

POLÍTICA ARANCELARIA E INTEGRACIÓN ECONÓMICA

¿HACIA DONDE VAMOS EN EL PERÚ?

Alan Fairlie Reinoso*

INTRODUCCIÓN

La política comercial peruana en los noventa tuvo como objetivo “la liberalización del régimen comercial con el fin de crear incentivos que no produzcan efectos de distorsión y permitan una asignación eficiente de los recursos y promuevan el desarrollo económico en función de las señales del mercado. En consonancia con este objetivo, el Perú utiliza los aranceles como principal instrumento de protección de frontera”.¹

En consecuencia, se eliminaron las cuotas de importación, las restricciones no arancelarias (salvo excepciones puntuales), los subsidios a la exportación. Las medidas antidumping se usaron escasamente, así como medidas compensatorias o de salvaguardia. Se tuvo un enfoque de políticas horizontales que buscaban la neutralidad de los incentivos en las distintas actividades (con algunas excepciones de sectores que tuvieron incentivos fiscales o aranceles especiales).

Una exposición detallada de las políticas aplicadas se tiene en los Exámenes de Política Comercial del Perú en la Organización Mundial del Comercio (OMC) . En el del año 1994, se enfatizan las políticas de liberalización y apertura seguidas a comienzos de los noventa y la consolidación arancelaria que hizo el país. Así como, el complejo proceso de reformas impulsadas a comienzos de esa década. En el del año 2000, se resalta la continuidad en las políticas y se hace un recuento de aspectos sectoriales, y por medidas específicas. También, de la presencia peruana en distintos procesos de integración.²

En otros trabajos, hemos hecho un balance de estas políticas y de su impacto sectorial tomando en cuenta la percepción de los agentes económicos. Se muestra que tal

* Profesor e Investigador del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú y miembro del comité directivo de la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN).

¹ OMC. *Exámenes de las Políticas Comerciales del 1994*. Ginebra 1994

² OMC. *Exámenes de las Políticas Comerciales del 2000*. Ginebra 2000

neutralidad de políticas no existió en la práctica, considerando sobretodo las exoneraciones a empresas multinacionales particularmente en el sector minero. Pero, efectivamente se priorizó al arancel como instrumento, considerando la eliminación de restricciones cuantitativas y no arancelarias que se produjo.³ También hemos revisado en detalle la participación peruana en distintos procesos de integración,⁴ planteando los temas de debate y evaluando la posición oficial en ese contexto.

En este trabajo concentraremos nuestra atención en la evolución de la política arancelaria, los cambios en los últimos años, así como las variaciones en protección efectiva y las implicancias para la negociación en la Comunidad Andina (CAN). En la segunda parte haremos una evaluación de la política frente a los procesos de integración que tuvo el Perú, planteando algunos desafíos pendientes así como escenarios que podemos enfrentar en las actuales negociaciones.

³ Fairlie, Alan. *Política Comercial Negociaciones Internacionales y Sectores Económicos en el Perú*. Lima: CCL-LATN-PUCP, 2000a

⁴ Fairlie, Alan. *El Regionalismo Abierto del Perú* Lima: ADP-LATN-PUCP, 2000b.

1. FLUJOS DE COMERCIO

Durante toda la década pasada y aún en los primeros años de esta década, la balanza comercial del Perú ha mostrado saldos desfavorables. Esta es una de las características que a nivel regional se ha producido con los procesos de liberalización y apertura, junto con la incapacidad de generar suficiente empleo productivo a pesar de la expansión exportadora, y el empeoramiento en la distribución del ingreso.⁵

En una primera etapa, de 1993 a 1995, se puede decir que el déficit de la balanza comercial del Perú mostró una tendencia creciente (37.1% promedio anual entre 1993-1995, frente al 27.4% de las exportaciones), en el contexto de una fase expansiva del ciclo doméstico inducido por la afluencia de capitales y el gasto público en el periodo electoral. Luego, entre 1996 y 1997, el saldo negativo se redujo. Las importaciones que años atrás habían registrado tasas de crecimiento de 35 y 38%; en 1996 y 1997 registraron tasas de tan sólo 2 y 8% respectivamente.

Sin embargo, en 1998, la balanza comercial peruana evidenció el más grande déficit comercial registrado en los últimos 10 años: 2505 millones de dólares. La recesión doméstica, los impactos de las crisis internacionales que limitaron la expansión exportadora, fueron el contexto en que esto se produce.

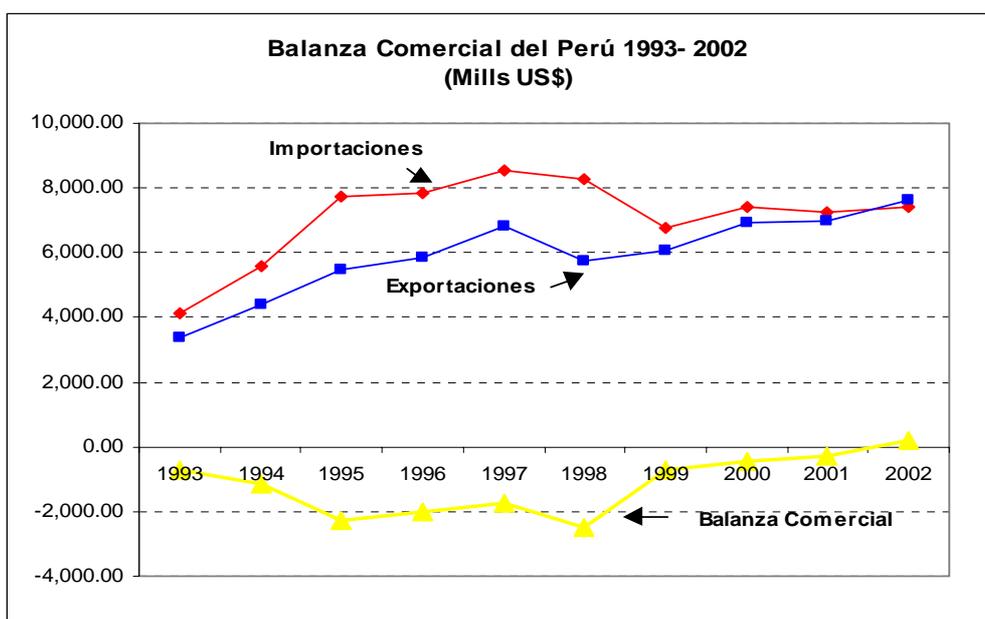
A partir de 1999, dicha tendencia se ha revertido y el saldo comercial negativo es cada vez menor. Lamentablemente, esto no se ha dado a consecuencia de un notable crecimiento de las exportaciones, ni por la mejora de los precios internacionales,⁶ sino por causa del estancamiento que han evidenciado las importaciones en los últimos años: han registrado un crecimiento promedio anual entre 1999 y 2002 de 3% mientras que el de las exportaciones ha registrado 7.9%. (Ver Gráfico N° 1). Aquí se han combinado el efecto contractivo derivado de la recesión doméstica, con el efecto expansivo de la entrada en operación de grandes proyectos mineros como el de Antamina.

⁵ Ocampo, José Antonio. *Retomar la Agenda del Desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL, 2001

⁶ Por el contrario, los precios internacionales han registrado una severa caída en los dos últimos años.

Finalmente, cabe destacar que después de muchos años, en el 2002 se ha registrado un superávit comercial de 207 millones de dólares. El cual ha estado explicado principalmente por la mejora de los precios de exportación, y el crecimiento de las exportaciones tradicionales, (destacando entre estas el crecimiento de las exportaciones mineras). Al mismo tiempo se ha registrado una caída en las importaciones de bienes de capital (4%) y otros bienes (29.6%).

Gráfico N° 1



Fuente: Intercambio Comercial –Aduanas, BCRP
Elaboración: propia

Exportaciones

Las exportaciones peruanas, son y han sido fundamentalmente, exportaciones de bienes primarios (70% promedio del total) y en las que destacan, la participación de las exportaciones mineras y pesqueras, que al 2002, llegaron a representar el 59% y 12% de las exportaciones totales, respectivamente.

De otro lado, entre las exportaciones no tradicionales, destacan las de productos agropecuarios y de productos textiles, que en conjunto representaron alrededor del 15% del total de ventas al exterior al 2002.

Entre 1994 y 1997, las exportaciones totales mostraron un crecimiento de 19% (aunque en 1998 fue un año peculiar en el que las exportaciones cayeron 15.6 % como consecuencia de las crisis internacionales).

Posteriormente, entre 1999 y el 2002, el dinamismo de las exportaciones ha disminuido y en promedio han registrado tasas de crecimiento anual de alrededor de 7.9%. Siendo el 2001 el año de menor crecimiento de las exportaciones en el que crecieron tan sólo 0.8%

Al 2002, las exportaciones han registrado un crecimiento de 9.1%, el cual ha estado explicado fundamentalmente por el dinamismo de las exportaciones mineras y específicamente por las mayores exportaciones de oro, las cuales a su vez crecieron gracias al incremento en el precio⁷ y al mayor volumen exportado (Ver Cuadro N° 1).

También contribuye el dinamismo de las exportaciones de productos agroindustriales, y textiles. En el primer caso, esto se debió a las mayores ventas de frutas como la uva y el mango; mientras que en segundo caso, el crecimiento se explicó por el dinamismo de las exportaciones al mercado estadounidense gracias a las nuevas preferencias arancelarias obtenidas con el “Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act” (ATPDEA).

⁷ Por ejemplo, el precio del oro registró un incremento del 16%

Cuadro N° 1: Exportaciones Peruanas por Sector

(US\$ Millones)

	1995	1998	2000	2002
I. Productos tradicionales	3 989.7	3 711.9	4 821.3	5 312.4
Pesqueros	786.9	409.9	954.7	892.3
Agrícolas	345.9	322.7	248.9	216.2
Mineros	2 615.7	2 746.7	3 216.2	3 734.4
Petróleo y derivados	241.2	232.5	401.5	469.4
II. Productos no tradicionales	1 444.9	1 966.9	2 043.6	2 259.8
Agropecuarios	275.4	302.2	394.1	554.3
Pesqueros	223.7	224.9	176.8	163.8
Textiles	440.7	533.6	700.7	676.6
Maderas y papeles, y sus manufacturas	31.4	68.7	123.0	177.1
Químicos	133.0	196.8	212.3	255.9
Minerales no metálicos	30.0	51.6	46.7	68.0
Sidero-metalúrgicos y joyería	256.9	355.0	264.8	222.3
Metal-mecánicos	40.0	105.0	96.4	108.9
Otros	13.9	129.2	28.8	32.9
III. Otros 2/	57.8	78.0	85.9	74.8
IV. TOTAL EXPORTACIONES	5 492.4	5 756.8	6 950.8	7 647.0

Fuente: Intercambio Comercial –Aduanas, BCRP

Elaboración: propia

Evolución del Comercio del Perú por zonas económicas

Para el año 2001, el 28.8% del intercambio comercial del Perú con el mundo (importaciones totales más exportaciones totales) se realizó con los países que conforman el Tratado de Libre Comercio de Norte América (TLCAN) , siendo Estados Unidos el socio más importante.

