de sus procesos internos para modernizar y hacer más eficiente la institución y consolidar el nivel técnico profesional de esta dependencia gubernamental.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Una vez iniciada la consulta y negociación de los textos legales, el proceso se vuelve casi inevitable. El capítulo sobre transparencia del DR-CAFTA obliga a los socios comerciales de los Estados Unidos a remitir y consultar opiniones con anterioridad a cualquier normativa que se pretenda someter a los parlamentos o congresos y convertir en ley.

El margen de maniobra para el diseño de políticas comerciales de las naciones signatarias de un TLC con los Estados Unidos queda reducido a los marcos que define cada tratado, y lo mismo sucede con cualquier negociación de otros acuerdos de libre comercio. Sin embargo, las reformas

exigidas por los Estados Unidos no se detienen, y con ellas la armonización de los procedimientos, leyes y regulaciones entre las naciones que han firmado tratados con esa nación.

Un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos implica serios y profundos cambios en el aparato estatal del país firmante, que en ocasiones impactan en la propia Constitución. La adecuación de los marcos legales durante la implementación obliga a los Estados a “compartir soberanía” en un proceso tan propio como es el de formular leyes, decretos y resoluciones del Derecho Adjetivo de una nación. En este caso, la armonización de procedimientos, generalmente para adecuarlos a la legislación de los Estados Unidos, distorsiona en ocasiones las tradiciones jurídicas más arraigadas del Derecho latino.

NOTAS

1. Énfasis de la autora.
2. Declaraciones a la prensa de la Embajadora Susan Schwab en visita a Lima, 30 de mayo de 2008.
3. Compromisos que superan las obligaciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

VIII. EL TLC PERÚ-ESTADOS UNIDOS: RIESGOS Y OPORTUNIDADES

PABLO DE LA FLOR

Antamina

La negociación del tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos marcó un hito de vital importancia para el Perú, no solamente por la significación de la plaza norteamericana como destino principal de las exportaciones peruanas, sino también como consecuencia de los procesos internos desencadenados por el acuerdo y su impacto en la consolidación de una orientación comercial aperturista. En ese sentido, además de consolidar el acceso preferente al mercado estadounidense, el TLC permitió impulsar un proceso de liberalización más amplio, que ha estado aparejado con la reducción unilateral de aranceles y la negociación de multitud de otros acuerdos bilaterales.

La culminación del TLC con los Estados Unidos resulta aún más trascendente si se consideran las circunstancias extraordinarias que rodearon su aprobación y puesta en vigencia. Si bien el cierre del proceso negociador (y la aprobación inicial por parte del Poder Legislativo peruano) se alcanzó bajo liderazgo del Partido Republicano en el Congreso estadounidense, la correlación de fuerzas en este último cambió luego de las elecciones de 2006. Fue necesario, entonces, responder a las presiones de los demócratas y al nuevo entendimiento alcanzado en materia de política comercial en el Congreso norteamericano, incorporando adendas a los capítulos de medio ambiente, laboral y de propiedad intelectual. Se consignaron disciplinas más exigentes en el caso de los primeros dos capítulos, y mayores flexibilidades en lo referente al último.

Sólo así resultó posible asegurar la aprobación del acuerdo por amplia mayoría tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos. No obstante lo anterior, la notificación para la implementación del acuerdo recién pudo concretarse tres días antes del

relevo presidencial en la Casa Blanca, y la Oficina del Representante Comercial (USTR) actuó en contra de las recomendaciones del Comité de Medios y Arbitrios.

Por lo demás, no hay que perder de vista la génesis de la negociación y el hecho de que el gobierno estadounidense había privilegiado originalmente el cierre de un acuerdo con Colombia. La insistencia del presidente Alejandro Toledo en lograr la incorporación del Perú en las negociaciones, así como las gestiones posteriores de Ecuador para que se lo considerara en el proceso original, desembocó en el replanteamiento del esquema y el lanzamiento de una negociación en formato 1 + 3. Bolivia fue invitada a participar con la expectativa, truncada por razones políticas, de que se plegaría posteriormente como integrante pleno.

Como se sabe, el Perú y Colombia desarrollaron sus negociaciones de forma coordinada a partir de textos compartidos y consensuados. No obstante, en la etapa final primaron las sensibilidades de cada uno de los participantes, y éstas resultaron en la incorporación de precisiones en un número reducido de disciplinas. En el caso de Ecuador, donde la oposición al TLC resultó bastante más amplia y persistente, el cambio de gobierno y la adopción de lineamientos en materia económica incompatibles con las negociaciones determinaron el alejamiento del proceso.

A pesar de haber culminado con las negociaciones de manera casi simultánea, el proceso de ratificación de los textos ha tenido un destino diferente en el caso de Colombia. Lamentablemente, la persistencia de fuertes críticas provenientes de sectores del Partido Demócrata respecto de la situación de violencia contra los líderes sindicales en ese país impidió que el acuerdo fuera revisado en el Congreso estadounidense, por lo que la aprobación del TLC aún está pendiente.

El presente artículo busca analizar los beneficios, costos, oportunidades y riesgos que se generarán para el Perú como resultado de la implementación del acuerdo. En los acápite siguientes se discutirán las asimetrías existentes entre ambas partes, se revisarán las características principales de los principales capítulos y disciplinas negociados, se revisarán las motivaciones detrás de las negociaciones y se analizarán algunos aspectos de la dinámica política del proceso. El artículo concluye con unas recomendaciones orientadas a buscar la optimización de los beneficios del acuerdo.

SOCIOS DESIGUALES

A riesgo de reiterar lo obvio, resulta importante presentar una visión general sobre las principales características y los contrastes entre ambos socios. Así, si bien es cierto que la economía peruana ha venido creciendo de forma muy dinámica (90 meses de crecimiento ininterrumpido) a lo largo de los últimos años como resultado del importante proceso de reformas impulsadas desde inicios de los años noventa, el PBI peruano (US\$ 65.000 millones) representa menos del 0,5% del estadounidense, o apenas el 5% de su renta media.

Para poner las cosas en perspectiva, la economía del Perú es comparable a la del estado de Utah. En términos del Índice de Desarrollo Humano de la Organización de las Naciones Unidas, los contrastes resultan igualmente notables: mientras Estados Unidos ocupa el 12° lugar en la lista, el Perú se coloca en el 87° lugar.

En términos comerciales, los Estados Unidos todavía representan el principal destino de las exportaciones peruanas (18% del total). Es importante recalcar el carácter geográficamente diversificado de las ventas nacionales y la creciente importancia asumida por China como mercado (es el segundo destino, con aproximadamente 12% del total exportado en 2008; ver cuadro 1).

En términos de composición, el 66,9% de las exportaciones peruanas a los Estados Unidos están constituidas por productos tradicionales, principalmente minerales. Sin embargo, han sido los productos no tradicionales (agroindustriales y textiles) los de más rápido crecimiento en el comercio bilateral durante los últimos años (ver cuadro 2).

Por su parte, el Perú es un socio comercialmente marginal para los Estados Unidos, ya que absorbe apenas el 0,3% de sus ventas totales. El grueso de las exportaciones norteamericanas están constituidas por bienes de capital, insumos industriales y granos. Las compras peruanas procedentes de los Estados Unidos representan el 19% del total importado.

En lo que atañe al *stock* de inversión extranjera directa (IED), hay que destacar que los Estados Unidos han ido perdiendo el dominio histórico que mantuvieron hasta la década de los noventa. En la actualidad, las inversiones españolas mantienen la primacía (US\$ 3.700 millones o 24% del *stock* total) y ha crecido la participación de los capitales chilenos y, más recientemente, de los chinos. Estos últimos se han concentrado sobre todo en los sectores extractivos, especialmente en la minería.

Cuadro 1. Principales países de destino de las exportaciones peruanas, 2008

País	Valor de las exportaciones (en millones de US\$)	Participación (en %)
Estados Unidos	5.742	18,4
China	3.737	12,0
Suiza	3.410	10,9
Canadá	1.950	6,3
Japón	1.853	5,9
Chile	1.838	5,9
Venezuela	1.076	3,5
Alemania	1.028	3,3
España	1.015	3,3

Fuente: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).

LAS RAZONES DE LA NEGOCIACIÓN

Para el Perú, la razón fundamental para negociar el TLC con los Estados Unidos pasaba por la necesidad de garantizar y profundizar las preferencias obtenidas al amparo de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas (ATPDEA, por sus siglas en inglés). Como se recordará, este esquema ha venido siendo unilateralmente extendido por los Estados Unidos a Colombia, Ecuador, el Perú y Bolivia desde 1991,¹ con el propósito de facilitar el desarrollo alternativo y apuntalar los programas de erradicación de cultivos ilícitos. Si bien la vigencia de este tratamiento preferencial se fija por plazos limitados, éstos se han ido extendiendo periódicamente, no sin algunos baches y ocasionales sobresaltos.

Cuadro 2. Exportaciones peruanas hacia los Estados Unidos por sector, 2008

Sector	Subsector	Valor (en millones de US\$)	Variación (en %)
Tradicional	Agropecuario	167	15,9
	Minería y petróleo	3.648	1,8
	Pesquero	26	53,1
Total tradicional		3.841	2,6
No tradicional	Agropecuario	587	19,8
	Maderas y papeles	51	-32,5
	Metal-mecánico	55	27,0
	Minería no metálica	56	-13,4
	Pesquero	90	11,7
	Piel y cueros	3	-26,4
	Químico	61	27,8
	Sidero-metalúrgico	116	60,2
	Textil	808	-3,4
	Varios	76	-21,9
Total no tradicional		1.903	5,0

Fuente: SUNAT.

La importancia de este esquema de tratamiento preferencial resulta insoslayable, considerando la amplia cobertura e inclusión de productos de interés para los exportadores peruanos (agroindustria, textiles y confecciones). De hecho, la fuerte dinámica expansiva de las ventas peruanas a los Estados Unidos durante los últimos años ha estado condicionada en buena medida por la vigencia de las preferencias del ATPDEA, por lo que el mantenimiento del esquema ha sido una de las consideraciones fundamentales de la política comercial peruana de los últimos años.

Desde esa perspectiva, el carácter temporal del ATPDEA ha constituido un importante factor de inestabilidad, no solamente debido a los desfases generados durante los procesos de renovación, que en ocasiones han resultado en la restitución temporal de aranceles, sino también en virtud de los potenciales cuestionamientos que podrían plantearse en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre el esquema de preferencias. Por lo demás, su carácter discrecional lo torna altamente susceptible a las presiones proteccionistas de sectores que se sienten afectados por el incremento en las exportaciones beneficiadas. Conviene recordar, en ese contexto, la infructuosa iniciativa de algunos productores estadounidenses de espárragos para lograr la suspensión del programa de preferencias para su producto.

Despejar las incertidumbres vinculadas a un programa de carácter temporal y discrecional como el ATPDEA era necesario para darle mayor predictibilidad al entorno en el que operan los exportadores y propiciar inversiones de envergadura. Vista de ese modo, la negociación del TLC fue concebida como un esfuerzo por garantizar el acceso continuo al mercado estadounidense y atraer las inversiones requeridas para sostener ese esfuerzo. Los múltiples análisis emprendidos tanto por entidades académicas y consultores locales como por organismos multilaterales arrojan como resultado un impacto económico significativamente positivo en todas las variables evaluadas.

Si bien no fue planteado en esos términos, al consolidar y profundizar en sus distintos capítulos las reformas económicas emprendidas con anterioridad, el TLC posibilitó el anclaje más firme de esas iniciativas.² Es interesante anotar que la mayor parte de las disciplinas acordadas no implican niveles adicionales de liberalización, debido a los altos niveles de apertura alcanzados por la economía peruana durante la década anterior. De hecho, a diferencia de lo ocurrido en el caso de Colombia, donde los textos

consensuados implicaban la puesta en vigencia de importantes reformas no implementadas hasta entonces, para el Perú los capítulos de servicios transfronterizos, telecomunicaciones, servicios financieros e inversiones no supusieron cambios normativos sustantivos.

Evidentemente, para los Estados Unidos el principal factor motivador de la negociación no fue precisamente el comercial, sino que pesó más el interés de seguir avanzando en el proyecto del “bilateralismo competitivo” planteado bajo el liderazgo del entonces Representante Comercial y hoy Presidente del Banco Mundial Robert Zoellick. En consonancia con ese abordaje, los Estados Unidos han venido impulsando la agenda comercial (en particular, la reducción arancelaria) y la inclusión de temas como servicios, inversiones y propiedad intelectual, que no habían tenido cabida en el nivel multilateral, o cuyo tratamiento se fue complicando en la OMC u otros foros como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), donde los Estados Unidos quisieron impulsar procesos más amplios de integración comercial. El esquema de acercamiento bilateral ganó particular notoriedad en la región luego de que se evidenciara la inviabilidad de las negociaciones del ALCA.

