

TLC Y AGENDAS COMPLEMENTARIAS: BALANCE Y LINEAMIENTOS DE PROPUESTA

Alan Fairlie Reinoso

INTRODUCCIÓN

En los últimos veinte años, el Perú ha venido consolidando su política de liberalización comercial —tanto unilateral como bilateralmente— a través de la reducción de aranceles y la firma de tratados de libre comercio con sus principales socios comerciales. Entre ellos, están EE.UU., la Unión Europea, China y Canadá, ya sea por el importante nivel de intercambio comercial o por el monto de inversión que dichos países tienen en nuestro país. Los TLC van más allá de la política comercial y consolidan una estrategia de desarrollo de liberalización y apertura. En otros trabajos (Fairlie, 2010c; 2009a) hemos argumentado sobre las implicancias conceptuales y empíricas de los acuerdos Norte-Sur; en este se busca hacer un primer balance de conjunto en la perspectiva de ver los temas pendientes y lineamientos de propuesta.

En la primera sección se revisan los flujos comerciales y de inversión con dichos países. El primero, con EE.UU., nuestro aún principal socio comercial, y luego se analizan los acuerdos con la Unión Europea, Canadá, China y Chile. En su momento se dieron una serie de argumentos a favor y en contra de los TLC. Entre los primeros, la expectativa de mayores flujos de exportaciones y de inversión. La crisis internacional y el comportamiento de los precios internacionales de los alimentos han influido decisivamente y dificultan evaluar lo que es atribuible al TLC y lo que no. Más aún si solo el que tenemos con EE.UU. está en fase de implementación. Sin embargo, se pueden apreciar algunos cambios de tendencia y el mayor peso relativo de países como China (Fairlie, 2009c), así como la paradoja de una menor participación de EE.UU. a pesar del TLC.

En la segunda sección se hace una revisión de trabajos recientes sobre las relaciones económicas externas del Perú. Así, se analiza cada uno de los TLC mencionados (aunque no existen muchos estudios al respecto), concentrándonos en algunos aspectos sectoriales y en la implementación de los TLC (específicamente el de EE.UU.).

Esta sección evidencia que no se ha hecho un seguimiento sistemático y sobre todo un balance de lo que implica esta multiplicidad de acuerdos simultáneos suscritos por el Perú. Este trabajo pretende poner un grano de arena en esa discusión.

Por ello en la tercera sección se hace una aproximación a un análisis comparativo de los capítulos negociados en los diferentes TLC. Esto permite dar una primera impresión sobre la cobertura y el grado de profundidad que tienen los compromisos asumidos en las diferentes mesas de negociación, lo que presenta un cuadro bastante heterogéneo. Esto implica también una gama diferenciada de políticas que se podrían seguir en el futuro.

Esto es lo que correspondería como una alternativa al *status quo* actual. Otras posibilidades serían las de plantear una renegociación de los TLC, que empezaría por enviarlos al Congreso para su discusión. Unilateralmente, también podría haber una decisión de desconocerlos. Esos son escenarios que modificarían sustancialmente la situación actual y tienen implicancias político-institucionales que exceden los objetivos del presente artículo.

En la última sección se discuten los temas de la implementación y agendas complementarias. Principalmente el caso de Estados Unidos, señalando que en el contexto de su implementación se han profundizado las políticas de liberalización y apertura de los noventa y se ha descuidado la agenda de competitividad y desarrollo. Esto está generando conflictos a nivel nacional y regional que pueden agudizarse en el futuro cercano.

I. ACUERDOS REGIONALES Y DESARROLLO¹

La proliferación de acuerdos regionales, que representan alrededor del 40% del comercio mundial, ha generado preocupación en organismos como la Organización Mundial de Comercio (OMC), en la medida en que no siempre está garantizada la convergencia con el multilateralismo (Crawford & Fiorentino, 2005). Estos acuerdos, que se multiplicaron especialmente en la década de 1990, presentan como novedad los acuerdos Norte-Sur, principalmente a partir de los TLC que han impulsado Estados Unidos y la Unión Europea. Si bien los acuerdos Sur-Sur constituyen la mayoría absoluta de estos acuerdos regionales, los Norte-Sur concentran la mayor parte del comercio y la inversión.