Sin embargo, cabe mencionar que esto no siempre fue así. Hacia 1994, la importancia del mercado norteamericano era inferior a Europa y Asia, pero se fue recuperando paulatinamente a niveles de décadas anteriores. Así en el 2000, el 21% de las exportaciones peruanas se dirigieron a Estados Unidos y en el 2001 el 22% de las mismas se destinaron a ese país. En el caso de las importaciones, EEUU lidera el ranking como mercado de origen.

El segundo bloque en importancia resulta ser la Unión Europea (UE), representando el 17% del comercio total peruano para el año 2000. Finalmente, el tercer bloque en importancia es la Comunidad Andina (representó el 13% del total comercializado en el año 2000).

Cuadro N° 3: Exportaciones por Zonas Económicas

	1995	1998	2000	2001
COMUNIDAD ANDINA	7.4%	8.3%	6.6%	7.6%
MERCOSUR	4.3%	3.8%	3.7%	3.6%
UNIÓN EUROPEA-15	30.5%	22.0%	21.1%	26.3%
TLC	21.6%	36.9%	31.7%	29.0%
ASEAN	3.0%	1.5%	2.6%	2.4%
MCCA	0.4%	0.6%	0.6%	0.7%
CARICOM	0.2%	0.1%	0.3%	0.6%
TOTAL MUNDO	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Estadísticas de la CAN

Elaboración: propia

Respecto a las exportaciones, podemos apreciar que para el año 2001, el 29% de las exportaciones peruanas estaba dirigido al TLCAN (Estados Unidos concentraba el 22%).

Le sigue en importancia la Unión Europea, que durante inicios de los noventa fue el principal socio comercial del Perú. En la actualidad, el Perú destina el 26.3% de las exportaciones a ese bloque, encontrándose Reino Unido,⁸ Alemania y España entre los principales mercados de destino.

En tercer lugar se puede mencionar a la Comunidad Andina, ya que en promedio concentra alrededor del 8% de nuestras exportaciones. Finalmente se encuentra Mercosur que durante 1993 y el 2001 ha concentrado cerca del 4% de las exportaciones peruanas. Si bien estas exportaciones son minoritarias, su característica central es que en el caso de la CAN alrededor del 90% son exportaciones no tradicionales y con alto

⁸ De acuerdo a la información de Aduanas, el Reino Unido habría representado al 2002, el 43.7% de las exportaciones peruanas a la UE.

componente de comercio intraindustrial. Esto marca una diferencia cualitativa en el comercio con otros bloques.⁹

Dada la controversia existente al respecto, hemos incorporado un breve anexo donde se precisa el tipo de intercambio de nuestro país con la Comunidad Andina (ver Anexo 1)

Con relación a las importaciones, encontramos que el principal lugar de origen es el TLC, que en el año 2001 explicaba alrededor del 29%.

En segundo lugar, se encuentran la Unión Europea y la Comunidad Andina, que entre 1993 y el 2001 representaron, cada bloque, alrededor de 16% de las compras al exterior que realiza el país.

No obstante, cabe mencionar que en los últimos 3 años la importancia de las importaciones procedentes de la CAN se ha incrementado, e incluso llegó a bordear el 19% de las importaciones totales superando a la Unión Europea. (ver Cuadro N° 4)

Luego se encuentra Mercado Común del Sur (Mercosur), mercado que ha representado en promedio el origen del 11% de las importaciones peruanas. De forma tal que considerando al bloque sudamericano CAN-Mercosur, tenemos más del 30% de nuestras importaciones, cifras ligeramente superiores a las provenientes del TLCAN.

Cuadro N° 4: Importaciones según Zonas Económicas

	1995	1998	2000	2001
COMUNIDAD ANDINA	15.7%	14.5%	18.9%	15.7%
MERCOSUR	10.7%	10.1%	10.4%	11.6%
UNIÓN EUROPEA-15	17.9%	16.4%	13.6%	13.8%
TLC	30.4%	33.2%	29.6%	28.6%
ASEAN	1.1%	1.5%	1.4%	1.6%
MCCA	0.6%	0.9%	0.2%	0.2%
CARICOM	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
TOTAL MUNDO	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Estadísticas de la CAN
Elaboración: propia

⁹ Fairlie, Alan. Industria Manufacturera en el Perú y su Desempeño Exportador en el Mercado Andino. En: *El Sector Industrial Peruano en el Nuevo Contexto Internacional*. Fundación F. Ebert, 2002.

Una visión de conjunto

En el caso del TLCAN, el comercio más significativo se realiza con EEUU. Dicho país ha cobrado una significativa importancia como mercado de destino para las exportaciones peruanas a partir de la creación del “Andean Trade Preference Act” (ATPA). De este modo, las exportaciones hacia EEUU crecieron de 16.6% en 1994, hasta 25.7% en el 2002. El Perú junto con el resto de países andinos¹⁰ se hizo elegible en 1993 para los accesos comerciales preferenciales que empezó a otorgar EEUU a través del ATPA, los cuales fueron renovados y extendidos a partir de octubre del 2002 con el ATPDEA. Es así como los exportadores peruanos han aprovechado parcialmente dichas ventajas y al 2001 de los 1700 mills que exportaron a EEUU, el 40% ingresó gracias al acceso preferencial. Así, en promedio entre 1993 y el 2001, el 34% de las exportaciones hacia EEUU ingresó libre de aranceles.

En la actualidad con la expansión de los beneficios se esperan incrementos significativos en las exportaciones de productos no tradicionales como confecciones, joyería, artesanía y calzado.¹¹

En cuanto a la Unión Europea, la mayor parte de los productos peruanos orientados a dicho bloque corresponde a productos primarios, siendo el más importante el sector minero. Además destacaron: productos pesqueros (harina de pescado) y agrícolas (café, espárragos). Por ejemplo, en el caso de productos mineros, en el 2002, Reino Unido resultó ser el principal mercado de destino, y en el caso de las exportaciones agrícolas y pesqueras, éstas tuvieron como destino principal Alemania.

De otro lado, la mayor parte de importaciones procedentes de la UE se concentra en bienes de capital, en especial maquinaria industrial. Destacan: productos laminados, planos de hierro o acero, cebada excepto para la siembra, papel y cartón de los utilizados para escribir y las demás vacunas para la medicina humana. Los principales proveedores son Alemania, Italia y España.

¹⁰ A excepción de Venezuela.

¹¹ La Sociedad Nacional de Industrias, estima que las exportaciones peruanas podrían incrementarse de US\$ 400 millones a US\$ 2,000 millones en el 2006.

Asimismo, un detalle peculiar que cabe mencionar, es que el comercio con dicho bloque ha generado en los últimos años, un saldo favorable en la balanza comercial (el saldo es sistemáticamente deficitario con el resto de bloques económicos).

Otra peculiaridad es el peso relativo que tiene el comercio con el Asia. Después de Chile, somos el país sudamericano que mayor porcentaje de comercio tiene con esa región.

En el caso del comercio con Mercosur, la situación es diferente, el comercio con este bloque no es muy significativo y además la balanza comercial es deficitaria. La participación del Mercosur en las exportaciones totales ha presentado ciertas fluctuaciones en los noventa, a diferencia de las importaciones, las cuales se han ido dinamizando paulatinamente.

En cuanto a las exportaciones a este bloque, los principales destinos son Brasil, y Argentina. En el primer caso, destacan las ventas de plata refinada, plata en bruto sin aliar concentrados y minerales de zinc, siendo estos dos últimos, productos liberados del pago de aranceles de acuerdo al Acuerdo de Preferencias Arancelarias suscrito con Brasil.

En el segundo caso, destacan las exportaciones del sector químico, productos agropecuarios, madera y papeles. En particular, los productos más importantes que se comerciaron en el 2001 fueron: palmitos preparados o conservados de otro modo, minerales de cinc y sus concentrados y plata en bruto sin aliar; siendo el primero, un producto que ingresa libre de aranceles.

En materia de importaciones, estas se han dinamizado gracias a la puesta en marcha del Acuerdo de Complementación Económica (ACE) 48 y el ACE 39 suscritos con Argentina y Brasil respectivamente.¹² En el 2001, las compras desde Argentina fueron principalmente de: productos alimenticios, productos semielaborados y alimentos para animales. En particular: maíz amarillo, trigo duro excepto para siembra, aceite de soja

¹² Esto en parte a que a partir de 1998, la CAN y el Mercosur suscribieron un Acuerdo Marco para la creación de una ZLC y como parte de la primera etapa de la ZLC suscribieron acuerdos de preferencias arancelarias. En 1999 se suscribió el ACE 48 con Argentina y en el 2000 el ACE 39 con Brasil.

en bruto, entre otros. Mientras que de las compras realizadas al Brasil, los rubros más saltantes fueron: productos químicos farmacéuticos primarios, otros bienes de consumo no duradero y bienes de capital para la industria.

En suma, vemos que socios como la CAN y el Mercosur han representado cerca del 15% de las exportaciones y el 30% de las importaciones, lo cual implica que su participación en el comercio del país es significativa, aún en términos cuantitativos.

Mercados como el de EEUU y Europa son fundamentales y tienen mayor participación que el anterior pero concentran principalmente exportaciones de materias primas. Algo similar ocurre con el mercado asiático.

Si bien el mercado norteamericano es muy importante, tenemos una diversificación relativa de nuestro comercio exterior que nos brinda una base material para una estrategia integral y diferenciada en las negociaciones económicas internacionales.

2. ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN

El Perú se encuentra en un complejo proceso de negociaciones simultáneas en diversos foros de negociación. Esto requiere de claridad en los objetivos, la estrategia, conjunción de esfuerzos del sector público, privado y académico, así como la formación de equipos negociadores con capacidad y experiencia para defender el interés nacional del Perú.

Desafortunadamente, esto no ha ocurrido y a veces tenemos cambios importantes de orientación en un tema central que debería constituir una política de Estado. El problema es que al no tener una estrategia de desarrollo clara, tampoco lo está la estrategia de integración y negociaciones comerciales internacionales.

Desde mediados de los ochenta se impulsan políticas de liberalización y apertura unilateral en la región y se impulsaron procesos de integración y acuerdos de libre comercio. Estos podían ser bilaterales o subregionales generando dinámicas diferentes

en un proceso al que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) denominó “regionalismo abierto”¹³

El BID diferencia entre viejo y nuevo regionalismo. Hace referencia en el primer caso a procesos de integración que se dieron en el contexto de estrategias de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones a escala regional, políticas de intervención estatal y políticas macroeconómicas inadecuadas, en el que los acuerdos de integración fracasaron.