No menos relevante, el surgimiento de opciones políticas populistas marcadamente críticas hacia la actuación estadounidense en América Latina motivó al gobierno de ese país a buscar un acercamiento especial con aquellos Estados con los que mantenía mayores afinidades en la región. De allí que haya privilegiado la negociación de acuerdos con el Perú y Colombia y optara por el alejamiento de Ecuador y la exclusión de Bolivia, luego de la primera fase tentativa del proceso.

PRINCIPALES ELEMENTOS DEL ACUERDO

El acuerdo con los Estados Unidos, el más amplio negociado por el Perú, consta de 23 capítulos, además de anexos y compromisos complementarios. Si bien la normativa negociada tiene un carácter fundamentalmente bilateral, en algunas instancias las disciplinas resultan de aplicación plurilateral, a la usanza del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés). Es decir, los compromisos se hacen extensivos a las relaciones entre el Perú y Colombia, hasta entonces pautadas exclusivamente por la normativa comunitaria andina.³

1. TLC: ACCESO A MERCADOS DE MERCANCÍAS

El desarrollo de este capítulo incorpora disciplinas sobre trato nacional, eliminación arancelaria, regímenes especiales como exención de aranceles aduaneros y admisión temporal de mercancías, eliminación de medidas no arancelarias que restrinjan el comercio, entre otros. Asimismo, especifica medidas para el tratamiento de mercancías agrícolas, un mecanismo de salvaguardias y la administración de las cuotas para un grupo de productos de alta sensibilidad. En función de los alcances obtenidos, puede considerarse que los compromisos cumplen con creces las aspiraciones planteadas por el Perú. En efecto, la totalidad de las importaciones que realizan los Estados Unidos desde el Perú se encuentran liberadas desde el primer día de vigencia del tratado. De esa manera, el TLC consolida y amplía las condiciones favorables contenidas en el ATPDEA.

Para citar el ámbito del sector textil y de confecciones, hay que reseñar que el TLC consagra la eliminación arancelaria inmediata para todo el universo de partidas en estricta reciprocidad. Las reglas de origen conseguidas resultan compatibles con las adoptadas en el ATPDEA e incluyen algunas mejoras marginales. El TLC deja abierta igualmente la posibilidad de negociar a futuro esquemas de acumulación con otros países que cuenten también con acuerdos suscritos con los Estados Unidos, aspecto muy importante para lograr la integración productiva de la industria en la región.

La oferta estadounidense en el ámbito industrial se articula alrededor de dos canastas: la primera corresponde a ítems que se desgravan de forma inmediata, y para la segunda, lineal, se plantea la desgravación en diez años. A excepción de 20 líneas arancelarias correspondientes a calzado (17) y atún (3), todos los ítems están incluidos en la primera canasta. Es decir, salvo por las partidas antes mencionadas, los productos no incluidos en el ATPDEA también ingresarán con arancel cero. Las líneas arancelarias restantes (20) están sujetas al programa de desgravación en diez años. Ningún producto está excluido del programa de desgravación.

Por su parte, en el sector agrícola también se consolida el acceso al mercado estadounidense de todos los productos beneficiados por el ATPDEA. El Perú obtuvo acceso inmediato libre de aranceles al mercado norteamericano para el 90% del total de partidas arancelarias agropecuarias. Esto significa que para productos como el etanol, la alcachofa, la cebolla,

el espárrago, el mango, las menestras, la pprika, el plátano, la uva, así como otras frutas y hortalizas que tienen como mercado de destino más importante los Estados Unidos, se mantiene el ingreso libre de aranceles. Además, se extienden estas preferencias a productos anteriormente no cubiertos, tales como las aceitunas, el algodón en fibra, las demás conservas de hortalizas y frutas. Así, el 99% del valor de las actuales exportaciones peruanas ingresa libre de aranceles en forma permanente e inmediata al mercado estadounidense.

Cabe señalar que, con excepción de 47 subpartidas arancelarias (relacionadas con el azúcar), el resto de los productos (141 líneas arancelarias correspondientes a quesos, leche evaporada y condensada y otros productos lácteos procesados) dejarán de pagar arancel en plazos lineales de desgravación de 5, 10, 15 y 17 años.

Adicionalmente, el Perú consigu cuotas de exportación al mercado estadounidense libres de arancel para leche evaporada y leche condensada (6.000 toneladas métricas, TM); quesos (2.500 TM); productos lácteos procesados como manjar blanco (2.000 TM) y azúcar (11.000 TM adicionales a la cuota actual de 43.000 TM). La cuota adicional para este último producto abarca 47 partidas arancelarias que contienen derivados con contenido de azúcar. El uso de la cuota está condicionado a que el Perú alcance el estado de exportador neto en el conjunto de estos productos (en los últimos años ha tenido la condición de importador).

En lo que atne al ingreso de productos estadounidenses al Perú, hay que enfatizar que la oferta para el sector textil y la confección es la eliminación arancelaria inmediata en estricta reciprocidad. Esto significa la apertura inmediata para más de US\$ 32 millones de exportaciones norteamericanas en este sector en el año 2007.

En caso del sector industrial, la oferta peruana se distribuye en cuatro canastas de desgravación para productos nuevos y una canasta adicional para mercancías usadas. Así, el Perú brinda acceso inmediato desgravado para el 77% de las líneas arancelarias, o el equivalente a 72% de las importaciones provenientes de los Estados Unidos. La liberalización en canasta B (5 años) es para el 11% de las líneas arancelarias, lo que significa 5% de las importaciones originarias de los Estados Unidos. A su vez, se ha considerado una canasta de desgravación intermedia (canasta K, eliminación arancelaria en 7 años, lineal) para productos de alta sensibilidad para el Perú. En esta

canasta se encuentran 38 ítems que representan un nivel de importaciones provenientes de los Estados Unidos del 2%. Finalmente, la canasta C (10 años) incluye el 10% de las líneas arancelarias o un 19% de las importaciones provenientes de los Estados Unidos.

Es importante señalar que la desgravación se hace extensiva a los productos originarios usados, a excepción de aquellos prohibidos en la legislación vigente, como ropa y calzado; neumáticos; vehículos, motores, partes y repuestos de uso automotor; y bienes, maquinaria y equipos que utilicen fuente de energía radioactiva. Estas excepciones no aplican para los productos remanufacturados, que gozan de un plazo de gracia de 5 años cuando mantienen períodos de desgravación arancelaria de 5 y 10 años.

En el caso del sector agrícola, el Perú otorgó un acceso libre de aranceles para el 56% de las partidas, que involucran el 89% del valor total importado desde los Estados Unidos. Éstas incluyen el algodón, el trigo, la cebada, los aceites y los vegetales en bruto. En todos estos rubros el Perú mantiene una importante posición deficitaria.

Para los productos sensibles, el Perú obtuvo plazos de desgravación largos, situados entre 10 y 17 años. Adicionalmente se incluyeron contingentes arancelarios modestos y plazos de gracia variables. Se trata de un total de 125 partidas arancelarias, entre las que se encuentran los siguientes rubros: lácteos, maíz, arroz, carnes (cerdo, pollo, bovino) y aceites refinados.

A fin de facilitar la transición para los productores de este último grupo, se ha formulado paralelamente al programa de liberalización un Programa de Reconversión Productiva y Competitividad. El objetivo es permitir un aprovechamiento adecuado de las oportunidades de exportación generadas por el TLC Perú-Estados Unidos y a su vez facilitar el ajuste de los productores a las nuevas condiciones del mercado interno. El instrumento más importante del referido programa es la compensación a los productores nacionales por las rebajas de los aranceles ocasionadas como consecuencia de la suscripción del TLC.

En lo que atañe a las medidas sanitarias y fitosanitarias, las partes acuerdan establecer un comité permanente para atender los problemas que afecten el comercio recíproco y así poder expandir las oportunidades de comercio para hacerlo más seguro. El comité reforzará la relación entre las entidades responsables en materias sanitarias y fitosanitarias y se reunirá las veces que resulte necesario. Con ello se busca acelerar los procesos de gestión para el acceso de los productos agropecuarios, vía el reconocimiento

de equivalencias de sistemas y declaración de zonas de producción libres de plagas y enfermedades, según lo requerido.

El capítulo de acceso a mercados incluye la categoría de “productos distintivos”. Así, en el caso de los Estados Unidos, el Perú reconoce el “Bourbon Whiskey” y el “Tennessee Whiskey”. Por su parte, los Estados Unidos reconocen como producto distintivo del Perú el “Pisco Perú”. Este reconocimiento impide la venta de productos distintivos como los señalados, a menos que hayan sido elaborado en la parte de conformidad con las leyes y regulaciones de esa parte que rijan la elaboración de dichos productos. Adicionalmente, a solicitud de una parte, se podrá considerar una enmienda al tratado para designar una nueva mercancía como producto distintivo.

2. COMERCIO DE SERVICIOS

El acuerdo cubre el “comercio transfronterizo de servicios” entendido como aquel que se suministra fuera de las fronteras (el servicio se desplaza, modo 1), se consume en el extranjero (el consumidor se desplaza al lugar donde el servicio es ofrecido, modo 2) o es provisto por personas naturales que se desplazan al lugar donde demandan su servicio (modo 4). El capítulo correspondiente cubre también parcialmente la inversión en servicios o presencia comercial (modo 3) mediante la aplicación de disciplinas de acceso a mercados, reglamentación nacional y transparencia.⁴

El propósito fundamental de las disciplinas asumidas es garantizar el principio de no discriminación. Es decir, las partes les otorgan a los proveedores de servicios del otro país, como mínimo, el mismo trato que a los nacionales. En caso de que uno de los países otorgue un mejor trato a un tercer país, inmediatamente deberá extender el mismo nivel de cobertura a los proveedores de servicios del otro país signatario del tratado (trato de nación más favorecida). Nótese que las disciplinas aplicables se refieren a medidas internas, dentro de las fronteras, directamente vinculadas a la legislación y regulación nacional.⁵

Asimismo, los países se comprometen a no imponer restricciones cuantitativas discriminatorias. El principio es prácticamente idéntico al establecido en el plano multilateral, salvo por la no inclusión de las limitaciones a la participación de capital extranjero, obligación que se considera cubierta por los compromisos de no discriminación. Igualmente, se mantiene el compromiso de no exigir como requisito para suministrar el

servicio ningún tipo de presencia comercial en el otro país, ya sea a través de una persona natural, empresa u oficina.

El artículo de medidas disconformes establece el enfoque negativo de la liberalización. Los países pueden mantener cualquier medida de nivel central o regional inconsistente con los principios de no discriminación, no imposición de restricciones discriminatorias o presencia local, en la medida en que sean listadas en un anexo (Anexo I, Medidas Disconformes). Las medidas para el ámbito local pueden mantenerse sin necesidad de ser listadas.

Asimismo, se establece que una medida restrictiva puede ser modificada siempre que no varíe el grado de disconformidad (principio de consolidación del statu quo). Es decir, los países no podrán emitir en el futuro una ley, reglamento u otra disposición que vuelva una medida más restrictiva que la anterior. Por otro lado, respecto a las medidas listadas en el Anexo I, cualquier modificación legal que haga menos restrictiva una medida consolidará automáticamente el nuevo nivel de apertura. También se incluyen reservas a futuro.

En materia de autorizaciones para suministrar un servicio, a petición del solicitante, se facilitará información sobre el estado de la solicitud y se comunicará la decisión final en un tiempo razonable. Las partes se comprometen a establecer mecanismos para responder a consultas de personas interesadas. Asimismo, se asumen compromisos relativos a prepublicación y a responder por escrito a los comentarios recibidos. También se establece que habrá un plazo razonable entre la publicación y la entrada en vigor de la regulación.

Otro elemento importante es la disciplina sobre reconocimiento mutuo. En este tema, los compromisos no son muy ambiciosos: se estipula la posibilidad de reconocer la educación o licencias a un determinado país y que dicho reconocimiento se dé mediante armonización, acuerdo o convenio, o unilateral. Dada la naturaleza preferencial de dicho reconocimiento, se otorga una excepción al principio de nación más favorecida a aquellos países que otorguen reconocimiento a terceros, bajo cualquiera de las modalidades mencionadas. No obstante, el país que tenga un acuerdo de reconocimiento mutuo con un tercer país brindará oportunidades a su socio en el acuerdo para negociar uno similar.