Estevadeordal *et al.* (2008) consideran que la teoría del comercio muestra que su liberalización induce a la reasignación de los trabajadores y a menudo es costosa. Por ello una liberalización mundial profunda no es posible y la liberalización del

¹ Este capítulo es un resumen de Fairlie (2009c).

comercio es un principio aplicable solo en pequeño. Desde esta lógica inductiva se llega a la conclusión de que después de que cierta parte de la mano de obra que compite con las importaciones ha sido reasignada, una nueva ronda de reducciones arancelarias es posible. De allí que consideren que es posible avanzar hacia el libre comercio mediante los acuerdos comerciales regionales (ACRs). Los autores comprueban econométricamente que la caída de aranceles multilaterales (NMF) se da más en las líneas arancelarias donde ya se han realizado reducciones arancelarias preferenciales bajo un TLC con un socio comercial y aún más si este socio es un proveedor importante. No obstante, no sucede lo mismo bajo las uniones aduaneras, ya que en este caso los socios firmantes utilizan su poder de mercado para coordinar medidas proteccionistas frente a terceros.

Tussie (2008) argumenta que no considera que el regionalismo se oponga radicalmente al multilateralismo, sino que existe una creciente interdependencia entre ambos aunque no de forma simétrica. Actualmente se sigue registrando un aumento sin precedentes de distintos tipos de acuerdos regionales, especialmente de TLC, que han erosionado severamente el sistema de arancel NMF. No obstante, la OMC aún continúa desempeñando un rol importante ante este creciente regionalismo. La autora hace un balance sobre el número, los temas y la forma de solución de controversias entre socios surgidos a nivel mundial así como los de la CAN y el MERCOSUR. Se llega a la conclusión de que la mayoría de los países con ACRs recurren a la OMC para solucionar las controversias que surgen en sus múltiples TLC, los cuales no tienen un cuerpo legal de solución de controversias (adecuado especialmente para temas *antidumping* y de salvaguardas). Desde este punto de vista, la OMC ha jugado hasta el momento, sin quererlo, el papel de tutor de la mayoría de acuerdos regionales.

La preocupación por la proliferación de acuerdos regionales ha llevado a diversos planteamientos alternativos para multilateralizar el regionalismo, no solo considerando las normas de origen (Baldwin, 2006; Estevadeordal, 2007).

Baldwin (2007) tiene una mirada negativa de la proliferación de ACRs debido a que introducen ineficiencias económicas tanto por la desviación de comercio que se crea, como por el enredado entramado de reglas de origen que dificulta el comercio. También porque se presentan como un obstáculo para ampliar hacia el resto de los países la reducción arancelaria.

Park *et al.* (2008) hacen un análisis del efecto del *spaghetti bowl* en Asia Oriental a causa de los ACR. Este documento encuentra que una unión aduanera es superior a un TLC en términos de creación de más comercio intra-bloque. Este resultado es compatible con la hipótesis de que una superposición de TLCs puede dar lugar a altos costos a causa del engorroso sistema de verificación de normas de origen (RdO).

En el caso específico de los acuerdos Norte-Sur, se establecen relaciones asimétricas entre países pequeños y otros países hegemónicos que imponen condiciones más favorables hacia sí mismos. Con el fin de lograr una posible solución al problema del *spaghetti bowl*, Baldwin (2007) sugiere que se debe «multilateralizar el regionalismo». Es decir, buscar la armonización de la red de ACR existentes de tal forma que sea más amigable con la meta de la multilateralización mundial. Se proponen dos vías: i) una es que todas las naciones apliquen el arancel MNF de cero, lo cual eliminaría el problema de las RdO no armonizadas y ii) establecer formas de acumulación de origen diagonal cuando varios países bastante interrelacionados tienen diferentes TLC entre ellos.