En cambio, el “nuevo regionalismo” que incluye acuerdos norte-sur, es el tercer pilar que acompaña la adopción de la normativa OMC por parte de los países, y las políticas unilaterales de liberalización y apertura que se dieron en los años noventa. Para el BID este nuevo regionalismo muestra resultados exitosos a diferencia del anterior. Además, contribuye a convertir en irreversibles las políticas aplicadas en los años noventa, tal como está planteado en acuerdos en negociación como el ALCA.¹⁴

Si bien todos los países de la región desarrollaron políticas de liberalización y apertura en los noventa, las velocidades y profundidad de las mismas ha sido muy variable, y los resultados insuficientes desde la óptica del desarrollo. Esto ha llevado a lecturas críticas varias, inclusive en los propios organismos multilaterales.¹⁵

Ocampo¹⁶ señala que si bien el comercio y la inversión crecieron notablemente en América Latina; no estuvieron acompañados de las altas tasas de crecimiento que suponía la implementación de las “reformas”.

El crecimiento en los años noventa fue tan sólo de 3.2% anual, tasa sustancialmente menor a las registradas durante la aplicación de la ISI entre los años cincuenta y setenta (5.5% por año). Las limitaciones del Consenso de Washington exigen por tanto definir una nueva agenda de desarrollo.

¹³ CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Libros de la CEPAL, No. 39. Santiago de Chile, 1994.

¹⁴ BID. *Más allá de las fronteras: El nuevo regionalismo en América Latina*. Informe 2002

¹⁵ Ver: Stiglitz *Globalization and its discontents* New York : W.W. Norton, 2002 y Rodríguez, Francisco y Dani Rodrik (2001), “Trade policy and economic growth: a skeptic’s guide to the cross-national evidence”, *NBER Macroeconomics Annual 2000*, vol. 15, Ben S. Bernanke y Kenneth

Asimismo, las estrategias han sido diferentes en los procesos de integración regional y mundial. Pongamos dos ejemplos: Brasil¹⁷ y Chile¹⁸. En el primer caso su orientación estratégica es fortalecer el Mercosur, consolidar su liderazgo en Sudamérica y desde allí negociar el ALCA, y otros acuerdos extrarregionales. Su peso específico de “global trader”, le permite además establecer alianzas con diversos países asiáticos y africanos con una estrategia global claramente definida.

Chile en cambio, país pequeño y austral, desarrolló una estrategia fundamentalmente de acuerdos bilaterales con sus principales socios comerciales. A nivel regional se asoció con el Mercosur, además de firmar acuerdos bilaterales con prácticamente todos los países de Sudamérica y el hemisferio. Esto le ha permitido luego de cuidadosas y sucesivas negociaciones debidamente planificadas, suscribir los últimos acuerdos de libre comercio con la Unión Europea, EEUU y Corea en el 2002.¹⁹

Con sus peculiaridades, ambos países tienen en común haber desarrollado una política coherente y consistente en el tiempo, más allá de los cambios de gobierno y los vaivenes políticos. En un caso cautelando su desarrollo industrial, tecnológico y sus diversificadas exportaciones. En el otro, consolidando las mejores condiciones de acceso a mercados para sus exportaciones basadas en recursos naturales, y lo que estiman como potenciales exportaciones de servicios.

Ambos han tenido una política sistemática, tanto en sus intereses ofensivos como defensivos y han logrado resultados favorables, utilizando al máximo los márgenes de maniobra con que cuentan respectivamente. Costos y beneficios han sido cuidadosamente estudiados por sectores, y la desagregación necesaria, dejando muy poco espacio a la improvisación.

Lamentablemente el Perú no puede reflejarse en ese espejo.

¹⁶ Ocampo, José Antonio. *Retomar la Agenda del Desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.

¹⁷ Motta Veiga, Pedro. "Brazil's Strategy for Trade Liberalization and Economic Integration in the Western Hemisphere," in Ana Julia Jatar and Sidney Weintraub (eds.), *Integrating the Hemisphere: Perspectives from Latin America and the Caribbean* (Inter-American Dialogue, 1997)

¹⁸ Meller, Patricio. "An Overview of Chilean Trade Strategy", en A. J. Jatar y S. Weintraub (eds.), *Integrating de Hemisphere Perspectives from Latin America and the Caribbean*, Inter-American Dialogue, 1997.

EL REGIONALISMO ABIERTO DEL PERÚ EN LOS NOVENTA

Anteriormente hemos reflexionado sobre este tema,²⁰ tomando en cuenta los diversos foros de negociación en los que participamos,²¹ inclusive tomando en cuenta las perspectivas que diversos agentes económicos y sociales tienen al respecto.²² Se han hecho importantes trabajos con perspectivas similares o complementarias (principalmente respecto a la integración andina).²³

Una lectura totalmente diferente se puede encontrar en autores como Abusada (2001), Boloña e Illescas (1997), que de una u otra manera participaron activamente en la implementación de las políticas de liberalización y apertura en los años noventa. También fueron protagonistas del retiro del Perú de la Comunidad Andina en 1997.

No haremos aquí una reseña y balance de esos trabajos, ya que escapa a los objetivos de este documento. Presentaremos una revisión, una lectura, de los principales temas de debate y los asuntos pendientes, para formular algunas recomendaciones en la última sección del trabajo.

En la primera sección hemos hecho un balance de la política arancelaria y comercial, donde se mostró la profundidad y velocidad de la apertura, lo que se consolidó en nuestros compromisos con la OMC²⁴. Nuestra legislación recogió la normativa OMC impulsando una rápida liberalización, mientras otros países de la región fueron más cautelosos y avanzaron más lentamente.

Fue una visión fundamentalista la que se impuso, buscando avanzar simultáneamente en la liberalización de varios mercados. Se buscaba así neutralizar la respuesta de los industriales y sectores afectados que podían hacer lobbies para políticas populistas, lo

¹⁹ Véase: La visión chilena del Acuerdo con EEUU en: <http://www.direcon.cl/>

²⁰ Fairlie, Alan. (2000b) Op. cit

²¹ Fairlie, Alan (ed). *Escenarios de Integración y Cooperación Económica*. Lima: Fundación Ebert, 1999.

²² Fairlie, Alan. (2000a) Op. cit

²³ Ver: Rojas, Jorge. et al (1997),

- Araoz; Mercedes. et al (2001);

- González Vigil, Fernando. "Andean Community Trade Flows and Policies in the Nineties", en: *Regional Integration and Economic Development*. Nueva York: Palgrave. 2001

- Vega, J. "Foreign Trade Policy and Economic Integration Policy in Peru: Analysis of Dilemma". En: *Integrating the Hemisphere. Perspectives from Latin America and the Caribbean*. December 1996.

²⁴ Examen de Política Comercial del Perú. 1994, 2000.

que podía poner en peligro la reforma, como evaluó en la primera mitad de los ochenta.²⁵

Esta perspectiva, llevó a priorizar la apertura unilateral y la convergencia multilateral con la normativa OMC, perdiendo prioridad la integración regional. No participamos en el programa de liberalización andino para conformar una zona de libre comercio, y se tuvieron que hacer convenios bilaterales con cada socio andino como *second best*. No se suscribió el arancel externo común, tampoco el sistema andino de franjas agropecuarias, ni el programa del sector automotriz.

Los conflictos con los socios comerciales, llevaron en el momento más crítico, a la salida del Perú de la Comunidad andina por unos meses en 1997. Se atribuyó a los socios andinos, políticas proteccionistas y que habían avanzado menos en la reforma, creando una situación de competencia desleal con el Perú. También, que buena parte del déficit de la balanza comercial se explicaba por ese desequilibrio con los andinos, siendo los beneficiarios principales Colombia y Venezuela, cuyo arancel nacional se reflejaba en más del 90% del arancel externo común.

Es cierto que habíamos liberalizado más rápidamente, pero esa era una decisión nuestra, no de los andinos. El déficit se explicaba en dos terceras partes por la importación de combustibles lo que mostraba una deficiencia en nuestra política energética, pero tampoco era responsabilidad de los socios andinos.

Un tema de debate central, es si los problemas que afrontaba el Perú estaban en la pertenencia al acuerdo andino o si era más bien por falta de participación en los diferentes mecanismos del proceso de integración. Los resultados claramente favorables para Colombia y desfavorables para el Perú, sugieren la segunda hipótesis.²⁶

Se ha mostrado además, que la inversión extranjera no se concentró en los países más liberales de la CAN.²⁷ Más bien, un conjunto de empresas relocalizaron inversiones del

²⁵ Abusada, Roberto. et al. *Integrando el Perú al Mundo* Lima: CIUP-IPE, 2001

²⁶ Fairlie, Alan. Algunos Desafíos de la Integración Andina. En: Víctor López y Jorge Rafael Di Masi, (coord..) *Del TLC al MERCOSUR: Integración y diversidades en América Latina..* Siglo Veintiuno Editores, 2002.

²⁷ Fairlie A. y G. Cuadra. *Inversión Extranjera Directa en la Comunidad Andina*. Mimeo 2002.

Perú a otros países vecinos, como consecuencia del virtual arancel plano implementado en el Perú.²⁸

También se ha probado el rol importante que el acuerdo de integración tiene para las exportaciones de mayor valor agregado, y la relación de complementariedad con el comercio extrarregional lo que sugiere que los costos de desviación de comercio que se atribuían a la pertenencia del acuerdo no eran significativos.²⁹ Este resultado lo encuentra también el BID para el conjunto de acuerdos regionales donde sugiere que la creación de comercio sería más importante que la desviación del mismo.³⁰

Afortunadamente, no todos los sectores del Estado y los agentes económicos y sociales tenían la misma posición fundamentalista, principalmente del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Esto permitió la reincorporación peruana a la CAN y evitó consumir un error histórico. Hubiera sido paradójico que el país sede del acuerdo de Cartagena, y de la cumbre presidencial de Trujillo que dio nacimiento a la nueva Comunidad Andina, resultara siendo su sepulturero.³¹

No se llegó a ese extremo, pero la posición oficial peruana fue gravitante para retrasar el proceso de integración andino en los noventa. Tanto en el período de expansión con la afluencia de capitales, como en el periodo de crisis que se da en el contexto de la crisis rusa, asiática. En este último periodo, las políticas de defensa comercial que buscó tomar colectivamente la CAN respecto a socios extrarregionales, no fue acompañada por el Perú.

La visión predominante a nivel oficial coincidía en la actitud hostil frente al proceso de integración andino, pero no en el resto de opciones a tomar. Así, algunos sugerían una “integración con el mundo” que acompañara la apertura unilateral con acuerdos de libre comercio con nuestros principales socios comerciales, siguiendo el ejemplo chileno.