Con respecto a las transferencias y los pagos al exterior, los países firmantes se comprometen a que se realicen de manera libre, sin demora y en moneda de libre circulación al tipo de cambio vigente. Sin embargo,

un país puede restringir las transferencias por medio de la aplicación equitativa, no discriminatoria y de buena fe de su legislación respecto a quiebras, insolvencia, protección de los acreedores e infracciones criminales o penales, entre otros.

El tema de los servicios profesionales fue uno de los que mereció la atención preferente del Perú. En ese sentido, se logró incluir un anexo sobre el tema que está dividido en tres componentes: a) desarrollo de estándares para que sea posible el reconocimiento, b) grupo de trabajo sobre servicios profesionales, y c) licencias temporales para ingenieros. En relación con el primer punto, los países se comprometen a promover el desarrollo de normas y criterios mutuamente aceptables para el otorgamiento y reconocimiento de licencias profesionales. Con el objeto de facilitar estas actividades, se establece un grupo de trabajo, que se ocupará de promover procedimientos que incentiven el otorgamiento de licencias y su reconocimiento por las autoridades competentes. Con el objeto de enfocar el trabajo inicial, se priorizaron las profesiones de ingeniería, arquitectura y contabilidad (esta última sólo para el Perú).

El tercer componente del anexo se refiere a las licencias temporales para ingenieros. Con el objeto de establecer procedimientos para el otorgamiento de licencias temporales para ingenieros, se solicitará a los organismos profesionales que presenten sus recomendaciones sobre la elaboración de procedimientos para otorgar licencias temporales y las especialidades a priorizar. Asimismo, se establece un mecanismo para que tales recomendaciones sean compatibles con los acuerdos y se vean implementadas.

3. INVERSIONES

El capítulo de inversión otorga protección a los inversionistas y a las inversiones realizadas por éstos respecto de medidas que adopte cualquiera de los Estados, aunque no extiende tal protección a cualesquiera actos o hechos que cesaron de existir o que ocurrieron antes de la entrada en vigencia del tratado, sujeto a algunas disposiciones particulares que especifica el propio capítulo.

De manera similar, se establece como principio rector la no discriminación. Las partes deben, como mínimo, otorgar a las inversiones y los inversionistas del otro país el mismo trato que a los nacionales, y

en caso de que uno de los países otorgue un mejor trato a un tercer país, inmediatamente tiene que extender el mismo nivel de trato a las inversiones y los inversionistas del otro país miembro del acuerdo (trato de nación más favorecida). Igualmente, las partes se comprometen a no supeditar el establecimiento, la expansión, la administración, la conducción, la operación, la venta u otra disposición de una inversión al cumplimiento de requisitos de contenido nacional o requisitos similares.

De la misma forma que para los servicios, el artículo de medidas disconformes establece el enfoque de liberalización. Así, se lista cualquier medida inconsistente con los principios de no discriminación o con los requisitos de desempeño, salvo las medidas del ámbito local, que se pueden mantener sin necesidad de ser listadas. Toda restricción vigente no listada se entenderá como liberalizada. También se listan las reservas a futuro.

Una de las disciplinas más importantes del capítulo de inversión es la relativa a expropiación e indemnización. Los países se comprometen a no expropiar o nacionalizar una inversión, directa o indirectamente, salvo que sea por propósito público, de manera no discriminatoria, mediante pago pronto y efectivo de indemnización y con apego al debido proceso y al nivel mínimo de trato establecido en el acuerdo. La indemnización deberá ser equivalente al valor justo de mercado, será pagada sin demora y será liquidable y transferible.

Con respecto a las transferencias y los pagos al exterior, las partes se comprometen a que las transferencias relacionadas con una inversión se realicen de manera libre, sin demora y en moneda de libre circulación al tipo de cambio vigente. Sin embargo, cada país puede restringir las transferencias por medio de la aplicación equitativa, no discriminatoria y de buena fe de su legislación respecto a quiebras, insolvencia, protección de los acreedores e infracciones criminales o penales, entre otros.

Previo al inicio de una controversia, los países tienen la oportunidad de solucionar sus diferencias mediante un sistema voluntario de consultas y negociación. En el caso de que la disputa no se solucione por esta vía, el inversionista que se considere afectado puede someter a arbitraje, ya sea por cuenta propia o en representación de una empresa, una reclamación, alegando las razones por las que se considera. Asimismo, para iniciar un arbitraje se debe renunciar a cualquier derecho de entablar un proceso ante cualquier tribunal judicial o administrativo u otro procedimiento de solución de controversias.

4. OTROS COMPROMISOS

Además de compromisos referentes al acceso a mercados y apertura en materia de servicios e inversiones, el TLC con los Estados Unidos incluye una amplia cobertura respecto a disciplinas y asuntos no negociados hasta ese entonces por el Perú. Sobre el particular, hay que destacar la inclusión de un capítulo sobre compras públicas, tema respecto del cual el Perú mantenía políticas de preferencias a productores locales, que como consecuencia de los acuerdos asumidos se extienden a los proveedores norteamericanos. En contraprestación, los Estados Unidos extienden el trato nacional con reciprocidad a los productores peruanos que deseen proveer sus bienes y servicios en el ámbito federal y para aquellos Estados norteamericanos que hayan comprometido su adhesión al acuerdo.

También se incluye un capítulo de obstáculos técnicos al comercio y aduanas. En el primero de los casos, los compromisos asumidos son de carácter muy limitado y no van más allá de los alcances que sobre el particular las partes asumieron en el seno de la OMC. Esto contrasta con la amplitud de los del capítulo aduanero, que establece disciplinas de gran relevancia en lo que atañe a la transparencia de los procedimientos aduaneros, así como plazos y resoluciones anticipadas, entre otros. En términos generales, los compromisos se traducirán en la agilización y modernización de las operaciones aduaneras. El capítulo establece plazos de transición para los compromisos más complejos del acuerdo.

Al igual que lo ocurrido en el caso del DR-CAFTA, en el acuerdo con el Perú también se incluyó un grupo de trabajo sobre cooperación. Lamentablemente, los alcances de los compromisos han sido sumamente limitados y las deliberaciones del referido grupo no resultaron en la canalización de importantes recursos frescos para apoyar la implementación del acuerdo.

Otros capítulos medulares del TLC fueron los de medio ambiente, derechos laborales y propiedad intelectual. Si bien este último fue el de mayor gravitación en el Perú –en virtud de los debates internos surgidos en torno al impacto de los compromisos sobre la protección de la salud–, en los Estados Unidos fueron los dos primeros temas los que concitaron mayor atención. Como se ha mencionado en el acápite introductorio, las presiones ejercidas sobre la autoridad comercial por parte de un importante grupo de congresistas demócratas y el acuerdo alcanzado entre éstos y el Poder

Ejecutivo devinieron en un nuevo balance y en la inclusión de cambios importantes en el acuerdo suscrito.

El capítulo de propiedad intelectual es de gran complejidad y cubre todos los temas vinculados a derechos de autor y patentes. Entre todos los acápite tratados, el tema que causó mayor polémica y discusión fue el relacionado con la protección de los datos de prueba, no contemplada en la legislación peruana. Mediante este mecanismo, queda protegida la información referida a las pruebas médicas y de laboratorio que deberán presentarse para lograr las autorizaciones de comercialización por parte de las autoridades sanitarias competentes. Resulta importante resaltar que la inclusión de este esquema no implica formalmente una ampliación de los plazos de duración de las patentes.

La adopción de este mecanismo por parte del Perú requirió la modificación de la normativa vigente dentro de la CAN, a fin de permitir a los países miembros que así lo decidieran ir más allá de lo estipulado por la resolución comunitaria anterior, situación que se tornó difícil en virtud de la virulenta oposición de Bolivia. El apoyo brindado por Ecuador al Perú y Colombia permitió superar el *impasse*.

Por otra parte, el acuerdo incorpora una carta complementaria en la que queda plenamente resguardado el derecho que mantienen las partes de dejar en suspenso los compromisos del capítulo a fin de adoptar las medidas necesarias para enfrentar cualquier situación de emergencia sanitaria que pudiera surgir. Los alcances de dichos textos son consistentes con lo establecido en la Decisión sobre Salud y Propiedad Intelectual adoptada por la OMC en agosto de 2003.⁶

Si bien las disciplinas ambientales y laborales no forman parte de la agenda comercial multilateral,⁷ los Estados Unidos han incorporado paulatinamente estos temas en los TLC que han ido negociando. Así, los textos originalmente consensuados en el acuerdo con el Perú se corresponden con los compromisos de carácter general incorporados por los Estados Unidos en otros acuerdos. En ese sentido, se establecía el cometido de las partes de implementar su propia legislación sobre la materia, asumiendo en el caso laboral la adhesión a los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Respecto del último de los temas, resulta conveniente recalcar que el Perú ya había ratificado antes de la negociación todos los compromisos. Por lo demás, este país mantiene uno de los regímenes laborales menos flexibles del continente.

Originalmente se contemplaba que los incumplimientos a los compromisos establecidos para situaciones que pudieran generar flujos comerciales que afectaran negativamente a la otra parte estuvieran sujetos a un procedimiento de consultas y resolución de controversias que desembocara en la imposición de multas (que fueran canalizadas para el fortalecimiento de las autoridades a cargo del proceso de supervisión laboral o medioambiental). Sin embargo, las enmiendas subsecuentes incorporaron el mecanismo general del acuerdo para las controversias ambientales y laborales, y dejaron así abierta la posibilidad de sanciones que pudieran desembocar en la suspensión de los beneficios del acuerdo. Este compromiso constituye una innovación en el contexto de las cada vez más demandantes disciplinas incorporadas por los Estados Unidos en sus acuerdos comerciales.⁸

RIESGOS Y OPORTUNIDADES

Como se ha señalado al inicio de este trabajo, la negociación del TLC con los Estados Unidos impulsó fuertemente el rediseño de la política comercial peruana y la puesta en marcha de un complejo proceso de negociaciones bilaterales⁹ y apertura unilateral. Sobre el particular, conviene plantear algunas reflexiones acerca de los riesgos y las oportunidades vinculadas al acuerdo comercial con los Estados Unidos y el nuevo esquema comercial peruano.

Una de las críticas más fuertes planteada contra el bilateralismo en la forma de acuerdos de apertura preferenciales tiene que ver con el potencial de esa orientación para generar desviación de comercio, en contraposición a la generación de comercio. En ese sentido, el incremento de los flujos comerciales producto de los acuerdos preferenciales puede resultar un indicador engañoso, toda vez que los intercambios generados con proveedores más eficientes de determinado bien podrían estar siendo asumidos por una de las partes en virtud de las preferencias obtenidas. Se trata de un riesgo bien conocido y ampliamente documentado en la literatura.

Sobre el particular, empero, hay que destacar que en el caso de la negociación del TLC con los Estados Unidos, el carácter desigual de las economías y sus obvias complementariedades reducen las posibilidades reales de que pueda presentarse una desviación del comercio. Por lo demás, como se ha señalado, el Perú ha negociado un amplio tejido de

acuerdos comerciales que dan las mismas preferencias a otros potenciales socios, devaluando las ventajas marginales de las que gozan los productores norteamericanos en virtud del acuerdo. En tal sentido, la militancia peruana en materia comercial se ha levantado como el principal garante de que los acuerdos alcanzados resulten en la promoción del comercio y de que se evite la emergencia de intercambios distorsionantes.

Tal es el caso del acuerdo con Canadá, país que comparte muchas de las características económicas de los Estados Unidos y cuyas exportaciones de granos compiten directamente con las de este último. Lo mismo es cierto respecto de las preferencias previamente negociadas por el Perú con sus socios del Mercosur. En el plano industrial, las preferencias otorgadas a los Estados Unidos serán las mismas que reciba la Unión Europea luego de culminado el proceso negociador actualmente en curso. De hecho, una vez culminado este último proceso, más del 90% de los flujos comerciales del Perú estarán cubiertos por un acuerdo u otro.

Adicionalmente, conviene recordar que la negociación del TLC con los Estados Unidos sirvió de acicate para acelerar el proceso de apertura unilateral emprendido por el Perú. En efecto, durante los dos años posteriores a la conclusión de las negociaciones y la puesta en vigencia del acuerdo, el Perú procedió a reducir drásticamente sus aranceles, eliminando las tasas asignadas a los bienes de capital e insumos industriales, además de otros productos de la canasta básica alimenticia y reduciendo a la vez la dispersión de aranceles vigentes. En consecuencia, el Perú cuenta hoy con una de las economías más abiertas del continente. No hay mejor inoculación contra el desvío de comercio que la apertura unilateral al mundo.