Para América Latina también se han hecho propuestas de una multilateralización regional (Rodríguez, 2005) y mecanismos de convergencia de la CAN, el MERCOSUR y la integración sudamericana (CAN, 2008; CEPAL, 2008; Vaillant, 2007).

La justificación de las bondades de los acuerdos Norte-Sur y la necesidad de articularlos con la normativa multilateral y especialmente con las estrategias de liberalización y apertura del Consenso de Washington fueron planteadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el concepto de «nuevo regionalismo» (Devlin & Estevadeordal, 2001). Los acuerdos Norte-Sur tienden a generar un *trade-off* entre acceso a mercados y concesión en disciplinas. Los países en desarrollo buscan asegurar el acceso a un mercado principal, haciendo permanentes las preferencias unilaterales que se dieron, por ejemplo, como una política de apoyo a la lucha contra el narcotráfico —la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA) norteamericana y el Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas (SGP) europeo—. A cambio de ello, los países desarrollados obtienen acuerdos OMC-plus en inversiones, servicios, propiedad intelectual y compras del Estado. El propio Banco Mundial (BM) señala que una excesiva concesión exigida a los países en desarrollo puede ser contraproducente desde la perspectiva del desarrollo (Banco Mundial, 2005).

Otros autores han planteado la necesidad de que estos acuerdos respondan al menos a cuatro desafíos: asegurar la reciprocidad efectiva, ayudar a cubrir los costos de ajuste y transición, impedir la consolidación de dinámicas de polarización y asegurar que los efectos indirectos institucionales sean positivos (Bouzas, 2005).

En Sudamérica se han impulsado simultáneamente ambos tipos de acuerdos, en un contexto de estancamiento del multilateralismo y crisis de la integración regional. Los órganos y funcionarios oficiales de organismos como la Comunidad Andina (CAN) plantearon la tesis de la complementariedad de los TLC con la integración regional. Otros países y actores —como Venezuela y Bolivia— atribuyen la crisis regional justamente a estos acuerdos.

El proceso de integración andina ha tenido avances y retrocesos, pero estuvo lejos ya no de alcanzar un mercado común en 2005, sino de completar una unión aduanera (INTAL, 2002; 2005;). Si bien la calidad de comercio de mayor valor agregado es un activo, no se pudo avanzar en las otras esferas sin superar el problema comercial (Pineda Hoyos, 2004). En el momento en que se intentaba impulsar el nuevo plan estratégico, se produjo la suscripción del TLC entre Perú y Estados Unidos, lo que precipitó la crisis (Observatorio de las Relaciones UE-AL, 2005).

La Secretaría General de la CAN (Varios autores, 2006) encargó diversos estudios de impacto sobre el ALCA, el TLC con Estados Unidos y la integración regional, para los temas de acceso a mercados, servicios, inversiones, propiedad intelectual y otros procesos de integración (Umaña, 2004; Secretaría General CAN 2004). Los resultados no siempre fueron positivos y significativos, pero en otro documento (Secretaría General de la CAN, 2006) se busca demostrar que no hay ningún conflicto relevante con la normativa comunitaria a partir de la suscripción del TLC con Estados Unidos.

Por otro lado, está la visión de diversos actores económicos y sociales: agricultores afectados por la competencia de los productos subsidiados norteamericanos, industriales farmacéuticos nacionales, pequeñas y medianas empresas, entre otros. Las propuestas y protestas de estos sectores han sido acompañadas por algunos intelectuales (Fairlie, 2005; Fairlie, Queija & Rasmussen, 2006; Umaña, 2004) e instituciones (Oxfam, 2006). Estos balances y alternativas han estado generalmente acompañados por un cuestionamiento al continuismo del Consenso de Washington.

Este es el marco que subyace a la discusión sobre TLC e integración regional. De un lado, quienes los promueven lo hacen no solo por un tema de acceso a mercado y mayores inversiones, sino para consolidar y poner un «seguro» a las políticas de liberalización y apertura de los años noventa. Las agendas de implementación son los instrumentos a partir de los cuales se ejecuta el proceso estén o no directamente relacionados con el TLC.