²⁸ Araoz, Mercedes, et al. *Factores Limitantes de la Inversión Extranjera en el Perú*. Lima : Universidad del Pacífico. Centro de Investigación, 2001

²⁹ Rico, Víctor. La Comunidad Andina. En: Fairlie (ed) *Escenarios de Integración y Cooperación Económica* Lima: Fundación Ebert, 1999.

³⁰ BID. *Más allá de las fronteras: El nuevo regionalismo en América Latina*. Informe 2002

³¹ Una revisión integral de la integración andina se puede encontrar en BID-INTAL: “Informe Andino”, 2002

Otros coincidían que para un país pequeño era mejor pertenecer a un acuerdo de integración regional, pero en ese caso mejor hacerlo desde el Mercosur. También habían los partidarios de consolidar nuestra presencia en APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) , un club exclusivo de las principales economías del mundo que nos daba prestigio y credibilidad, que debía traducirse en mayores inversiones.

Otros, enfatizaban la integración hemisférica, en la medida que allí estaba nuestro principal socio comercial, EE.UU. El interés en el tema drogas y guerrilla nos daba elementos negociadores que se debían aprovechar. En ese escenario, no era indispensable el acuerdo de integración andino.

¿Cuál fue el rumbo tomado?

Los socios extrarregionales

Si algo positivo se puede rescatar fue nuestra incorporación al APEC, luego de una sistemática política seguida durante varios años, lo que nos permite una proyección a la región Asia-Pacífico. Si bien el comercio es típico norte-sur y la exportación de materias primas es lo que más les interesa, se puede utilizar nuestra condición de único integrante de la CAN en ese foro, y la articulación CAN-Mercosur, para el establecimiento de corredores bioceánicos. En particular, desde una alianza con el Brasil.³²

Hay conflictos comerciales en una serie de productos como calzado, textiles y confecciones, plásticos, juguetes, que se hicieron evidentes en el contexto de la crisis asiática que llevó a un ingreso masivo de esos productos con características de competencia desleal. Con el ingreso de China a la OMC, y la progresiva eliminación de cuotas y restricciones que enfrentaban en los mercados internacionales, la competencia será muy dura y no tenemos precisamente las mejores perspectivas.

Se esperaban flujos importantes de inversiones asiáticas en el Perú, particularmente del Japón. Su presencia fue importante en la cooperación, pero no en la inversión, que si ha

³² Véase Guzmán, Gustavo. “Brasil en los Escenarios de Integración y Cooperación Económica del Perú” En: Fairlie (Ed) *Escenarios de Integración y Cooperación Económica*. Lima: Fundación Ebert, 1999

sido significativa en países vecinos como Chile. Una inversión importante en minería (hierro), la tuvo más bien una empresa china.³³

El principal potencial, está en la cooperación técnica que podemos canalizar a través de Ecotech. Lamentablemente, a pesar que hemos tenido cargos directivos en esta institución, el país no ha sido capaz de presentar suficientes proyectos que involucren a países de los dos lados de la Cuenca del Pacífico, con el desaprovechamiento de beneficios potenciales.

El tema de nuestra presencia en APEC, ha tenido consenso entre los diferentes actores económicos y sociales del Perú. Tomando en cuenta la diversificación de nuestro comercio exterior, y que en la región después de Chile tenemos relativamente como mercado de destino más importante esos países, están dadas las bases para profundizar nuestra presencia y proyección.

Algo similar ocurrió en las relaciones con la Unión Europea. No nos tienen como primera prioridad, considerando el tema de la ampliación a los países de Europa Centro-Oriental, y el paso de la Europa de los 15 a la de los 25. Asimismo, su relación con los países mediterráneos y ex-colonias. Además que respecto a América Latina tienen objetivos diferenciados. Han establecido un acuerdo de libre comercio con México, Chile, y lo buscan con Mercosur; les interesan los países andinos como sujetos de cooperación como parte de su estrategia de apoyo a la lucha contra el narcotráfico, y no principalmente como socios comerciales.³⁴

Para ello otorgan el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) agropecuario e industrial, cuya vigencia ha sido sistemáticamente renovada en los noventa y el 2001. Temas no económicos como democracia, derechos humanos, seguridad, han sido puntos más importantes en la agenda, además de políticas de apoyo a la lucha contra la pobreza.

³³ Véase: Kuwayama, Mikio, et al. *Trade and Investment promotion between Asia-Pacific and Latin America: present position and future prospects*. En: CEPAL. Serie Comercio Internacional. N° 9 Setiembre 2000 y González Vigil y Carlos Kuriyama "Flujos Comerciales entre la Comunidad Andina y Asia Pacífico: "Tendencias recientes e implicancias para una nueva fase de cooperación", en *Integración & Comercio*, Año 4, N°12. Buenos Aires: BID-INTAL. 2000

Considerando que son los principales inversionistas en el Perú, y los que destinan mayores flujos de cooperación, deberían ser parte de nuestras prioridades en la perspectiva de consolidar un mundo multipolar. Han sido principal mercado de destino de nuestra exportaciones varios años, rol que han perdido a costa de la mayor presencia de Estados Unidos luego de la apertura unilateral de los noventa.

Están dadas las condiciones para “desnarcotizar” nuestras relaciones, y buscar acuerdos de ultima generación y sostenibles en el tiempo. Debería ser desde la CAN, no sólo por las ventajas que esto conlleva, sino porque los europeos así lo enfocan.

Como se puede apreciar, en las relaciones extrarregionales no estuvieron los puntos centrales de debate, sino más bien en las estrategias a seguir en el espacio hemisférico y regional. Aquí las marchas y contramarchas en nuestra participación en la integración andina, contrastaban con la intensa negociación bilateral con Chile y Ecuador, descuidando a un vecino clave como es Brasil.

Los Vecinos

Chile y Ecuador

Hay una total asimetría en las relaciones con Chile, tanto en el comercio exterior en el que tenemos un cuantioso saldo desfavorable acumulado en la balanza comercial en los noventa, como en el tema de inversiones. Están presentes en todos los sectores productivos: minería, industria, servicios, constituyéndose nuestro país en el segundo destino de capitales chilenos después de la Argentina. Mientras tanto, nuestras inversiones son muy pequeñas, en sectores no estratégicos.

La asimetría también se traduce en el acceso a mercados. Mientras aquí tuvieron todas las facilidades, allí las pocas empresas peruanas tuvieron diversas dificultades. En el caso del Banco de Crédito, y especialmente Aerocontinente, que cuando proyectaba una presencia importante en el mercado local, fue liquidada utilizando artilugios legales

³⁴ Fairlie, Alan. *Relaciones CAN-Unión Europea*. Lima: Instituto de Estudios Europeos-PUCP, 1997.

diversos. La diferencia es cualitativa en la defensa de empresas y mercados en cada país (como la actuación del Estado chileno en el caso Lucchetti).

El Acuerdo de Complementación Económica suscrito en 1998, permitió reducir parcialmente el déficit comercial bilateral. Esto motivó protestas empresariales y en el congreso chileno, lo que llevó a ese país a plantear el “perfeccionamiento” del acuerdo. Lo que no refleja sino el objetivo de impedir que esa tendencia favorable a nuestro país se consolide. También, supone incluir los servicios de manera masiva, con resultados que no sugieren cambios positivos para el país (por ejemplo servicios de transporte aéreo).

Es necesario cultivar relaciones estables y armoniosas con nuestros vecinos en el largo plazo. Pero, no debe hacerse en base a perpetuar asimetrías que nos perjudican. Máxime si tenemos pendiente temas de conflicto que incluyen la delimitación de la frontera marítima.

Con Ecuador, y después del conflicto armado se ha incrementado sustancialmente el comercio bilateral, lo que constituye en principio un dato positivo. Se presentan posibilidades de integración fronteriza y profundización de la integración.

Pero, con los acuerdos de paz, se les permite la posibilidad de establecer un corredor bioceánico que pasando por Borja y Sarameriza llegue a Guayaquil, lo que entra en competencia con corredores bioceánicos que podemos establecer nosotros por Bayóvar.

El otro tema delicado es el de los dos enclaves en la Amazonía, cuya implementación será muy compleja considerando la posición de la población regional al respecto. Estos son puntos que también pueden ser origen de futuros conflictos, máxime si se señala en los acuerdos que en esas zonas habrá amplia autonomía. Esto implica que en caso de diferencias la instancia de debate será entre Estados nacionales, lo que nos puede llevar nuevamente hacia arbitrajes internacionales, reabriendo temas supuestamente superados definitivamente.

Por tanto, no parece conveniente diseñar estrategias que parecen tener como prioridad el desarrollo ecuatoriano, en obras de infraestructura, integración energética, etc. La

estrategia debe ser siempre planteada desde la perspectiva nacional, y desarrollada conjuntamente sólo en temas de interés común. Pero, no deben serlo desde el origen, lo que puede estar subordinando temas y recursos que podrían tener un mejor uso alternativo para el Perú.

Considerando estos factores, es difícil sustentar posiciones que priorizan esta articulación trinacional con Chile y Ecuador. Si bien debemos fortalecer relaciones de cooperación e integración, se debe hacer cautelando el interés nacional del Perú, tomando en cuenta siempre las lecciones que nuestra historia y la internacional ofrecen.

Sin embargo, las políticas de aceleramiento de vínculos con esos países se dio en los noventa, y ha continuado en la actual administración, sin considerar necesariamente los costos y beneficios que ello supone. Sobre todo, en plazos mayores.

Bolivia

Con Bolivia no existen ese tipo de problemas de la herencia histórica, y en los noventa hubo una política de acercamiento que llegó a concesiones casi máximas como las de “Boliviamar” en Ilo. Sin embargo, las inversiones de ese país no llegaron al Perú y no se fortaleció el comercio y uso de puertos sureños como habían sido las expectativas. Se descuidaron temas como el de la exportación del gas por nuestros puertos, algo que recién se retomó con energía y enfoque apropiado por la Cancillería en la actual administración. Lamentablemente, algunas acciones de diplomacia presidencial erróneas debilitaron nuestra posición negociadora.

Mientras Bolivia nos hacía competir con Chile arrancándonos sucesivas concesiones, este país, consolidaba su presencia con inversiones e influencia en nuestro vecino altiplánico. Una salida del gas por puertos chilenos, completaría esta ventaja ahora en términos estratégicos.

Tenemos inversiones privadas en el sector oleaginosas boliviano, y se le ha dado dinamismo a puertos como el de Matarani a partir de sus exportaciones, pero no compensa el desequilibrio a favor de nuestro vecino del sur.