Como se desprende de los acápites anteriores, la opción preferente del Perú por la vía bilateral no ha estado reñida con la adopción de posturas aperturistas más amplias. Contrariamente a lo advertido por algunos críticos del bilateralismo, dichas posturas tampoco se han contrapuesto a la activa y decidida participación en los esfuerzos de liberalización comercial multilateral. Por el contrario, la negociación del TLC ha permitido avanzar en la profundización y adopción de disciplinas comerciales de interés mutuo que por su complejidad hubiera sido difícil abordar en un contexto más amplio.¹⁰

Otro riesgo al que no podemos dejar de referirnos tiene que ver con los efectos que podría tener la aceptación en la negociación de la agenda temática propulsada por los Estados Unidos, pero de escaso interés para el

Perú. Ciertamente, si hubiera tenido la opción, el Perú habría preferido no incorporar temas no comerciales en la negociación (propiedad intelectual, medio ambiente y asuntos laborales). Sin embargo, la realidad de la negociación es que la inclusión de esas disciplinas resultaba inevitable, y su aceptación constituyó parte del proceso de intercambios necesario para forjar un acuerdo que en balance resultara satisfactorio para los intereses del país, particularmente en lo que atañe a garantizar las condiciones de acceso a mercados.

De otro lado, resulta pertinente recalcar que la inclusión de los temas medioambientales permitió fortalecer las normas internas, afianzando la protección de los bosques y el control del comercio ilegal de maderas tropicales; temas que habían sido priorizados por distintos grupos de interés nacionales cuya capacidad de llegada al Estado había sido tradicionalmente muy limitada. Los nuevos estándares de protección han sido aceptados con entusiasmo por distintos grupos peruanos que encontraron en el TLC un vehículo para impulsar intereses que hasta entonces no habían logrado ser cabalmente incorporados en la agenda de políticas públicas.

Lo mismo se puede decir de la inclusión del capítulo sobre asuntos laborales. Más allá de las motivaciones que pudieran tener los sectores demócratas y representantes de la *Federación Estadounidense del Trabajo* y el Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO, por sus siglas en inglés) para incorporar esos temas, lo cierto del caso es que el Perú se ha adherido a mayor número de convenios OIT. El gran problema de la legislación laboral en el Perú es que ha creado importantes barreras de acceso que le impiden a gran parte de la fuerza de trabajo informal acceder a las condiciones y los derechos garantizados por el sistema formal. En cualquier caso, las modificaciones normativas asumidas para compatibilizar la legislación peruana con los compromisos del acuerdo no entrañan cambios sustantivos ni incorporan elementos de mayor rigidez al sistema.

La adopción de reglas de origen (REO) es otro elemento de preocupación que amerita una reflexión crítica. Las REO restrictivas, favorecidas por los Estados Unidos y características de este tipo de acuerdos, pueden resultar en la limitación de los flujos comerciales y la generación de corrientes de intercambio distorsionadas. En el caso del TLC con los Estados Unidos, sin embargo, las reglas planteadas para los sectores de interés ofensivo del Perú reflejan las características más destacadas de su aparato productivo y no

plantean mayor problema. Tal es el caso de la regla de “hilado en adelante” para el sector textil. El Perú cuenta con una cadena industrial integrada desde el algodón hasta las prendas, pasando por los hilados y las telas.

La adopción de REO inflexibles puede resultar en la adopción de acuerdos subóptimos, de menor impacto.¹¹ No obstante, tampoco podemos desconocer que tienen la capacidad de mitigar las presiones de algunos grupos de productores de cada país que mantienen la posibilidad de bloquear los acuerdos. En esa perspectiva, la adopción de las REO hace políticamente viables acuerdos que en otras circunstancias resultarían inalcanzables.¹² Desde esa perspectiva, los riesgos de asumir inflexibilidades a través de las REO son limitados y justificados a la luz de las ganancias más amplias garantizadas por el acuerdo.

Dicho esto, sin embargo, existe el riesgo creciente de que la proliferación de REO variantes en virtud de la red de acuerdos negociados resulte en altos costos de transacción en el sistema de administración, lo que generaría dificultades en la capacidad de cumplimiento y tramitación por parte de los propios exportadores. Igualmente, la compleja trama de requisitos negociados hará difícil cualquier esfuerzo de integración más amplia a través de la convergencia en la región. En la medida en que se expanda el abanico de opciones para la calificación de origen, será cada vez más difícil ponerse de acuerdo en los términos a partir de los cuales se podrán fijar las reglas para un esquema de integración general para América Latina.

Del mismo modo, la implementación de acuerdos amplios y complejos como el negociado con los Estados Unidos plantea severos desafíos institucionales. Si bien el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur) peruano ha desarrollado las capacidades técnicas y los cuadros profesionales necesarios para emprender varias negociaciones en paralelo, existe un importante déficit en lo que atañe a las capacidades para la implementación y administración de los propios acuerdos. Las calificaciones y exigencias profesionales para tales labores son sustantivamente distintas de las exigidas por la práctica negociadora y demandan un alto componente de coordinación con la actuación a cargo de distintas entidades públicas y asociaciones de usuarios.

Otro de los temas que ha estado muy presente en el debate interno sobre el TLC tiene que ver con el impacto del programa de apertura sobre el sector agropecuario, habida cuenta de los importantes esquemas de apoyo

interno que los Estados Unidos mantienen a favor de sus productores. Este ha sido –y sigue siendo– un tema de preocupación prioritario para los responsables de formular políticas, que lo han incorporado desde el inicio en la estrategia de negociación. Los problemas generados por los apoyos agrícolas no fueron objeto de las tratativas, ya que se entendía que el tema se estaba ventilando en los foros multilaterales y que la Ronda de Doha desembocaría en una solución concertada a la problemática planteada.

Precisamente en virtud de esas consideraciones, se negociaron períodos de transición largos (que llegan hasta 17 años), contingentes pequeños y tasas de crecimiento limitadas, así como períodos de gracia considerables (hasta cinco años) para aquellos productos que se consideraron como sensibles. Por otra parte, al calibrar los riesgos de potenciales efectos adversos para la agricultura peruana, no se puede dejar de reseñar el extraordinario desempeño reciente de los *commodities* agrícolas, cuyos precios alcanzaron altos históricos en el período posterior al cierre de la negociación. Sin embargo, en consideración al carácter temporal de este fenómeno, resulta necesario asegurar la implementación del sistema de compensaciones y modernización orientado que ha anunciado el gobierno, a fin de facilitar la transición y permitir la reconversión agropecuaria.

En términos de las posibilidades que abre el acuerdo, hay que destacar que buena parte de la dinámica exportadora peruana de los últimos años ha estado impulsada por el acceso irrestricto al mercado norteamericano, situación que evidentemente se consolidará con la puesta en vigencia del TLC. La atracción de inversiones de nacionales y empresas afincadas en otros países, pero interesadas en asegurar su acceso al mercado estadounidense, generará igualmente un mayor dinamismo. En términos más generales, la suscripción del acuerdo, en conjunción con el manejo prudente de las variables macroeconómicas, se convierte en una señal importante para el mercado acerca de la orientación de la política económica. De hecho, las casas clasificadoras de riesgo ya han tomado nota de estas consideraciones y han otorgado el “grado de inversión” a los papeles peruanos.

Más allá de estas consideraciones, empero, conviene no perder de vista que el TLC con los Estados Unidos, como cualquier otro acuerdo comercial, constituye apenas un medio. El aprovechamiento de las oportunidades que el acuerdo ofrece depende, en buena medida, de la evolución que cobre su entorno competitivo, y en ese sentido, de las acciones que puedan desarrollarse para impulsar la agenda de reformas pendientes.¹³ Si bien se

trata de una lista ampliamente conocida de transformaciones asociadas a la generación de condiciones de estabilidad y predictibilidad en el entorno económico y a capacidades institucionales (las llamadas “reformas de segunda generación”), no todas esas intervenciones tienen el mismo grado de urgencia y requieren igual atención.

Se trata más bien de establecer cuáles son las variables y restricciones que constriñen directamente el crecimiento sostenido del país.¹⁴ Los trabajos realizados apuntan a dos ámbitos prioritarios que requieren intervención especial e inmediata. En primer término se encuentra la generación de infraestructura (puertos, carreteras y aeropuertos) necesaria para promover y tornar sostenible el proceso de expansión económica en curso. Se trata de acciones complementarias, generadoras de grandes externalidades positivas, que permitirán rentabilizar proyectos de inversión, y sin cuya generación será literalmente imposible poner en marcha iniciativas productivas de gran alcance.

En segundo lugar, hay que enfatizar el papel del capital humano. El desarrollo de la economía peruana requerirá en forma creciente la participación de trabajadores capacitados y con pericias y destrezas básicas. Si bien es cierto que el Perú ha asegurado niveles de enrolamiento escolar ampliamente superiores a los esperados para su nivel de ingresos, la calidad de la educación es sumamente baja. El desastroso desempeño escolar peruano en pruebas internacionales estandarizadas así lo demuestra. Urge, en ese sentido, establecer estándares, fortalecer las capacidades de los maestros e involucrar más activamente a los padres en un proceso de transformación profundo del sistema educativo.

En las últimas décadas el Perú ha logrado remontar grandes desafíos, demostrando su resiliencia y capacidad para enfrentar y superar las adversidades más extremas. Así, el país ha logrado retomar el rumbo económico y transitar por la senda del crecimiento, registrando las tasas de expansión más altas y manteniendo los niveles inflacionarios más bajos de la región. El manejo de la política comercial y su impronta aperturista han sido elementos consustanciales del nuevo “milagro peruano”. Si bien el TLC con los Estados Unidos permitirá impulsar aún más el crecimiento en ciernes, para cosechar los frutos del acuerdo y aprovechar al máximo sus aspectos benéficos, resulta impostergable emprender la agenda de reformas pendientes, priorizando la generación de infraestructura y fortaleciendo la calidad educativa.

NOTAS

1. En 1991 se promulgó la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA, por sus siglas en inglés), precursora del actual ATPDEA, al cual se le adscribieron beneficios y responsabilidades vinculadas a la erradicación de drogas ilícitas.

2. Para una discusión más general de este tema, así como de las ventajas y desventajas de estos acuerdos para países en vías de desarrollo, véase Jeffrey Schott, *Launching New Global Trade Talks: An Action Agenda* (Special Reports, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1999).

3. Es interesante precisar que el carácter plurilateral de los compromisos se traduce en la adopción de disciplinas más avanzadas que las existentes en la Comunidad Andina (CAN). Por efecto de la cláusula de nación más favorecida, el Perú y Colombia deberán extenderle esos mejores tratamientos a sus socios andinos sin mediar reciprocidad.

4. Para una excelente revisión introductoria de los pilares multilaterales del comercio de servicios, véase Bernard Hoekman y Michael Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System. From GATT to WTO* (Oxford: Oxford University Press, 1995), pp. 237–273.

5. Para una discusión en detalle del correlato regulatorio de la liberalización en el comercio de servicios, véase Editya Matoo y Pierre Sauvé (eds.), *Domestic Regulation and Service Trade Liberalization* (World Bank Trade and Development Series, Washington, D.C.: The World Bank/Oxford University Press, 2003).

6. Para una revisión de esta decisión, véase Carsten Fink, “Intellectual Property and Public Health: The WTO’s August 2003 Decision in Perspective”, en Richard Newfarmer (ed.), *Trade, Doha and Development: A Window into the Issues* (Washington, D.C.: The World Bank, 2005).

7. Para una revisión del tratamiento de los temas laboral y medioambiental en el ámbito multilateral, véase Kimberly Elliot, “International Labor Standards and Trade: What Should Be Done” y Peter Uimonen, “The Environmental Dilemmas of the World Trade Organization” en Schott (ed.), ob. cit.

8. Para una revisión de la evolución mantenida por las disciplinas laborales en los acuerdos bilaterales suscritos por los Estados Unidos, véase Roman Grynberg y Veniana Qalo, “Labor Standards in US and EU Preferential Trading Arrangements”, *Journal of World Trade*, vol. 40, N° 4, 2006, pp. 619–653.

9. Se procedió a negociar un acuerdo de apertura amplio con Tailandia, se amplió el acuerdo con Chile para incluir la liberalización de los servicios y disciplinas para inversiones, se hizo lo propio con México y se negociaron TLC con Singapur, Canadá, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés) y China.

10. Para una discusión del rol precursor y facilitador de los acuerdos bilaterales, véase Leon Trakman, “The Proliferation of Free Trade Agreements: Bane or Beauty?”, *The Journal of World Trade*, vol. 42, N° 2, 2008, pp. 367–388.