Brasil

Mientras tanto, seguimos de espaldas con nuestro país fronterizo más importante. No avanzamos en las obras de infraestructura indispensables para una articulación con el Brasil, y a pesar de algunas iniciativas y acuerdos formalmente suscritos no hemos dado el salto cualitativo que podría producirse entre nuestros países. Esto fortalecería nuestra posición regional, y podría compensar desequilibrios que se están dando con otros países vecinos.

Corredores bioceánicos en el norte y sur del país, flujos de comercio de ida y vuelta, bilaterales y de países asiáticos. Impulso al desarrollo regional, y nuevos mercados de exportación como son los estados y regiones fronterizas del Brasil con el Perú, la cooperación amazónica, la integración física y fluvial, brindan un potencial de oportunidades extraordinario.

Dentro de la fase de establecer Acuerdos de Preferenciales con el Mercosur, el Perú, junto con Colombia, Ecuador y Venezuela, suscribió un Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica (ACE 39) con Brasil, intercambiándose listas de preferencias que permiten que un amplio grupo de productos ingrese al mercado brasileño con aranceles rebajados y en algunos casos con 100% de preferencias. Desde sus inicios (16 de agosto de 1999) dicho acuerdo, ha sido revisado en varias oportunidades profundizándose y ampliándose las preferencias, como ocurriera en el 2000, concentrándose el 62% de los ítems en un rango de 30-55% de rebaja porcentual.

Las importaciones realizadas bajo ACE 39 pasaron de 23.8% (en el 2000) a 29.5% (en el 2001). De Brasil importamos en el 2001 por un valor CIF de US\$ 326.71 millones, siendo los rubros más saltantes: productos químico farmacéuticos primarios (polipropileno en formas primarias US \$ 5.5 millones, hilados de filamentos sintéticos US\$ 3.1 millones), otros bienes de consumo no duradero (los demás papeles importados usados para fines gráficos US\$ 17,8 millones), y bienes de capital para la industria (motores de corriente alterna US\$ 1.7 millones, topadoras frontales y topadoras angulares US\$ 1,4).

En el 2001, las exportaciones dirigidas al Brasil, ascendieron a US \$ 227.07 millones, destacándose los como productos: minerales de cinc y sus concentrados US\$ 38,3 millones, plata en bruto sin alear US\$ 39,04 (ambos productos liberados totalmente del pago de aranceles), y cátodos y secciones de cátodos de cobre refinado US\$ 36,9 millones que paga 2.12% de arancel efectivo.

Las exportaciones hacia el Brasil se han diversificado en 200 subpartidas. Pero, existe el desafío de profundizar esa diversificación a partir de la integración de la infraestructura y buscar equilibrar la balanza comercial bilateral.

Como hemos señalado, la alianza estratégica trasciende los aspectos comerciales. Involucra aspectos geoeconómicos y geoestratégicos en la amazonía, la proyección al Asia-Pacífico y la presencia en la región sudamericana.

La construcción de corredores bioceánicos, la articulación fluvial, el impulso de regiones fronterizas y de salida portuaria en Bayóvar y de Ilo-Matarani con intercambios en fosfatos, soya, productos alimenticios y agroindustriales, y el comercio de servicios, deberían ser prioridades nacionales.

Cuadro N° 10

INTERCAMBIO COMERCIAL PERÚ - BRASIL

Millones de dólares

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Exportaciones (FOB)	239.211	256.098	180.218	172.916	221.356	227.065	193.75
Imporrtaiones (FOB)	328.568	343.502	353.04	276.241	348.922	298.556	446.35
Saldo	-89.357	-87.404	-172.822	-103.325	-127.566	-71.491	-252.6
Intercambio Comercial	567.779	599.6	533.258	449.157	570.278	525.621	640.1

Fuente: Aduanas

Elaboración: propia

Afortunadamente, la actual administración ha logrado establecer una alianza estratégica con el Brasil, que de concretarse efectivamente, constituiría un hecho de trascendencia histórica. Sin embargo, es algo que ha pasado poco menos que desapercibido en medio de la problemática y urgencias del corto plazo. Esto habría que revertirlo de inmediato.

Mercosur

Tampoco ha sido prioritaria en los noventa nuestra relación con el Mercosur. Esto tiene que ver con dificultades de la negociación derivadas de la discusión del denominado Patrimonio Histórico, que incluye los acuerdos y concesiones bilaterales hechos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). También, entrampamientos en las negociaciones de los sectores sensibles (agricultura y el tratamiento a la exportación de zonas francas por ejemplo) que dilataron la posibilidad de un acuerdo de libre comercio entre ambas Uniones Aduaneras.³⁵

Diferentes fases en la negociación: 4+1; o también 4+5, no llegaron a feliz término. Brasil es el país que mayor voluntad política mostró en los noventa para destrabar entrampamientos, tomando la decisión de negociar individualmente con los andinos lo que llevó a la Argentina a realizar algo similar. Las mayores reticencias han venido de los países pequeños del Mercosur, que temen perder posiciones ganadas con sus socios en el contexto de la nueva zona de libre comercio.

A pesar de tener flujos de comercio que representan el 4% de las exportaciones y el 12% de las importaciones comparando con la CAN, algunos críticos de la integración andina han planteado la necesidad de una incorporación al Mercosur, con el argumento que sería un bloque más grande. Al mismo tiempo que se señala que los países andinos tienen políticas proteccionistas que afectan decididamente nuestra competitividad y tenemos por ello resultados negativos; no toman en cuenta las políticas que históricamente han desarrollado países como Brasil en defensa de su industria e intereses nacionales. No han sustentado sobre el tipo de comercio que se dinamizaría, ni como en un contexto de mayores asimetrías, mejoraría la posición competitiva del Perú.

Hemos dado razones para fortalecer nuestra relaciones con el Brasil y Mercosur, pero las vemos como parte de un proceso integral que incluye fortalecer nuestra presencia en la Comunidad Andina y de privilegiar una alianza estratégica con el Brasil, en ese proceso. Supone buscar un trato especial y diferenciado según nuestro nivel de

³⁵ Fairlie, Alan. *Las relaciones Grupo Andino - Mercosur: opciones de integración para el Perú en un contexto de apertura*. Lima : PUCP. Fondo Editorial, 1997.

desarrollo, fortaleciendo nuestra capacidad negociadora al consolidar la integración sudamericana. En cualquier escenario, inclusive acercamientos bilaterales con MERCOSUR o Brasil no debilitarán la integración andina, en la medida que si lo harían opciones unilaterales hacia el norte.

El ALCA

Donde sí se ha tenido una constante, es en la prioridad que el país le dio a las negociaciones para construir el ALCA. Una posición militante a favor, con posiciones que eran de las más liberales en temas de acceso a mercados, antidumping y políticas de competencia, servicios, tratamiento a la inversión extranjera, compras del sector público. La excepción era la postura contraria a la posibilidad de aplicar sanciones comerciales por incumplimiento de estándares laborales y ambientales.³⁶

La idea del gobierno era mostrar una clara voluntad política de apertura y la decisión de hacer irreversibles las reformas de los noventa en el contexto de la conformación de un área de libre comercio hemisférica. Se buscaba mayor credibilidad, que se tradujera en menor riesgo país y en mayores inversiones para un país que mostraba un comportamiento más “amigable” con el capital extranjero.

Lamentablemente, esas expectativas no se han concretado hasta el momento. Las inversiones han llegado a los países más grandes, o en el caso del área andina, a los que tienen políticas menos liberales en ese terreno. Claramente esto muestra que hay otros factores tanto o más importantes que una legislación favorable a la inversión extranjera, que el país no está atendiendo de manera adecuada.

Las políticas de liberalización, apertura y tratamiento al capital extranjero permitieron una relación fluida con los EEUU, a pesar de eventos políticos como el autogolpe de 1992. El adoptar enfoques que tiene ese país en temas como lucha contra narcotráfico, terrorismo, seguridad y defensa, fueron factores que contribuyeron a esa relación.

³⁶ Fairlie, Alan. Estado de la Discusión del ALCA. Un debate en torno al caso peruano. En: <http://www.fes.org>, 2002

Consistente con esas prioridades, se dio el ATPA primero y después el APTDEA, a los países de la CAN (con excepción de Venezuela). La política del Perú en los noventa, fue utilizar esas coincidencias o compatibilidades como el instrumento a través del cual se daba el relacionamiento comercial y económico con los EEUU. Se “narcotizaban” así las relaciones con ese país, igual como en el caso de las relaciones con Europa.³⁷

Algunos han planteado en blanco y negro que debíamos tener al margen de nuestra posición internacional histórica en función del interés nacional, una política de alineamiento automático con los EEUU para así “ganarnos algo”. Específicamente se hizo en el contexto de la invasión norteamericana a Irak, así como en el rol que tuvo el Perú para liderar un cuestionamiento a la política de derechos humanos en Cuba.

En los noventa, al mismo tiempo que se tenía esa actitud frente al ALCA, algunos planteaban también buscar un acuerdo de libre comercio con EEUU. Cuando se entramparon las negociaciones que tenía ese país con Chile, no se insistió mucho en el asunto.

Pero, la firma del acuerdo Chile-EEUU ha puesto sobre el tapete ese tema, impulsado con gran fuerza especialmente por el Mincetur y la embajada peruana en EEUU. Antes de hacer los estudios costo-beneficio indispensables, y el estudio de las implicancias que tienen ese tipo de acuerdos para países como Chile o México, hemos lanzado una ofensiva política para convencer a los EEUU de la conveniencia de tal acuerdo para el primer semestre del 2004. Si bien las reacciones oficiales de ese país han sido muy cautas, corteses pero más bien frías, hemos convertido ese tema en la primera prioridad y se está creando una gran ilusión que puede tener triste despertar.

Se argumenta, que se quiere consolidar las ventajas concedidas unilateralmente por EEUU con ATPDEA, y que se quiere atraer mayor inversión extranjera. Si bien son objetivos plausibles, difícilmente se concederán a cambio de nada. Se tuvo ya una muestra con las condicionalidades impuestas por los EEUU para la concesión del ATPDEA. Estas iban desde alinearse con una concepción de erradicación de droga, lucha contra el narcotráfico y apoyo al Plan Colombia; hasta un tratamiento

³⁷ Para un análisis del impacto del APTDEA véase El link en la Secretaria General CAN En: <http://www.comunidadandina.org>

preferencial a sus empresas aún cuando estaban en medio de procesos judiciales al ser acusadas de violar leyes y normativas nacionales³⁸.

Ese balance,³⁹ debería ser hecho antes de embarcarnos definitivamente en un camino irreversible cuyas consecuencias para el país no están claras. Uno de los temas más delicados es que nuestro territorio y sobre todo fuerzas armadas y población terminemos involucrados directamente en un conflicto armado de un país hermano. Los acuerdos al respecto del Grupo de Río en Cuzco sobre involucrar a las Naciones Unidas en el conflicto, deja abierta la posibilidad de que el peor escenario se concrete.

A manera de balance

En suma, en los noventa hemos tenido serias dificultades con la integración andina, por la concepción fundamentalista de la política comercial y arancelaria específicamente. Esto nos llevó a un retiro de la CAN por unos meses en 1997. Esta política dificultó también un mayor acercamiento al Brasil y Mercosur. Se privilegiaron las relaciones con los vecinos Chile y Ecuador, descuidándonos en el caso boliviano también.

Por supuesto que factores como la crisis asiática, brasilera, el colapso de la convertibilidad Argentina, la recesión venezolana, las crisis diversas de los países andinos; han tenido un rol muy importante. Se ha mostrado con claridad como los desequilibrios macroeconómicos, han sido un factor capital en la crisis de los acuerdos de integración.⁴⁰

La apertura unilateral y la convergencia con la normativa OMC constituyeron primera prioridad, lo que tuvo como continuidad un impulso militante al ALCA, y la búsqueda de un tratado preferencial con los EEUU. Los flujos masivos de inversión que se esperaban como contrapartida, todavía no se han producido.

³⁸ Una discusión somera sobre el ATPA y ATPDEA se presenta en el Anexo N° 2.

³⁹ Más aún, cuando hay controversia al respecto Véase por ejemplo: ALADI, Blanco y Zabludovsky *Alcances y Límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas*. BID-INTAL, 2003, y Ocampo y Bustillo. *Asimetrías y Cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas*. CEPAL, 2003.

Si bien la política extrarregional con la Unión Europea y APEC no tuvo resistencias, no ha dado el suficiente impulso a la relación con esos bloques que permita aprovechar nuestro comercio diversificado y el fortalecimiento de relaciones funcionales a la creación de un mundo multipolar. La tendencia ha sido más bien hacia un alineamiento con la primera potencia mundial, en múltiples dimensiones.

La participación de las fuerzas políticas, el parlamento, la sociedad civil, la academia, han sido marginales en el diseño y ejecución de las políticas de inserción internacional y de integración que se han seguido en el Perú.

Coexisten diversas percepciones y estrategias en el Estado, en los gremios empresariales, lo que hace volátil nuestra política comercial y de integración. Muchas veces se da el caso de cambios importantes según el ministro o los funcionarios que asuman.

Como dijimos al comenzar el capítulo esto sólo podrá ser superado si se tiene una estrategia de desarrollo de largo plazo que se asuma como política de Estado, incluyendo, en ella como pilar importante la política comercial y negociaciones económicas internacionales. El problema es que casi no hay tiempo. Los compromisos fundamentales del Perú se vienen adoptando y se tomarán en los próximos meses. Pero, la actual administración no parece tener conciencia del problema, o no está actuando en consecuencia. Lamentablemente, otros actores económicos y sociales tampoco están generando conciencia sobre ese problema, o los esfuerzos son insuficientes.

Veamos, en la próxima sección un breve balance de lo que viene implementando la actual administración, y algunos puntos de la agenda pendiente y lineamientos al respecto.

⁴⁰ INTAL. "Informe MERCOSUR" Banco Interamericano de Desarrollo. Buenos Aires.2001

3. POLÍTICAS ACTUALES Y AGENDA PENDIENTE: ALGUNOS ESCENARIOS

No se percibe en la actual administración un sesgo contrario a la integración andina. Pero, se mantienen matices diferenciados entre lo que postula Mincetur y Cancillería. Se han heredado diferencias no sólo en los espacios y atribuciones que tienen las diversas entidades y ministerios. El problema central es que no siempre hay un solo enfoque, aunque públicamente se afirme lo contrario.

Por ejemplo, en el tema del arancel externo común. Fue una decisión política la que evitó el fracaso, y se llegó a un acuerdo sobre el 62% de las partidas arancelarias. Pero, no se ha logrado un nuevo avance de nuestra parte, a pesar de la existencia de un acuerdo básico de los otros 4 socios andinos. La última cumbre presidencial andina, tampoco ha logrado avances al respecto, aún cuando se reitera la voluntad de eliminar entrampamientos y la decisión de construir el Mercado Común.

Paralelamente, se han lanzado dos iniciativas que no necesariamente son convergentes. De un lado la alianza estratégica con Brasil, y el acercamiento a Mercosur. Brasil esta en plena ofensiva diplomática para fortalecer la integración sudamericana, y por ello la presencia de su Presidente en la última cumbre andina. Los países más receptivos han sido nuestro país y Venezuela.

En la medida que debería haber un acuerdo de libre comercio CAN-Mercosur antes de fin de año (aunque metas similares se vienen postergando desde el año 2000), son iniciativas que no debilitan la integración andina. Al contrario, le da una dimensión integral a los procesos de integración en infraestructura en marcha (IIRSA) y los acuerdos bilaterales previos.

La otra iniciativa es la búsqueda de un acuerdo bilateral con EEUU, proyecto en el que también se encuentra embarcado Colombia. Lo ideal sería una negociación andina conjunta, aunque la exclusión venezolana del APTDEA y su posición crítica al ALCA, dificultan la tarea.

En esa medida, si se concretan estas iniciativas pueden debilitar la integración andina y la vocería única y acción conjunta en las negociaciones del ALCA. En nuestro país la iniciativa la tiene principalmente el Mincetur y la embajada peruana en EEUU, aunque hay que ver lo que ocurre con el nuevo embajador que está pendiente de nombramiento.

El Jefe de Estado también ha mostrado mayor interés en este proyecto, que como sabemos involucra aspectos que trascienden lo meramente económico o comercial. Los plazos en que se plantea el objetivo son muy cortos (primer semestre del 2004), aún cuando hubiera un interés manifiesto del país del Norte, y no los gestos corteses pero cautelosos actuales.

Los recursos y energía que se están desplegando en esta iniciativa, está definiendo de facto la prioridad del gobierno. Pero, más que una estrategia integral con objetivos y plazos claros, parecen iniciativas lideradas por distintos estamentos, sin una indispensable visión y ejecución de conjunto. Cancillería, por ejemplo, parece más comprometida con la agenda respecto al Brasil

Ante el entrampamiento que estas acciones de los andinos representa (o como respuesta al entrampamiento), los Presidentes han decidido que en un proceso de geometría variable, los países impulsen a distintas velocidades esos proyectos que se entiende no son contradictorios con la integración andina.⁴¹

En las ofertas de negociación en el ALCA, la propuesta peruana fue la más generosa de los andinos, ya que se quería dar una señal política de que se tomaba muy en serio ese foro. El costo, es que los otros países están esperando que EEUU muestre sus cartas en algunos temas como agricultura, lo que dependerá de la ministerial de la OMC en setiembre. Una actitud más cautelosa hubiera generado mejores condiciones de coordinación con la CAN y Mercosur. Este es otro indicador de facto, de la prioridad oficial peruana.

La “diplomacia presidencial” llevó a errores importantes en la reunión andina-europea del año pasado, cuando el jefe de estado planteó un acuerdo bilateral con la Unión

⁴¹ Declaración de Quirama En: <http://www.comunidadandina.org>

Europea. Tal propuesta tuvo una poco diplomática respuesta, en la que resaltaban que ellos sólo negociarían con la CAN y que lo harían eventualmente a partir del 2004, en el contexto del vencimiento de la renovación del SGP-drogas.

En el plano regional se ha manifestado por parte de nuestro gobierno una política de gran acercamiento a Chile, a pesar de conflictos comerciales y otros de mayor alcance que tenemos. Hay una voluntad al más alto nivel, que se ratifica permanentemente. Lo mismo con Ecuador, país respecto al cual aprobamos una serie de iniciativas que son funcionales a sus políticas y proyección geoestratégica, y no necesariamente a nuestro interés nacional. Parece más razonable desarrollar nuestra política con ese país, en el contexto del acuerdo de integración andino.

Con Bolivia se retomó la iniciativa frente a la sistemática política que sigue Chile, y se planteó una propuesta integral, donde el tema de la exportación del gas por nuestro territorio era sólo parte de ella. Se buscaba así una agenda de desarrollo común. Nuevamente desafortunadas declaraciones del Jefe de Estado en una visita al país altiplánico, restaron credibilidad a la propuesta. En el caso que Bolivia fortalezca su relación con el vecino del sur; deberíamos replantear el tratamiento preferencial que se le ha dado, así como, las políticas de plazos mayores.

Ninguno de estos problemas existe con Brasil, con el que deberíamos tener la primera prioridad en las relaciones fronterizas y estratégicas en Sudamérica, y en la política de integración global del país. Hasta el momento, no es sin embargo la prioridad que se tiene, lo que debería ser revertido de inmediato. La suscripción de la alianza estratégica con Brasil es un gran paso adelante siempre y cuando no quede tan solo en la firma, y se ejercite vigorosamente.

El hecho de tener varios foros en los que participamos simultáneamente genera la posibilidad de muchísimos escenarios, pero aquí plantearemos dos, a los cuales se les puede hacer variaciones.

La complicación reside en el hecho que el avance o retroceso en la ronda ministerial OMC, dará un empujón o retrasará, en principio, las negociaciones del ALCA. Esto, en la medida que países como EEUU señalan que ese es el foro donde discutirán el tema de

los subsidios agrícolas, que debe definirse con la Unión Europea y países asiáticos. Pero eso constituye una traba para el avance de negociaciones con países del Mercosur y, particularmente Brasil, en otros temas como servicios, inversiones y compras del sector público

Si a esto se suma el hecho que el próximo año será un año electoral en EEUU, los pronósticos sobre una postergación de las negociaciones del ALCA, o en su defecto la implementación de un “ALCA –Ligth”, se están multiplicando

Además, en foros distintos, las coaliciones son diferentes. Esto ocurre por ejemplo en el caso de los países andinos, en temas como agricultura y servicios.⁴² Es en propiedad intelectual donde se ha presentado un conflicto más típicamente norte-sur, y no es evidente que los retrasos que se vienen dando en los temas de agenda previos a la ministerial OMC puedan ser superados. Un balance sobre los principales temas de debate y las implicancias para países en desarrollo puede verse en LATN (Latin America Trade Network)(2003)⁴³

A diferencia de los andinos que han dejado a sus socios en libertad de avanzar a su propia velocidad, el Mercosur en su última cumbre realizada en Asunción el mes pasado, ha ratificado la prioridad que para esos países tiene el acuerdo de integración regional, con un fuerte impulso político de Brasil y Argentina dado por sus nuevos presidentes.

Asimismo, acordaron negociar conjuntamente el ALCA, y que harán los máximos esfuerzos para concretar la integración sudamericana. Además, han propuesto la creación de un Instituto Monetario que en el futuro vea inclusive el tema de la moneda común. Pero, en el corto plazo, buscará reducir el impacto de eventuales volatilidades cambiarias con mecanismos arancelarios automáticos que compensen devaluaciones, que estuvieron a la base de importantes conflictos comerciales que estancaron el otrora dinámico acuerdo de integración.