11. Para una revisión empírica de los impactos potenciales de los REO, véase Daniel Lederman y Çağlar Özden, “Geopolitical Interests and

Preferential Access to US Markets”, *Economics and Politics*, vol. 19, N° 2, 2007, pp. 857–891.

12. Véase Rupa Duttagupta y Arvind Panagariya, “Free Trade Areas and Rules of Origin: Economics and Politics”, *Economics and Politics*, vol. 19, N° 2, 2007, pp. 169–190.

13. Véase Felipe Jaramillo y Daniel Lederman, *Challenges of CAFTA. Maximizing the Benefits for Central America* (Washington, D.C.: The World Bank, 2006) para una discusión exhaustiva de los desafíos de la agenda complementaria del DR-CAFTA que podrían también extrapolarse al Perú.

14. Desde esa óptica, el abordaje planteado por Dani Rodrik, Ricardo Hausmann y Andrés Velasco para el “diagnóstico del crecimiento” propone una perspectiva interesante en lo que atañe a la priorización de intervenciones. Véase “Growth Diagnostics”, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2005.

IX. LOS RETOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL APC EN EL PERÚ

RICARDO PAREDES

Sociedad de Comercio Exterior del Perú (Comexperú)

MOTIVACIÓN¹

La política comercial peruana y la agresiva inserción internacional que el país ha venido propulsando en años recientes contrastan marcadamente con la actitud de sus vecinos andinos, como Ecuador y Bolivia, que han mostrado mayores reservas en cuanto a la apertura al comercio y a la inversión extranjera. Estas diferencias han dado pie a diversas reacciones por parte de los socios comerciales del Perú (como el caso de la Unión Europea en sus negociaciones para un acuerdo comercial) y a nuevos cuestionamientos sobre la viabilidad de la Comunidad Andina (CAN) y otros esfuerzos de integración y coordinación macroeconómica en la región. La política comercial peruana presenta en algunas instancias elementos de un unilateralismo activo, mientras que se rige por normativa y términos vinculados a su asociación regional dentro de la CAN. ¿Cómo ven los actores externos y extrarregionales el comportamiento y la trayectoria de la política comercial peruana? ¿Puede considerarse el modelo de desarrollo peruano similar al chileno? ¿Cómo se enmarca el desempeño comercial del Perú en el entorno de sus vecinos andinos? Éstas son algunas de las preguntas que intentará responder este trabajo.

INTRODUCCIÓN

El proceso de negociación del Acuerdo de Promoción Comercial (APC)² Perú-Estados Unidos ha sido uno de los acontecimientos económicos comerciales más importantes de los últimos años. Una vez concluido el proceso de implementación y en las etapas iniciales de su vigencia, resulta

acertado discutir acerca del impacto de este acuerdo y los retos que nos depara el futuro para sacarle el mayor provecho posible.

El contexto regional es una de las esferas en que el acuerdo con los Estados Unidos ha tenido mayores impactos, según se observa en la situación actual. En ese sentido, el acuerdo con los Estados Unidos ha significado una ruptura del Perú con la dinámica andina.

El artículo comenzará por presentar uno de los más importantes beneficios del “proceso APC”, esto es, la clarificación de la política comercial peruana hacia la apertura y la integración con el mundo. Sobre esa base, el resto del trabajo expondrá las mayores diferencias que se pueden establecer con las políticas de nuestros pares andinos y el modo en el Perú es percibido desde el exterior. Finalmente, el artículo propone una respuesta a la pregunta de si es posible una mayor integración andina en estas circunstancias.

EL PROCESO PARA LOGRAR EL APC PERÚ- ESTADOS UNIDOS Y SUS BENEFICIOS

En general, se ha señalado que los principales beneficios del APC para el Perú serán:

- La apertura del mercado más grande del mundo mediante la consolidación de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas (ATPDEA, por sus siglas en inglés), lo cual, en un contexto de crisis e incertidumbre como el actual, es aún más importante e indispensable para mejorar la posición competitiva de nuestras exportaciones.
- Se incentivaría la atracción de inversión extranjera tanto de los Estados Unidos como de otros países que quieran ingresar a dicho país con preferencias arancelarias, ya que es vinculante y, por ende, reduciría la incertidumbre sobre la seguridad, protección y estabilidad de estas inversiones.
- La apertura del mercado peruano y las mejoras normativas que se deben realizar internamente generan también mejoras en la productividad y la competitividad en el plano nacional.
- En general, el APC fomenta la realización de reformas estructurales y la estabilidad de las reglas de juego.

Claramente concuerdo con estas conclusiones; sin embargo, me gustaría profundizar en un elemento que no es tan evidente, pero que considero como uno de los beneficios más positivos del proceso APC por sus efectos directos en los sectores públicos y empresariales peruanos y su repercusión de largo plazo, esto es: *la clarificación de la política comercial peruana*.

Para comprender la importancia de esta clarificación, permítanme explicar dos puntos a continuación. En primer lugar, llamo “proceso APC” al conjunto de gestiones, esfuerzos, debates, coordinaciones, discusiones, en síntesis, *voluntades*, en los ámbitos público y privado, que llevaron primero a la renovación y ampliación de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA, por sus siglas en inglés) para convertirla en el ATPDEA, luego a lograr que los Estados Unidos incluyeran al Perú en la negociación con Colombia y Ecuador para un tratado de libre comercio (TLC), y finalmente a la ardua negociación durante más de dos años para culminar en un documento mutuamente satisfactorio.

En segundo lugar, es preciso recordar que antes de este “proceso APC”, el Perú sólo tenía en su haber los acuerdos en el marco de la CAN y algunos limitados bilaterales en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), a pesar de haber llevado a cabo profundas reformas económicas estructurales y de liberalización comercial a inicios de los noventa similares a las implementadas por Chile anteriormente. En teoría, esas reformas le brindaban al Perú los “grados de libertad” necesarios para asumir compromisos más ambiciosos tanto en la esfera multilateral como bilateral.

Por ello, era paradójico observar cómo Chile llevaba adelante una agresiva agenda de negociaciones bilaterales y lideraba varios temas en la Organización Mundial del Comercio (OMC) o el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), mientras el Perú se limitaba a los acuerdos señalados y mantenía una posición bastante más discreta en esos foros. Entonces, dados similares niveles de apertura y políticas económicas, ¿cómo se podían explicar estrategias de negociación comercial tan disímiles?

La explicación es que Chile, es decir, su sector público y privado, comprendía que las políticas económicas por las que había optado (de liberalización, apertura, inversión extranjera) y su situación como país pequeño necesitaban de una activa integración con el mundo para desplegar todas las potencialidades y crecer sostenidamente. Por lo tanto, el país tenía en claro que debía adoptar una estrategia activa de negociaciones comerciales para abrir mercados y atraer inversiones. Ésa era la clave, eso era lo que al Perú le faltaba.

Regresando al “proceso APC” y teniendo estos dos puntos claros, se puede inferir que la unión de voluntades públicas y privadas para lograr el ATPDEA primero, y el debate interno para llegar a una “posición nacional” en la negociación con los Estados Unidos después, fueron las instancias que abrieron los espacios para que la política comercial del Perú se clarificara y consolidara hacia la apertura e integración activa con el mundo.

Fue un arduo proceso de años de intensas discusiones entre diferentes facciones e intereses, tanto en el sector público como en el privado y en el de las organizaciones de la “sociedad civil” que, por qué no admitirlo, también tuvo bastante interferencia de grupos de interés internacionales como Oxfam y Médicos sin Fronteras, entre otras instituciones.

Lo importante es que el “proceso APC” nos dejó una visión de política comercial sólida y clara que ha tenido frutos importantes y que es consistente con una política macroeconómica que ha contribuido al crecimiento del Perú en los últimos años (ver cuadro 1):

Cuadro 1. Perú: aranceles y crecimiento económico, 1980–2007

	1980–1985	1985–1990	1990–1995	1995–2000	2000–2005	2006	Julio 2007
Arancel (fin del período), en %	63	66	16,3	13,5	10,1	8,3	8,0
Dispersión arancelaria	24	25	3,4	3,7	6,3	7,96	7,59
Crecimiento promedio anual del PBI, en %	1,6	-1,0	3,8	3,5	4,0	7,6	7,9
Manufactura, en %	-0,1	0,7	4,1	2,3	5,1	7,4	10,0

Fuente: Banco Central de la República del Perú, Ministerio de Economía y Finanzas; elaborado por Comexperú.

En cuanto a las *negociaciones comerciales*, el APC con los Estados Unidos ha sido la primera de una cada vez más agresiva agenda de negociaciones, no sólo con nuestros principales socios comerciales sino con una región del mundo que hasta hace poco era vista más como una amenaza que como una oportunidad: el Asia. ¡Quién habría imaginado en 2005 que para fines de 2008 tendríamos un comprensivo TLC con China, y que sería el propio gobierno peruano el más interesado en iniciarlo y concluirlo! Para fines de ese último año el Perú ya tendría firmados acuerdos también con Tailandia, Singapur, Canadá, Chile, en proceso con la Unión Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés) y México, y en agenda con Corea, Japón y Centroamérica.

En cuanto a la *política arancelaria*, esta nueva visión de política comercial se ha traducido en continuas rebajas del nivel promedio y la dispersión de los aranceles; una de las últimas, la de octubre de 2007, fue muy marcada, ya que se redujeron miles de partidas arancelarias y se eliminaron o minimizaron los niveles más altos, con lo que se redujo considerablemente el promedio arancelario ponderado por comercio.

Como señalé anteriormente, y es importante resaltarlo, esta visión también es compartida por la mayor parte del sector empresarial moderno y competitivo representado en la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP). Precisamente, esta organización presentó hace poco un conjunto de propuestas que eran parte de una “agenda pendiente de reformas” para mejorar la competitividad del Perú. Entre las propuestas concernientes a la política comercial, solicitó una mayor reducción del nivel y dispersión arancelarios y la pronta culminación de los procesos de negociación con China, la Unión Europea y otros socios comerciales.

¿Y LOS DEMÁS PAÍSES ANDINOS?

Si se compara el caso peruano con los demás países andinos, especialmente Ecuador y Bolivia, y se evalúan las declaraciones de sus presidentes, se observa que la visión de estos últimos también es bastante clara, aunque marcha en sentido opuesto al camino adoptado por el Perú.

En numerosas oportunidades, tanto el presidente Rafael Correa como el presidente Evo Morales han expresado su rechazo hacia los TLC por considerarlos “suicidas”, e incluso el gobierno de este último se ha opuesto

activa y tajantemente al acuerdo firmado entre el Perú y los Estados Unidos y ha intentado bloquearlo en numerosas oportunidades en el marco de la CAN. Adicionalmente, sus políticas internas han sido consistentes con esa visión negativa.

Por esa razón, estos gobiernos mantienen promedios y dispersiones arancelarios sustancialmente mayores a los peruanos y son bastante más conservadores en cuanto a sus negociaciones comerciales, ya que prácticamente no han establecido acuerdos comerciales durante sus mandatos.

Pero no sólo las visiones en cuanto a política arancelaria y estrategias de negociación o integración con el mundo son bastante diferentes; también es posible observar lo diferente que ha sido el respectivo desempeño en la actividad exportadora. A partir de la renovación y ampliación del ATPA y su transformación en el ATPDEA de 2002, se observa un importante crecimiento de las exportaciones de todos los países andinos; sin embargo, el ritmo del crecimiento de las exportaciones peruanas es claramente mayor que el de los demás.

Se pueden identificar diversas causas para este fenómeno, y basta señalar que hemos experimentado un período de expansión mundial muy interesante con precios de materias primas en alza. En ese sentido, sería preciso un análisis económico más riguroso para señalar con contundencia cuáles han sido las causas económicas de fondo.

No obstante, la tesis que pretendo presentar en este artículo es que el “proceso APC” le brindó al Perú la oportunidad de clarificar su política comercial y abrazar la integración con el mundo de una manera más activa (reduciendo aranceles y negociando con sus principales socios) y, de esta manera, recrear un buen clima para los negocios, el comercio exterior y la atracción de inversiones, que ha permitido una mayor diversificación y crecimiento de sus exportaciones en comparación con las de sus pares andinos. Y ése ha sido un elemento adicional importante que se sumó a las preferencias arancelarias de los Estados Unidos y los precios de las materias primas de los que también disfrutaron los demás países.

Evidentemente, esta política comercial se complementa con otras políticas macroeconómicas sanas y promotoras del crecimiento. Por ello, el Perú puede mostrar los mayores niveles de crecimiento con los menores niveles de inflación de la región en los últimos años.