⁴² Fairlie, Alan. Algunos Desafíos de la Integración Andina. En: Del TLC al MERCOSUR: Integración y diversidades en América Latina. Víctor López y Jorge Rafael Di Masi, Coordinadores. Siglo Veintiuno Editores, 2002.

⁴³ LATN. Algunas implicancias de la Ronda de Doha para los países en desarrollo. 2002. En: www.latn.org.ar

No es la situación de la Comunidad Andina, donde Venezuela tiene un plebiscito en agosto que de perderlo el actual presidente, puede alterar dramáticamente la posición de ese país frente al escenario sudamericano y andino. Lo más probable es que mostraría una política más “amigable” frente a EEUU y el ALCA. Hemos comentado antes sobre Perú y otros andinos. Pero, el problema central está dado por- el peso que tiene en la CAN- lo que ocurra en Colombia y el desenlace de su conflicto interno, con una eventual internacionalización del mismo.

La recesión y control de cambios en Venezuela han afectado sustancialmente las exportaciones colombianas en el corto plazo, lo que ha quitado dinamismo al comercio intrarregional. Pero, lo más delicado tiene que ver con la implementación del Plan Colombia y el riesgo de involucramiento de países dentro y fuera de la región, en el conflicto armado. Esto pondría en un segundo plano el tema integracionista, y redefiniría las prioridades de la agenda sudamericana

Escenario 1

Suponiendo que los avances en la PAC (política agrícola común) de la Unión Europea, es solo uno de los múltiples elementos que confluyen en Cancún y se tiene una Ronda Ministerial exitosa.

Sería sin duda un impulso para que EEUU esté dispuesto a realizar mayores concesiones en el ALCA, incluyendo el tema agrícola, con lo cual se podría destrabar temas como el de servicios, inversiones y compras gubernamentales, con una mayor flexibilidad de Mercosur y especialmente de Brasil.

En los plazos previstos o con un retraso no significativo, se podrían tener avances sustanciales en una negociación del ALCA. Esto por supuesto asumiendo que los movimientos de la sociedad civil contrarios al ALCA, no logren frenar los acuerdos preliminares.

Previsiblemente, los acuerdos a nivel hemisférico deberían ser más profundos que los de la OMC. En ese escenario, ¿qué pasaría con los acuerdos de integración?

Sólo mantendrían su plena vigencia en el plano comercial, si logran establecer acuerdos más profundos que los del ALCA. La CAN sin embargo, en su última cumbre presidencial ha puesto en un segundo plano este tema, dados los conflictos existentes, lo que habrá que resolver en el corto plazo. El Perú podría empujar una posición de fortalecimiento de la CAN, para lo que se debería completar el AEC y llegar a puntos de convergencia sustanciales en la vocería única.

Este escenario también llevaría a la necesidad que el acuerdo CAN-Mercosur sea más profundo que el ALCA. Si no se superan los problemas de coordinación entre los andinos, un ALCA exitoso fortalecería a los que buscan acuerdos más bien por el norte.

Otra variante sería que el “Mercosur ampliado”, que ya tiene a Bolivia, incluya al Perú, en el contexto de una efectiva implementación de la alianza estratégica. Lo mismo también, a Venezuela si triunfa el presidente Chávez en el plebiscito, o si el nuevo gobierno no revisa ese punto de su política exterior.

En suma, este escenario obliga a una profundización de la integración regional y sudamericana, si quiere mantener vigencia en el contexto de un ALCA exitoso. Negociar desde una zona de libre comercio construida entre las dos uniones aduaneras sudamericanas, sería el óptimo

Escenario 2

Suponiendo que la Ronda Ministerial de Cancún sea un fracaso, o que buena parte de los temas centrales quede pendiente. Lo que se ha podido observar en el pasado es que en el contexto de fracaso de negociaciones multilaterales, se han tendido a fortalecer los acuerdos regionales. ¿Qué pasaría con el ALCA?

Dados los conflictos existentes, el ALCA sufriría un duro golpe, por lo menos en su versión original. Ni Brasil, ni Mercosur, avanzarían demasiado si sus intereses comerciales y nacionales, no están considerados. Brasil, en su condición de global trader, ya ha considerado esa eventualidad y hace tiempo está desarrollando y fortaleciendo sus relaciones con Europa y países asiáticos y del África.

EEUU, por su parte, ha establecido acuerdos regionales con países caribeños, centroamericanos (tema de la maquila), el ATPDEA para los andinos, y recientemente el acuerdo con Chile. Podría consolidar esas iniciativas buscando debilitar la posición negociadora del Mercosur, o Mercosur ampliado. La necesidad de los andinos de consolidar las ventajas del ATPDEA en un nuevo acuerdo, o renovarlas, sería un factor importante.

También en este escenario hay un imperativo para redoblar los esfuerzos de integración. Con mayor razón si estos acuerdos EEUU con las regiones del hemisferio, no se impulsan. Aquí la potencialidad de una alianza CAN-Mercosur sería enorme, no sólo en las negociaciones con EEUU, sino también con socios extrarregionales como la Unión Europea y Asia.

Si por diversas circunstancias la integración andina colapsara, o no avanzara suficientemente, la asociación con Mercosur se fortalece como una opción. Tanto en el escenario de un ALCA exitoso, como en el de "No-Alca". En el primero, porque se podría tratar de mantener validez de los acuerdos en los que la integración sea más profunda, respecto a lo que se logre en el ALCA. En el segundo caso, porque una economía pequeña como el Perú es menos vulnerable a los vaivenes de la economía internacional si está asociado con el Mercosur, desde la alianza estratégica con Brasil.

El BID plantea que una posibilidad es que la normativa ALCA restituya las que se dieron en acuerdos subregionales, una mixta que coexistieran, y una tercera en la que tendrían urgencia las acciones regionales donde la integración es más profunda.⁴⁴ La tercera alternativa parece más plausible para nuestra región.

Por tanto, en ambos escenarios se plantea la necesidad de fortalecer la integración andina y sudamericana, ya que los escenarios de integración por el norte, sea con EEUU o el ALCA, afectaría el comercio intrarregional que comprende las exportaciones con mayor valor agregado y que permitirían una mejor inserción en la economía mundial.⁴⁵

⁴⁴ BID. *Más Allá de las fronteras*. 2002.

⁴⁵ Ver: ALADI. *Impacto del ALCA en el comercio intrarregional y en el comercio de los países miembros de la ALADI con Estados Unidos y Canadá*. 2001

Aunque hay visiones un poco más optimistas,⁴⁶ aquí también fortaleceríamos nuestros intereses ofensivos y defensivos, en mucho mejor forma que jugar al “llanero solitario” en las profundas asimetrías que caracterizan el orden global.

Bustillo, Inés y José Antonio Ocampo. (2003) *Op. cit*

⁴⁶ Blanco, Herminio y Jaime Zabudovsky (2003). *Op cit.*.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Una primera constatación, es que se ha tenido volatilidad en las políticas arancelarias y de integración, producto de la inexistencia de una política de Estado al respecto que se inscriba en una estrategia de desarrollo de largo plazo más general. La coexistencia de diferentes enfoques al interior de los gobiernos y entre ministerios, ha llevado a que los cambios muchas veces dependan del Ministro o negociador de turno. Preocupaciones de corto plazo, urgencias fiscales, lobbies e intereses particulares parecen haber tenido mayor importancia, que la asignación de recursos de la economía buscando su competitividad y una mejor inserción global, cautelando el interés nacional.
2. Estos cambios respecto a la política arancelaria, han tenido sin embargo una tendencia sistemática: la reducción del arancel promedio y de su dispersión. A inicios de los noventa, a través de la búsqueda de implantación de una arancel plano y contrariamente a lo que los críticos del arancel diferenciado esperaban, el escalonamiento posterior no implicó una modificación de esa tendencia.
3. Las políticas no arancelarias y de defensa comercial (antidumping y políticas de salvaguardia), fueron aplicadas de forma tal, que la defensa de propiedad intelectual y otros temas centrales tuvieron a los organismos competentes actuando de oficio cautelando intereses que más allá del consumidor, coincidían con los de las empresas transnacionales involucradas. No se actuó de oficio, por ejemplo, en defensa de la industria nacional, de las PYMEs, frente a indicios de competencia desleal de importaciones asiáticas y de algunos vecinos.
4. La tendencia a la reducción arancelaria y de protección efectiva sectorial ,estuvo acompañado del desmantelamiento de otros mecanismos de protección que los países aplican sistemáticamente para defender sus mercados e industrias. Tampoco ayudaban la política cambiaria y doméstica (tributaria especialmente), que no creaban un entorno adecuado para las empresas. Si hubo alguna discriminación, no fue a favor de la industria nacional, como lo es normalmente en los otros países.

5. La volatilidad en la política arancelaria, no se ha transmitido a la protección efectiva resultante. Cualitativamente se ha mantenido la estructura de sectores con mayor o menor protección, variando principalmente las tasas. Se requieren estudios más desagregados y microeconómicos para evaluar los impactos a nivel sectorial y empresarial.
6. El escalonamiento tarifario pudo hacerse compatible con el arancel externo común. No queda claro el porqué de fijar niveles de 4% o 12%, en vez de 5% o 10% del arancel externo común. La simulación de escenarios realizada, muestra que no existe gran diferencia en la protección efectiva sectorial resultante entre la propuesta de otros socios andinos y el arancel nacional. Más que cuestionar la decisión política de aprobar el 62% de las partidas, habría que cuestionar la decisión política de no suscribir un arancel externo común para el 38% restante.
7. Posiciones dogmáticas que buscaban el arancel flat, nos llevaron a retirarnos de la Comunidad Andina en 1997. Criterios miopes de orden fiscal son los que han seguido dificultando la convergencia arancelaria andina, independientemente de los intereses que cada socio defiende en las negociaciones.
8. La volatilidad en las políticas de integración comercial y económica no muestran sólo diferencias de concepción al interior de instituciones del Estado encargadas de negociar, sino al parecer, una falta de rumbo. Al margen de estas pugnas o diferencias, también parecen consolidarse ciertas políticas ex-post.
9. La prioridad de compatibilizar nuestra política comercial con la normativa de la OMC, retomó su continuidad con la posición militante a favor de las negociaciones en el ALCA y recientemente con la búsqueda de un acuerdo bilateral con los EEUU. La contrapartida ha sido la preeminencia de una actitud hostil frente a la integración andina.
10. Los vecinos privilegiados han sido especialmente Chile y recientemente Ecuador. Hay preocupantes elementos estratégicos y no solo económicos que se deben tener en cuenta en la relación con esos vecinos, que debe ser armónica y estable en el

largo plazo. Pero, esto supone corregir errores incorporando esta dimensión en las negociaciones, para no repetir funestos acontecimientos históricos.