¿CÓMO NOS VEN DESDE EL EXTERIOR?

Para responder esta pregunta de manera objetiva, se han tomado en cuenta tres indicadores:

- En primer lugar, el comportamiento del *riesgo país*, medido como la diferencia entre las tasas de interés de los bonos del Tesoro estadounidense y las de los de los países andinos. El riesgo país del Perú ha sido consistentemente menor al de Ecuador e incluso al de Colombia por lo menos desde el año 2004. Esto significa que los inversionistas ven con mayor confianza las políticas y la situación económica y política de nuestro país en comparación con las de sus pares andinos. Cabe señalar que no se cuenta con este indicador para Bolivia ya que su mercado de emisiones es reducido.
- En segundo lugar, la *clasificación de riesgo* elaborada por las tres compañías clasificadoras más importantes del mundo. En agosto de 2008, el Perú contaba con el “grado de inversión” en dos de ellas (S&P y Fitch), Colombia estaba cerca de tener alguno y los papeles de Bolivia y Ecuador estaban clasificados como “especulativos”. Este indicador es sumamente importante, no sólo porque significa que los analistas internacionales otorgan a un país un “sello de calidad y seriedad” por sus políticas, sino porque la clasificación de “grado de inversión” brinda el acceso a fuentes de financiamiento más baratas y de plazos más largos, lo que permite consolidar el crecimiento de la economía.
- Por último, los *montos de inversión extranjera neta* son los indicadores más contundentes de cómo un país es visto desde el exterior y, más aún, de cómo se establecen diferencias entre los países andinos. En este aspecto, se observan dos tendencias opuestas: por un lado, creciente inversión extranjera dirigida hacia Colombia y el Perú y, por el otro, cada vez menos inversión extranjera hacia Bolivia y Ecuador.

En concreto, los diversos agentes externos (analistas internacionales e inversionistas) no perciben a la CAN como un bloque monolítico de países con políticas similares y objetivos comunes, sino que llegan a diferenciar entre nuestras visiones de política y objetivos, otorgando mayor confianza

a los que consideran que se encuentran por un camino de sano crecimiento y desarrollo.

En el caso del Perú, los más de 15 años de reformas y políticas macroeconómicas sensatas y, ahora, una política comercial clara y abierta al mundo nos han ganado la confianza de los analistas e inversionistas sobre nuestro futuro crecimiento.

EN ESTE CONTEXTO, ¿ES POSIBLE UNA MAYOR INTEGRACIÓN ANDINA?

Para responder esta interrogante, es preciso señalar que los países andinos ya han dado importantes pasos hacia la integración en las más de tres décadas que tiene este proceso. En la actualidad existe una efectiva zona de libre comercio entre nuestros Estados y abundante normativa supranacional que va más allá de los temas simplemente comerciales, así como instituciones como una Secretaría General, un Parlamento, un Tribunal, entre otras.

La pregunta, en todo caso, es si es posible una integración más profunda en términos comerciales y económicos para lograr una unión aduanera con un arancel externo común (AEC) primero, y un mercado común con políticas macroeconómicas coordinadas posteriormente.

Para evaluarlo, podemos repasar tres aspectos que se han analizado a lo largo de este artículo:

- *Visión comercial:* el Perú tiene una visión comercial de apertura e integración al mundo, y por ello cuenta con una agresiva agenda de negociaciones comerciales y ha reducido considerablemente sus aranceles en los últimos años. En cambio, la visión de sus socios andinos es contraria y, en el caso arancelario, éstos incluso han corregido aranceles hacia arriba. Dadas estas circunstancias, el consenso para lograr un AEC y una unión aduanera es prácticamente imposible.
- *Flujos comerciales:* las exportaciones peruanas están diversificadas respecto a sus mercados de destino, siendo los más importantes los Estados Unidos, Europa y Asia. En 2007, la CAN (incluida Venezuela) sólo representó el 7,1% de las exportaciones totales peruanas y el 14,1% de las importaciones totales. Es claro que no se trata de montos que puedan ser considerados sin importancia,

especialmente porque gran parte de las exportaciones peruanas a la región son productos no tradicionales, pero tampoco significa un mercado suficientemente importante como para cambiar las políticas de Estado en cuanto a apertura e integración con el mundo.

- *Políticas macroeconómicas y de inversión:* el Perú implementa desde hace más de 15 años políticas fiscales y monetarias que le han permitido mantener un nivel de inflación bajo e importante crecimiento económico; asimismo, está completamente abierto a la inversión extranjera, a la que brinda las mismas condiciones y preferencias que a la nacional; tanto es así que los TLC firmados tienen fuertes provisiones de protección de inversiones. En contraste, Ecuador está dolarizado y junto con Bolivia mantienen políticas poco amigables, por decir lo menos, hacia la inversión extranjera, y de ahí su cada vez menor flujo de atracción de inversiones y calificación de riesgo, entre otros indicadores.

Sólo por estos factores resulta claro que, en estas condiciones político-económicas, no es posible una mayor integración andina en los niveles comercial o económico.

Para el Perú, la CAN ha perdido su razón de ser política y tiene poco peso como mecanismo comercial. En función de lo analizado en estas páginas, lo recomendable para el Perú es preservar las preferencias del área de libre comercio andina, diferenciarse de sus socios andinos para ser una más atractiva plaza para la inversión extranjera y avanzar en la integración al mundo mediante procesos de negociación comercial.

NOTAS

1. En agosto de 2008, cuando se llevó a cabo la conferencia que dio origen a este trabajo, la situación económica internacional, y específicamente la de la región, enfrentaban dilemas completamente diferentes de los actuales. En ese momento, el sostenido aumento de los precios de los *commodities* (como los alimentos y el petróleo) a escala internacional retaba a los hacedores de política económica a lograr un equilibrio adecuado entre la lucha contra la inflación y el crecimiento de sus economías. En el caso del Perú, incluso se debatían las opciones de política para lograr una “moderación” del crecimiento, dado que éste era mayor que el potencial de largo plazo. En la actualidad, los retos son mantener el crecimiento económico

y los avances en la reducción de la pobreza en un contexto de crisis económica y financiera internacional, es decir, reducción de las exportaciones, los precios de las materias primas y los ingresos fiscales; restricciones del crédito y la inversión extranjera directa (IED), entre otras manifestaciones. A pesar del drástico cambio en la coyuntura internacional, se considera que la línea argumental y las conclusiones vertidas en esa primera versión de este trabajo se mantienen vigentes, por lo que no se han realizado mayores modificaciones. (N. del A.)

2. “Acuerdo de Promoción Comercial” (*Trade Promotion Agreement*) es la denominación usual del tratado de libre comercio (TLC) entre el Perú y los Estados Unidos en este último país.

X. COMERCIO INTERNACIONAL Y POBREZA RURAL EN EL PERÚ

WALDO MENDOZA BELLIDO

*Jefe del Departamento de Economía de la
Pontificia Universidad Católica del Perú*

INTRODUCCIÓN

El efecto de la apertura comercial sobre el crecimiento económico no es claro. Para algunos autores, la apertura favorece el crecimiento económico, mientras que otros atribuyen al liderazgo de las exportaciones, y no a la eliminación de las barreras comerciales para las importaciones, la causa del crecimiento económico sostenido.

En el Perú, como los ingresos de la inmensa mayoría de los pobres dependen de las actividades agropecuarias, para estudiar cómo influye el comercio internacional sobre la pobreza es necesario conocer cómo influye sobre estas actividades. ¿Cuál es el efecto de la apertura comercial sobre el sector agropecuario peruano?

Por otro lado, en el mundo, las aperturas unilaterales al comercio internacional han sido desplazadas por acuerdos de libre comercio entre dos o más países. Es el caso del Perú, que ha firmado un tratado de libre comercio (TLC) con su principal socio comercial, los Estados Unidos, y basa su política comercial en la firma de nuevos tratados.

¿Los acuerdos bilaterales contribuyen al desarrollo del sector agropecuario y, por lo tanto, a la reducción de la pobreza?

El objetivo de este artículo es intentar responder a estas preguntas.¹ Para esto, en la primera sección se analiza la vinculación entre la política comercial y la pobreza a escala internacional. Luego, se aborda el mismo tema, pero para el caso peruano. En la tercera parte se revisa el TLC con los Estados Unidos y sus implicancias para la pobreza. Por último, se presentan algunas conclusiones y consecuencias para la política económica.

POLÍTICA COMERCIAL Y POBREZA: LA EVIDENCIA INTERNACIONAL

Con respecto a los efectos del comercio internacional sobre el crecimiento, el debate está lejos de ser concluyente.

En un trabajo muy citado en la literatura, Jeffrey Sachs y Andrew Warner, trabajando con 117 países entre los que se incluye el Perú para el período 1970-1989, sostienen que las malas políticas, entre las que destacan la que pone trabas al comercio internacional, afectan negativamente la acumulación de capital. Según estos autores, los países más abiertos al comercio internacional crecen más que los menos abiertos.²

Sin embargo, según Dani Rodrik, para las décadas de 1980 y 1990, la relación entre las tasas de crecimiento y los indicadores de la apertura es muy débil,³ en parte porque este indicador, según Rodríguez y Rodrik, está sesgado por la presencia de mercados negros de divisas o monopolios estatales de exportación, variables que no tienen vinculación directa con la política de apertura comercial.⁴ Habría más bien amplia evidencia de que los países que crecen rápidamente tienden a experimentar el aumento del ratio exportaciones/PBI.

Los resultados encontrados por Jeffrey Sachs y Wing Thye sobre el notable crecimiento de la economía china apuntan en la misma dirección.⁵ De acuerdo con estos autores, la alta tasa de crecimiento de esta economía en las últimas décadas se explica fundamentalmente por las políticas en favor de las exportaciones, que lograron que éstas pasaran del 4% del PBI en 1978 al 23% en 1994, antes que por la política de apertura a las importaciones.

Incluso, la experiencia peruana de crecimiento liderado por las exportaciones entre 2002 y 2006, con la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas (ATPDEA, por sus siglas en inglés), puede considerarse un ejemplo de este exitoso método de crecimiento.

POLÍTICA COMERCIAL Y POBREZA EN EL PERÚ

Como la inmensa mayoría de los pobres en el Perú dependen directa o indirectamente de las actividades agropecuarias para su sustento, es apropiado concentrar la atención en este sector para ver los efectos del comercio internacional sobre la pobreza.

¿Cuál es el impacto de la apertura comercial, entendida como una reducción unilateral de aranceles, sobre el sector agropecuario peruano?

La respuesta a esta pregunta es compleja, pues en el Perú hay muchos sectores agropecuarios.

En términos agregados, se pueden distinguir tres sectores: el sector agropecuario de exportación (transable), el sector agropecuario que compite con importaciones y el sector agropecuario que produce exclusivamente para el mercado interno y que no enfrenta la competencia extranjera (no transable). En el sector agropecuario no transable, la oferta está dada en el corto plazo y los precios son flexibles, se ajustan ante los excesos de demanda u oferta; mientras que en el sector agropecuario transable, exportable o importable, los precios son determinados por los precios internacionales, el tipo de cambio y los aranceles o subsidios, y los excesos de demanda u oferta se enfrentan con más importaciones o exportaciones.

En este contexto, una apertura comercial caracterizada por la disminución de los aranceles reduce, en primer lugar, los precios de los bienes agropecuarios importables, lo que beneficia a los consumidores, porque bajan los precios a los que acceden en los mercados; pero perjudica a los productores de bienes importables, al reducir su ingreso por ventas. Como los bienes agropecuarios transables son sustitutos con los bienes agropecuarios no transables,⁶ la reducción del precio de los importables hace caer la demanda de bienes agropecuarios no transables, deprime sus precios y afecta así el ingreso de los productores agropecuarios de bienes no transables.

De esta manera, una apertura comercial unilateral puede perjudicar tanto a los productores agropecuarios de bienes transables importables, como a los que producen bienes agropecuarios no transables. Los beneficiarios de la apertura unilateral a las importaciones serían los exportadores de productos agropecuarios, pues ésta puede abaratar el precio de sus insumos importados para el proceso productivo.

EL TLC CON LOS ESTADOS UNIDOS Y LA POBREZA RURAL

En los últimos años, las aperturas unilaterales al comercio internacional han sido desplazadas por acuerdos de libre comercio entre dos o más países. El Perú ha firmado un TLC con su principal socio comercial, los Estados Unidos. Con este tratado, a cambio del mantenimiento y la ampliación del ATPDEA y la reducción gradual de la mayoría de los aranceles de partidas

de productos agropecuarios peruanos considerados sensibles, el Perú ha ofrecido concesiones en la disminución de los aranceles a las importaciones de productos norteamericanos y ha aceptado que los Estados Unidos mantengan inalteradas las restricciones no arancelarias para los productos peruanos.

¿Cuál es el efecto probable de este conjunto de acuerdos sobre el sector agropecuario y la pobreza?

Dada la reducción de aranceles, el TLC provocará un abaratamiento de los productos básicos de la cadena alimentaria, como los cereales, los lácteos, las oleaginosas, el azúcar y las fibras, y en consecuencia deprimirá los precios de los bienes producidos en la agricultura tradicional.⁷ Además, como el TLC obliga al desmantelamiento del sistema de franja de precios, los precios de productos como el arroz, el azúcar, los lácteos y, en menor medida, el maíz amarillo probablemente se reduzcan, lo que agravaría la situación de los agricultores productores de estos bienes importables.

Como los bienes agropecuarios no transables son, en general y como ya se ha dicho, sustitutos con los bienes agropecuarios transables, es probable que los precios de estos productos no transables, producidos masivamente en la Sierra Sur, tales como la papa, la cebada y el maíz amiláceo, también se reduzcan.

De esta manera, se deterioran los términos de intercambio del conjunto de los bienes agrícolas importables y los bienes no transables. Se encontrarían en mejor situación los agricultores de exportación, por la apertura del mercado norteamericano para sus productos y por la rebaja arancelaria de algunos insumos importados.

En la misma línea, Javier Escobal y Carmen Ponce afirman que los impactos del TLC en el corto plazo pueden ser bastante heterogéneos entre áreas geográficas y grupos poblacionales con características diferentes.⁸

CONCLUSIONES E IMPLICANCIAS PARA LA POLÍTICA ECONÓMICA

¿Cuál es el efecto del TLC en el nivel de vida de los habitantes vinculados a los sectores lácteo y pecuario?

Si es el liderazgo de las exportaciones, y no la eliminación de las barreras arancelarias a las importaciones, la política comercial que conduce al crecimiento económico sostenido, hacia delante, antes que concentrarse en abrir el mercado a las importaciones del resto del mundo, la política comercial debe privilegiar el acceso de nuestros productos a los mercados internacionales.

¿Cuáles serán los efectos del TLC con los Estados Unidos sobre la pobreza? La versión oficial del gobierno es que el TLC es esencialmente una apertura del mercado norteamericano para la producción peruana:

“El TLC que el Perú acaba de lograr hace posible que prácticamente el 100% de nuestros productos agrícolas e industriales ingresen sin pagar arancel al gigante del Norte, nuestro principal socio comercial.”⁹

Sin embargo, el TLC no es sólo la apertura del mercado norteamericano para la producción peruana. En rigor, la apertura del mercado norteamericano ya se había producido con el ATPDEA. El TLC es, esencialmente, una apertura a las importaciones norteamericanas.

Por otro lado, en el Perú, la pobreza, la general y la extrema, es un fenómeno básicamente rural. Según la Encuesta Nacional de Hogares 2007 (ENAH0), el 39,5% de los pobladores del Perú son pobres y el 13,7% son pobres extremos. Si observamos la Sierra Rural, vemos que el 73% de la población se encuentra bajo la línea de pobreza y un 40% bajo la línea de pobreza extrema.

Entonces, el TLC, al afectar adversamente al sector agropecuario, puede agravar en las condiciones actuales la pobreza en el Perú, especialmente la rural. El problema puede ser mucho más grave si se toman en consideración el actual desplome de los precios internacionales de los productos agropecuarios y la desaceleración del crecimiento económico que viene experimentando la economía peruana.

Los plazos de desgravación obtenidos deben servir para diseñar una agenda de desarrollo que evite agravar el problema de la pobreza –especialmente la de la Sierra Sur– y la mala distribución del ingreso y que coopere con la gobernabilidad del país. Hay que poner en marcha, en el corto plazo, políticas compensatorias que eliminen los efectos desfavorables del TLC sobre los más pobres de los pobres, que son básicamente productores agropecuarios y, en perspectiva, hacer las políticas de oferta necesarias para que estos sectores salgan airosos frente a la competencia de los productos abarataados por el TLC y, mejor aún, para que les resulte posible colocar sus productos en los mercados internacionales.

NOTAS

1. Véase, al respecto, Waldo Mendoza Bellido, “Políticas comerciales y pobreza en el Perú. ¿De qué manera los tratados de libre comercio (TLC) impactan sobre la pobreza rural?”, *Briefing Paper* ODI, 2008.

2. Jeffrey Sachs y Andrew Warner, “Economic Convergence and Economic Policies”, *NBER Working Papers* 5039, febrero de 1995.

3. Dani Rodrik, *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, (Washington, D.C.: Johns Hopkins University Press, 1999).

4. Francisco Rodríguez y Dani Rodrik, “Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic’s Guide to the Cross-National Evidence”, *NBER Working Papers* 7081, abril de 1999 (revisado: mayo de 2000).

5. Jeffrey Sachs y Wing Thye, “Chinese Economic Growth: Explanations and the Tasks Ahead”, en Congress of the United States Joint Economic Committee, *China’s Economic Future: Challenges to U.S. Policy* (Nueva York: M.E. Sharpe, 1997).

6. Raúl Hopkins, “Agricultura, tasa de cambio y política macroeconómica en una economía en desarrollo: el caso peruano”, Documento de Trabajo N° 62, IEP, Lima, 1994.

7. Eduardo Zegarra, “El TLC con Estados Unidos y la agricultura peruana: reflexiones en torno a costos, beneficios y desarrollo agrario”, *Debate Agrario*, CEPES, 2005.

8. Javier Escobal y Carmen Ponce, *Liberalización del comercio y el bienestar de la infancia: evaluando el impacto del Acuerdo de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos* (Lima: Niños del Milenio/GRADE, 2006).

9. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur).

XI. REFORMA INSTITUCIONAL Y POLÍTICA COMERCIAL EN EL PERÚ

JAVIER ILLESCAS

*Director General de Asuntos de Economía Internacional del
Ministerio de Economía y Finanzas del Perú*

La literatura económica acerca de la relevancia de los aspectos institucionales en el crecimiento económico o el comercio internacional ha crecido en los últimos años, razón por la cual es conveniente establecer un marco conceptual básico antes de entrar en aspectos más específicos de política económica ligada a institucionalidad y políticas de comercio. Así, en primer término, es pertinente citar lo que señala por ejemplo Douglass North con relación a lo que significan las instituciones para una economía:

“Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las restricciones humanamente creadas que dan forma a la interacción humana.”¹

En otras palabras, mientras más relajadas son estas restricciones, menos seguras o menos predecibles son las interacciones humanas.

De manera más específica, Daron Acemoglu destaca así la importancia de las instituciones económicas:

“Las instituciones económicas son importantes porque influyen en la estructura de incentivos económicos de la sociedad. Sin derechos de propiedad, los individuos no tendrán el incentivo para invertir en capital físico o humano o adoptar tecnologías más eficientes. Las instituciones económicas son también importantes porque ayudan a asignar recursos a los usos más eficientes, ellas determinan quiénes obtienen beneficios, ingresos y derechos residuales de control. Cuando los mercados no existen o son ignorados (como lo fueron en la Unión Soviética, por ejemplo), las ganancias del comercio permanecen inexploradas y

los recursos son mal asignados. Las sociedades con instituciones económicas que faciliten y estimulen la acumulación de factores, la innovación y la asignación eficiente de recursos prosperarán.”²

No hace falta recurrir a ejemplos de otros países para comprender los perjuicios posibles de la falta de una institucionalidad fuerte. Al respecto, el Perú ha pagado caro su debilidad institucional, en particular la de las instituciones económicas, siendo ejemplos muy representativos la falta de autonomía del Banco Central ligada a la hiperinflación de fines de los años ochenta o el fracaso del Poder Judicial, en particular respecto a la protección de los derechos de propiedad, la protección a inversionistas respecto a expropiaciones o a algún tipo de trato,³ así como el cumplimiento de contratos.

De especial importancia es que la ausencia de respeto a los derechos de propiedad, la inadecuada protección al inversionista y el incumplimiento de contratos perjudican la intención de los gobiernos de atraer inversión nacional y extranjera, sobre todo cuando se trata de actividades intensivas en institucionalidad.

Al respecto, con relación al vínculo entre el grado de institucionalidad y el comercio internacional, es pertinente la siguiente cita extraída de Andrei Levchenko, que resalta el rol de las diferencias de institucionalidad entre países como fuente de ventaja comparativa dinámica:

“Mientras que es razonable pensar que las instituciones son fijas en el corto plazo, en el largo plazo pueden adaptarse a condiciones económicas cambiantes. Una extensión del modelo endogeniza las instituciones para explorar los efectos de la apertura comercial sobre la calidad de éstas. La conclusión principal es que el comercio vuelve más costosas las malas instituciones, y así la apertura al comercio conducirá al mejoramiento institucional. Los países competirán para capturar los sectores con ventaja, lo que resultará en una carrera hacia la cima de la calidad institucional.”⁴

Este artículo presenta una mirada rápida sobre aspectos institucionales en tres ejemplos, en buena medida vinculados a obligaciones y necesidades derivadas primariamente del Acuerdo de Promoción Comercial (APC) del Perú con los Estados Unidos de América. Los ámbitos de mejoramiento institucional ligados a la política de comercio presentados de manera

ilustrativa son los del marco de solución de controversias inversionista extranjero-Estado, facilitación aduanera y transparencia normativa.

SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS INVERSIONISTA-ESTADO

Entre los años 2004 y 2005, de manera paralela a la negociación del APC entre el Perú y los Estados Unidos, este último estableció como condición previa para la ulterior vigencia del acuerdo que se resolviera una cantidad de controversias pendientes entre inversionistas estadounidenses y el Estado peruano. Esto hizo patente el desorden institucional del Estado peruano para manejar estos casos, debido a la ausencia de un marco legal claro y de alguna entidad responsable de la coordinación de tales casos, ya que hasta entonces se generaban sólo soluciones ad hoc.

La existencia de gran número de instrumentos legales que suponen compromisos entre inversionistas extranjeros y el Estado peruano y que en general remiten la solución de controversias entre ellos a foros de arbitraje internacional, como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) o la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI o UNCITRAL, por sus siglas en inglés), hacía necesario crear un marco legal y de coordinación que pudiera manejar las controversias surgidas de la invocación por parte de los inversionistas extranjeros a partir de los instrumentos legales mencionados. Estos instrumentos pueden ser los capítulos de inversión de los tratados de libre comercio (TLC); los 30 Acuerdos de Protección de Inversiones (*Bilateral Trade Agreements*, BIT) suscritos por el Perú con otros países; los más de 600 Convenios de Estabilidad Jurídica entre inversionistas y el Estado; y los contratos de concesión que involucran a inversionistas extranjeros, principalmente.

Es así como el Ministerio de Economía y Finanzas promovió, en coordinación con otros ministerios, la propuesta de una ley que fue promulgada en diciembre de 2006, la Ley 28.933, que establece el Sistema de Coordinación y Respuesta del Estado en Controversias Internacionales de Inversión, con los siguientes objetivos:

- Optimizar la respuesta y la coordinación dentro del sector público frente a las Controversias Internacionales de Inversión, permitiendo una oportuna y apropiada atención.

- Centralizar la información de los acuerdos y tratados en materia de inversión suscritos por el Estado peruano que remitan a mecanismos internacionales de solución de controversias.
- Establecer un mecanismo de alerta frente al surgimiento de cualquier Controversia Internacional de Inversión.
- Centralizar la información respecto a las Controversias Internacionales de Inversión que se susciten.
- Definir el procedimiento de coordinación entre las entidades públicas involucradas en una controversia.
- Internalizar los costos generados por las entidades públicas involucradas en una controversia.
- Estandarizar, en la medida de lo posible, las cláusulas de solución de controversias que se incluyan en los acuerdos y tratados en materia de inversión en el ámbito de esa ley.

Dada la competencia del Ministerio de Economía y Finanzas sobre la política de inversión privada, la ley establece que éste es el coordinador del Sistema, le asigna la Presidencia de la Comisión Especial que manejará las controversias, y adscribe esta última al Ministerio. Es importante mencionar que la Comisión Especial tiene el objeto de representar al Estado en las Controversias Internacionales de Inversión, tanto en la etapa previa de trato directo, cuanto en la propia etapa arbitral o de conciliación.