- 11.** Otra tendencia ha sido vivir de espaldas al Brasil, sin duda el vecino con el que debería tener primera prioridad nuestra política. Afortunadamente, se ha producido la alianza estratégica que de concretarse será de dimensión histórica. Debe ser clave no sólo para el fortalecimiento bilateral sino para la articulación CAN-Mercosur y la proyección al Asia-Pacífico. Por supuesto, existe el riesgo que sólo nuestro vecino se favorezca si no se toman las medidas adecuadas. No se trata de ser vía de tránsito o espacio de proyecciones geoestratégicas, se trata de explorar un mutuo beneficio. Esto depende exclusivamente de nosotros.
- 12.** Si bien no ha existido mayor controversia en nuestra relación externa con Europa y el Asia, se necesita hacer mucho más. Con la Unión Europea desde la Comunidad Andina, buscando que el tema SGP-Drogas no tenga tanto peso en la agenda. Hay una importante relación comercial y de presencia de inversión extranjera que se debería potenciar, buscando un equilibrio entre las políticas de atracción de dicha inversión con el beneficio del país y sus consumidores. Con el Asia se debe fortalecer la cooperación que permite Ecotech en el foro APEC, y diseñar una adecuada política para enfrentar la competencia en terceros mercados que supone la incorporación de países asiáticos a la OMC y el desmantelamiento de cuotas y prohibiciones que pesaban sobre ellos.
- 13.** Los escenarios discutidos en el trabajo, sugieren el fortalecimiento de la integración andina de manera no excluyente, como una política adecuada. La formación de una zona de libre comercio con el Mercosur es también muy importante. Sea la articulación en bloque o de manera bilateral. Si no se profundiza la integración en estos bloques regionales, quedaríamos en situación de mayor vulnerabilidad en las negociaciones del ALCA, con EEUU, o bloques extrarregionales.
- 14.** No sólo se necesita una mayor coordinación de estrategias y equipos de negociación. Se necesitan sobre todo trabajos empíricos que estimen, a nivel muy desagregado los costos y beneficios (por supuesto no sólo económicos), de cada opción. Casi no hay tiempo, lo que transforma en urgente esa tarea.

- 15.** Los trabajos empíricos existentes sugieren que los acuerdos regionales potencian las exportaciones de mayor valor agregado y lo hacen de manera complementaria a nuestro comercio extrarregional, basado fundamentalmente en la exportaciones de materias primas o intensivas en recursos naturales. Si existe desviación de comercio no es significativa y los beneficios de la integración son mayores, no sólo en el comercio sino en la inversión y en el mayor poder de negociación relativo que se produce. Una estrategia integral y diferenciada sería la opción óptima en la concepción del regionalismo abierto. Consideramos que la Cancillería ha estado institucionalmente más cerca de esta posición, de manera sistemática en el tiempo. Se debería combinar el elemento estratégico con el técnico trabajando en equipos mixtos, desterrando las pequeñas rencillas interinstitucionales y al interior de las mismas, que tanto daño le hacen al país.
- 16.** Una adecuada política de inserción internacional, debe tener como contrapartida una agresiva política exportadora, en el contexto de una estrategia más amplia. Se ha comprobado reiteradamente como el aparato productivo nacional ha sido incapaz de aprovechar concesiones unilaterales como el SGP o el ATPDEA, o en negociaciones bilaterales, por falta de oferta exportable. Esta estrategia debe incorporar a las PYMEs, no sólo por su impacto en el empleo o en las regiones, sino porque han probado su capacidad exportadora a pesar de no tener ningún tipo de apoyo sistemático con las políticas del Estado.
- 17.** La posición nacional no puede ser llevada al exterior con el desconocimiento o desinterés de los principales agentes económicos y sociales. Hay excepciones del sector empresarial como la comisión ALCA-Perú⁴⁷, pero no hay un enfoque sistemático sobre los diversos foros de negociación simultánea. Mayor aún es el déficit de participación de otros representantes de la sociedad civil. El problema no es sólo debilidad institucional, sino muchas veces deficiencia técnica para formular alternativas que requieren altísimo nivel de especialización y experiencia negociadora.

⁴⁷ La Comisión ALCA-Perú En: <http://www.camaralima.org.pe/alcaperu/default.htm>

Técnicos formados por el Estado migran al sector privado, y los puestos de negociación o formulación de políticas se otorgan muchas veces con criterios políticos del gobierno de turno, o por razones ideológicas, y no por el interés nacional.

- 18.** Instituciones como el Congreso tienen un rol fundamental, porque de esa institución dependerá si se ratifican o no los acuerdos internacionales que el país suscriba. Debería participar desde su gestación sumándose a la necesaria articulación de esfuerzos requerida. Sería necesario que alguna de las comisiones existentes, o alguna ad-hoc haga un seguimiento y acompañen las negociaciones recogiendo propuestas de los diferentes sectores nacionales, convocando a los negociadores que informen al país a través de la representación parlamentaria.

Este tema crucial lamentablemente no da votación masiva, pero es clave para el destino de la República. A mediados de setiembre se negocia la Ronda Ministerial en Cancún. Las negociaciones del ALCA entran a su fase terminal. Debe haber un desenlace de la crisis andina y su articulación con el MERCOSUR antes de fin de año.

Estamos comprometiendo el futuro nacional en esas negociaciones, y a pocos parece importarle. Es necesario reaccionar antes que sea demasiado tarde.

ANEXO 2

ATPA y ATPDEA

ATPA

La Ley de Preferencias Arancelarias Andinas fue un instrumento de política comercial unilateral concedido por EEUU. (acceso con arancel cero para 6 100 productos) a países andinos (excepto Venezuela), con el objetivo de contribuir en la lucha contra la producción y tráfico de drogas a través de la diversificación de las exportaciones y el desarrollo económico.

La regla de origen que deberían cumplir aquellos productos considerados dentro de la Ley de Preferencias Andinas, para ingresar a EEUU. exentos de aranceles, indica que por lo menos el 35% del valor gravable del artículo importado a los Estados Unidos debe consistir, en cuanto a su costo y valor, de materiales producidos en uno o más de los países beneficiarios del ATPA o cualquiera de los países de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI).

El 80% de las exportaciones andinas vía ATPA correspondió a Colombia y Perú. Representa el 30% de las exportaciones totales a EEUU. para Perú y Bolivia, y alrededor del 13% para Colombia y Ecuador.

Bajo el ATPA original, cuatro productos (cobre, espárragos, joyería y zinc), representaron más del 90% del valor de exportaciones peruanas. En el 2001 EE.UU. importó cobre por el valor de US\$ 537 millones y espárragos por US\$ 41 millones.

Considerando que EE.UU. es el principal socio comercial de los países andinos, se podría afirmar que el principal beneficiario es el Perú. Sin embargo, los principales productos de exportación son minerales y productos tradicionales, mientras que para Colombia y Ecuador son fundamentalmente exportaciones agroindustriales no tradicionales.

En la medida que existe una considerable concentración en pocos productos de exportación, se justifica la visión escéptica de organismos estadounidenses. Pero existe una diversificación de ítems que no son significativos cuantitativamente y mientras Perú mantiene su estructura minero-exportadora, Colombia y Ecuador tienen mayor diversificación relativa. Serían los principales beneficiarios desde esta perspectiva.

Si se consideran las exportaciones andinas totales a los EE.UU., estas no representan más allá del 1% de sus importaciones totales, porcentaje que se mantiene invariable en toda la década de los noventa. Al ser las exportaciones andinas ATPA una porción minoritaria del total, queda claro el carácter absolutamente marginal de las mismas para la economía norteamericana y el amplísimo margen existente para una eventual ampliación de los beneficios. Esto efectivamente se produjo con el ATPDEA.

ATPDEA

Los objetivos fundamentales del ATPDEA son propiciar el incremento de los flujos comerciales entre los países beneficiarios y los Estados Unidos y generar empleo e inversión, además de contribuir a la consolidación de los valores, principios y prácticas democráticas en la subregión, así como a la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y delitos conexos y a la lucha contra el terrorismo.

El 6 de agosto de 2002 el Presidente de Estados Unidos sancionó la Ley Comercial de 2002, la cual contempla, entre otros, la renovación y ampliación de las preferencias comerciales andinas (ATPDEA) a la vez que enmienda y prorroga la vigencia y del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), entre otras medidas.

Esta Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA), es una Ley mediante el cual se renuevan y amplían los beneficios unilateralmente otorgados por el gobierno de Estados Unidos, a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú (no Venezuela) mediante la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA). Se aplica retroactivamente a partir del 4 de diciembre de 2001 hasta el 31 de diciembre de 2006.

Para el caso de las confecciones, la ampliación de las preferencias entró en vigor el 1 de octubre de 2002, cuando los países beneficiarios cumplieron los requisitos de elegibilidad establecidos, y regirá hasta el 31 de diciembre del 2006.

Existen algunos bienes que cuentan con un Tratamiento Preferente. Entre ellos se encuentra el caso del Calzado que no esté contemplado como elegible dentro del sistema generalizado de preferencias (SGP) bajo el Título V del Trade Act del 1974; el Petróleo y sus derivados contemplados en las partidas 2709 y 2710 del Sistema de Tarifas Armonizado (HTS); los Relojes y sus componentes que contengan insumos producidos por países a los que se apliquen las tarifas de la columna 2 del HTS (Economías Socialistas); y, las Carteras, maletas, artículos planos, guantes de trabajo y confecciones de cuero que no fueron designadas en agosto 5 de 1983 como elegibles dentro del SGP bajo el Título V del "Trade Act" de 1974.

Además existe otro grupo de bienes que están Excluidos de los beneficios del ATPDEA. Estos son: los Textiles y confecciones que no eran elegibles para los propósitos de este Título en de enero de 1994; el Ron y tafia (aguardiente de caña), clasificados en la subpartida 2208.40.00 del HTS; los Azúcares, mieles y productos que contienen azúcares; el Atún preparado o preservado y empacado al vacío en latas u otros contenedores, excepto el cosechado por naves de bandera estadounidense o de un país beneficiario.

Con la expansión de los beneficios bajo la ATPDEA, se esperan incrementos en las exportaciones de productos no-tradicionales como confecciones, joyería, artesanías y calzado. El gobierno peruano estima que sus exportaciones a los EEUU. incrementarán en más de un 13% anual hacia el 2006.

Antes del ATPDEA, las exportaciones peruanas de confecciones entraban a los EEUU. con un arancel promedio de 21%. Ahora, la Sociedad Nacional de Industrias, estima que las exportaciones del sector hacia los EEUU. podrían incrementarse de US\$ 400 millones (2002) a US\$ 2 billones hacia el 2006. Dada la alta tasa de desempleo, la creación del mismo es clave para el desarrollo en Perú.