Desde este marco legal y de coordinación se están manejando dos casos de demanda contra el Estado peruano ante el CIADI (un caso de supuesto trato discriminatorio demandado por la empresa Aguaytía Energy de los Estados Unidos, que invoca su Convenio de Estabilidad Jurídica, y un caso de supuesta expropiación indirecta y de violación al trato justo y equitativo planteado por un ciudadano chino, que invoca el BIT entre el Perú y la República Popular China). Más recientemente, con la dación del Reglamento de la Ley por el Ministerio de Economía y Finanzas, casos tales como el de demanda ante el CIADI de la empresa estadounidense Duke Energy, que era previo a la promulgación de la ley y era manejado por la Cancillería, han pasado al ámbito de la Comisión Especial. Finalmente, es pertinente añadir que hay algunos casos que están en la fase de trato directo, pero que no necesariamente tendrían que llegar a la de sometimiento de la demanda a arbitraje.

Cabe precisar finalmente que, en este caso de manejo de controversias, las necesidades de mejoras institucionales no han surgido de un mandato directo de alguno de los instrumentos legales entre inversionistas extranjeros y el Estado, sino de las propias necesidades que se derivan de la aplicación de éstos.

FACILITACIÓN ADUANERA

Aun cuando en los años noventa se produjeron mejoras sustantivas en la administración aduanera, este caso presenta nuevas necesidades de mejora institucional con relación a aspectos de gestión, tanto por la competencia internacional existente (pese a que los costos operativos asociados al comercio exterior peruano son relativamente bajos), cuanto a partir de los compromisos adquiridos, primero del APC con los Estados Unidos y, posteriormente, de otros TLC firmados (aunque aún no vigentes), como aquellos con Canadá y Singapur, o recientemente negociados, como aquel con la República Popular China.

Si bien respecto al manejo operativo aduanero diversas instituciones internacionales han señalado que la aduana peruana sigue las mejores prácticas internacionales, a la vez consideran que los desafíos que plantea el balance de control y facilitación, en un contexto de mayor competencia, requiere de mejoras de la gestión institucional. Entre otros aspectos, estas mejoras apuntarían a la organización interna de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), a procedimientos de control de riesgos o a una mayor simplificación a través de la generalización del uso de garantías o la implementación de la ventanilla única.

En particular, con relación a obligaciones derivadas del APC con los Estados Unidos, el capítulo de Procedimientos Aduaneros establece principalmente lo siguiente:

- La existencia de un procedimiento que permita el despacho de mercancías en 48 horas, en la medida de lo posible.
- El despacho de envíos de entrega rápida dentro de las seis horas de arribado el envío.
- La emisión de resoluciones anticipadas al importador por parte de la autoridad aduanera sobre información relativa a la importación,

principalmente sobre la clasificación arancelaria, los derechos que debe pagar, la aplicación de cuotas, exoneraciones, beneficios y origen.

- Mayor transparencia normativa.

Al respecto, dado que era más eficiente implementar estos compromisos de manera horizontal y no en función de orígenes específicos de ciertas mercancías, el Poder Ejecutivo, en virtud de facultades legislativas delegadas por el Poder Legislativo, promulgó en 2008 una nueva Ley General de Aduanas (Decreto Legislativo 1.053), que incorpora los compromisos del APC con los Estados Unidos, pero como parte del régimen general de aduanas.

De los compromisos mencionados, el más complicado de implementar institucionalmente es el del mecanismo de despacho de mercancías dentro de las 48 horas. Al respecto, el Decreto Legislativo 1.053 ha previsto la necesidad del cumplimiento de varias condiciones para el uso de ese esquema, sin las cuales no se configura la obligación de la autoridad aduanera de despachar las mercancías dentro de ese plazo (desde que toma control la aduana de las mercancías arribadas al puerto o aeropuerto nacional hasta su levante efectivo). Estas condiciones son las siguientes:

- Envío adelantado de manera electrónica por parte del agente de aduana a la autoridad aduanera de la Declaración Única de Aduanas y del Manifiesto de Carga, con el fin de determinar anticipadamente el color del canal de control (rojo, naranja o verde) y así obviar etapas documentarias.
- Entrega de una garantía que cubra todas las obligaciones del importador, que incluye el pago de derechos de aduanas y, si los hubiere, el pago de derechos *antidumping* o compensatorios, salvaguardias, tasas a reguladores (como el Servicio Nacional de Sanidad Agraria o la Dirección General de Salud Ambiental), entre otros.

La nueva Ley General de Aduanas entró en vigencia luego de la publicación de su reglamento, que se aprobó en enero de 2009.

TRANSPARENCIA

En el campo de la transparencia de los actos del Estado, desde 2002 el Perú ya contaba con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 27.806),⁵ que tiene la finalidad de promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información, sobre la base del principio de publicidad establecido en la ley.

Entre otras cosas, esta norma establece que:

- Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las consideradas secretas o de seguridad nacional.
- El Estado adopta medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia en la actuación de las entidades de la Administración Pública.
- El Estado tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

Vinculando este tema con la política de comercio, los tratados comerciales que el Perú ha negociado o tiene en negociación tienden a incluir disposiciones de transparencia, particularmente normativa, que debieran contribuir a la fuerza de cumplimiento de los aspectos comunes con la normativa nacional existente. Sin embargo, los TLC a veces incluyen disposiciones complementarias relativas a la publicación previa de proyectos de normas, algo no totalmente contemplado en la normativa nacional, excepto para el caso de los reguladores económicos.⁶ Así, por ejemplo, el APC con los Estados Unidos dispone en su capítulo sobre Transparencia (capítulo 19) un artículo que establece en relación con la publicación de normas que:

- Cada parte se asegurará de que sus leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas de *aplicación general* referentes a cualquier asunto comprendido en el Acuerdo,⁷ se publiquen prontamente o de otra forma sean puestos a disposición para conocimiento de las personas y partes interesadas.
- *En la medida de lo posible, cada parte deberá:*
 - a. *Publicar por adelantado* cualquier medida que se proponga adoptar; y

- b. brindar a las personas y partes interesadas oportunidad razonable para formular observaciones sobre las medidas propuestas.

Como se ha mencionado, la incorporación de estas disposiciones a la normativa nacional añade otras obligaciones, tales como la publicación previa de normas, orientadas a reforzar la responsabilidad de las entidades y sus funcionarios, mejorar la calidad normativa y la propia transparencia de los actos públicos.

En esa línea, el Ministerio de Economía y Finanzas promulgó en 2006 una Resolución Ministerial⁸ que establece un procedimiento de publicación previa y de consulta pública para normas de tipo reglamentario, con el objetivo de mejorar la calidad de elaboración de éstas. En virtud de esa resolución, entre setiembre y noviembre de 2008, dicho Ministerio ha publicado, entre otros, los proyectos de reglamento de la nueva Ley de Contrataciones Públicas (Decreto Legislativo 1.017), de la Ley de Asociaciones Público-Privadas e Iniciativas Privadas (Decreto Legislativo 1.012) y de la nueva Ley General de Aduanas (Decreto Legislativo 1.053).

COMENTARIOS FINALES

En este artículo se ha enfatizado la importancia de la mejora del funcionamiento institucional como fuente de crecimiento económico y realización de ventajas comparativas en el comercio internacional. De ahí que este tema deba estar en la agenda prioritaria de las instituciones, no sólo públicas sino también privadas, ya que la mayor exposición de la economía al comercio y a la inversión internacional es una vía de transferencia de mejores prácticas por la fuerza de la competencia que conlleva.

En el caso del Perú, la tarea será larga y difícil, pero las iniciativas unilaterales, así como las derivadas explícitamente de los tratados comerciales (por ejemplo, las obligaciones en los ámbitos de la transparencia normativa o de procedimientos nuevos para la administración pública en diversas áreas) o aquellas derivadas implícitamente (como la mejora del marco legal y de la coordinación en el manejo de controversias inversionista-Estado), contribuirán al mejor funcionamiento de las instituciones nacionales y, por ende, a una mayor eficiencia productiva y un mayor bienestar para la población, que es el fin último de la política pública.

NOTAS

1. Douglass North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (Nueva York: Cambridge University Press, 1990), p. 3.

2. Daron Acemoglu et al., “Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth”, mimeo preparado para Philippe Aghion y Steve Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, 29 de abril de 2004, p. 2.

3. Por ejemplo, trato no discriminatorio respecto a inversionistas de otros países (trato a nación más favorecida) o nacionales (trato nacional) y trato justo y equitativo.

4. Andrei A. Levchenko, “Institutional Quality and International Trade”, IMF WP/04/231, 2004, p. 5.

5. Esta ley fue consolidada con su modificatoria (Ley 27.927) en un Texto Único Ordenado, Decreto Supremo 043-2003-PCM.

6. Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN), Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) y Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN). Sin embargo, algunas otras instituciones públicas suelen tener esta práctica, no necesariamente emanada de una norma, como es el caso del Ministerio de Energía y Minas.

7. Es decir, compras públicas, servicios, inversión, acceso a mercado en bienes, procedimientos aduaneros, entre otros.

8. Resolución Ministerial 639-2006-EF/67, del Manual para el Análisis Económico y Legal de la Producción Normativa en el Ministerio de Economía y Finanzas.

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AFL-CIO	American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
APC	Acuerdo de Promoción Comercial, nombre otorgado al tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Perú
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
ATPA	Andean Trade Preference Act, esquema de preferencias comerciales andinas, antecedente del ATPDEA
ATPDEA	Andean Trade Preference and Drug Erradication Act (Acta de Preferencias Comerciales Andinas y Erradicación de Drogas)
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAFTA-RD	Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana
CEPAL	Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas del Perú
EEUU	Estados Unidos
EFTA	European Free Trade Association
IED	inversión extranjera directa
MERCOSUR	Mercado Común del Cono Sur
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú
NAFTA	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
NMF	nación más favorecida
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC/WTO	Organización Mundial del Comercio/ World Trade Organization

Abreviaturas y siglas

ONU	Organización de las Naciones Unidas
PBI	producto bruto interno
REO	reglas de origen
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
TLC	tratado de libre comercio
TM	toneladas métricas
TPA	Trade Promotion Agreement, nombre oficial en inglés por el cual se conoce al acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Perú
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
USTR	United States Trade Representative (Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos)

SOBRE LOS AUTORES

Vilma Arbaje es Presidenta de la firma VA Consulting en Santo Domingo, República Dominicana. Fue Directora de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio de la República Dominicana.

Andy Baker es Profesor Asociado de Ciencia Política en la Universidad de Colorado en Boulder. Ha escrito extensamente sobre economía política latinoamericana, particularmente sobre comportamiento legislativo y arraigo popular de las reformas de mercado.

Pablo de la Flor es Vice-Presidente de Asuntos Corporativos de la firma Antamina. Fue Vice-Ministro de Comercio Exterior y Jefe del Equipo Negociador del Perú para el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

Javier Illescas es el Director General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia e Inversión Privada en el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. Ha sido negociador en temas de inversión y servicios financieros en tratados de libre comercio de Perú con EE.UU., Canadá, Singapur y EFTA.

Waldo Mendoza es profesor, investigador y Jefe del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido Viceministro de Hacienda en el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. Sus publicaciones abordan la teoría y la política macroeconómica, con énfasis en la realidad peruana.

Eduardo Morón es Profesor de Economía en la Universidad del Pacífico. Ha sido Vice-Ministro de Economía, Director del Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico y miembro de

varias comisiones y grupos de expertos sobre política monetaria y macroeconomía del Perú.

Ricardo Paredes es Gerente de Estudios Económicos y Consultoría Empresarial de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – COMEXPERU. Ha sido Coordinador de la Organización Mundial del Comercio en el Viceministerio de Comercio Exterior, y consultor de organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo y la OCDE.

José Raúl Perales es Asociado Senior del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center y Profesor Adjunto en el Centro de Estudios Latinoamericanos y Hemisféricos del Elliott School of International Affairs en George Washington University. Ha fungido como Asesor de Política Comercial de Puerto Rico y consultor sobre temas de política comercial.

Cintia Quiliconi es Candidata Doctoral en Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Southern California. Ha publicado sobre política comercial en el Cono Sur y negociaciones comerciales. Ha sido consultora del Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y la Organización Panamericana de la Salud

Carol Wise es Profesora Asociada de la Escuela de Relaciones Internacionales de University of Southern California. Previamente fue profesora en la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS) de Johns Hopkins University en Washington, D.C. Ha publicado extensamente sobre temas de economía política latinoamericana e internacional, política comercial y relaciones interamericanas



Latin American Program
Woodrow Wilson International Center for Scholars
1300 Pennsylvania Ave., NW, Washington, DC 20004
Tel. (202) 691-4030 Fax (202) 691-4076
www.wilsoncenter.org/lap