De otro lado, existe un cuestionamiento a los TLC no solo por los costos de sectores sensibles, o el no tratamiento de asimetrías, sino por la reducción de márgenes de maniobra del Estado para el impulso de estrategias de desarrollo alternativas que cambien el actual patrón de crecimiento primario-exportador.

En un enfoque alternativo, UNCTAD cuestiona el «nuevo regionalismo», no solo porque presenta problemas con el fomento del orden multilateral, sino que promueve más bien un bilateralismo Norte-Sur. Este le permite un mejor acceso al mercado al país en desarrollo, pero también varias desventajas potenciales: liberalización de gran envergadura de la inversión extranjera y adquisiciones del gobierno, nuevas reglas en la política de competencia, reglas más fuertes de derecho de propiedad intelectual y

la incorporación de estándares laborales y ambientales (además, por supuesto de una liberalización mucho más amplia y profunda en el comercio de mercancías).

La exigencia de reciprocidad elimina en la práctica el tratamiento especial y diferenciado que la OMC reconoce. Así, el tratamiento del tema de las asimetrías dependerá de los recursos que el Estado nacional del país en desarrollo pueda proveer, ya que en los acuerdos Norte-Sur que impulsa EE.UU. no existen los mecanismos compensatorios. La integración asimétrica puede ser corregida con acciones del lado del comercio, vía ganarse el acceso a los mercados de las economías desarrolladas e implementando un set de políticas complementarias, como promoción de exportaciones e incluso protección selectiva (Berry, 2003).

Agenda de implementación y agenda complementaria

Los acuerdos de libre comercio vienen con una agenda de acompañamiento que se divide en dos partes: la agenda de implementación, que se refiere a las medidas obligatorias inherentes al tratado, y la agenda complementaria, que son medidas y políticas voluntarias de apoyo.

Villasuso & Osterlof (2008) desarrollan el concepto de agenda complementaria (vinculada al TLC) que, a su vez, se divide en agenda de competitividad y agenda de compensación. La primera busca apoyar a la producción nacional mediante medidas de apoyo a las PYMES, fomento de exportaciones y de inversiones, infraestructura vial portuaria y aeroportuaria, desarrollo de energía y telecomunicaciones y cuidado ambiental.

Por otro lado, la agenda de compensación destinada a paliar los efectos negativos que desde el punto de vista distributivo y de asimetrías (no solo internas, sino también propias de los acuerdos Norte-Sur) pueden tener los TLC: medidas fiscales y creación de fondos especiales, mecanismos que suavicen el impacto, financiamiento de programas sociales y medidas de ordenamiento territorial, para compensar a los «perdedores» (Fairlie, 2009c). El impacto regional asimétrico de la integración hace que la escala nacional sea un nivel muy agregado para explorarlo, el análisis debería tomarse a nivel subnacional (Schejtman & Berdegué, 2008).

Giordano (2006), señala que si no se desarrollan políticas macroeconómicas (o de competitividad) que apoyen la apertura, el TLC permitiría una acentuación de la concentración de la especialización exportadora primaria que sería perjudicial para la economía en general. Plantea por ello reformas institucionales urgentes (reformas horizontales y reformas específicas). No se considera en esta propuesta el tema de compensación a perdedores y los aspectos distributivos (Fairlie, 2009c).

La discusión es si las políticas horizontales sugeridas —y prácticamente las únicas posibles— son suficientes para el desarrollo de la competitividad y el cambio de la estrategia primario-exportadora. En general, los mecanismos desarrollados por los

acuerdos Norte-Sur para reducir las asimetrías han sido mínimos y básicamente tienen como eje central la asistencia técnica o la mayor flexibilidad en periodos para el cumplimiento de los compromisos.

1. RELACIONES ECONÓMICAS EXTERNAS RECIENTES

1.1 El comercio con los TLC

Es innegable que en el contexto del crecimiento de nuestra economía se han generado ratios de crecimiento de nuestras exportaciones. En casi una década se han cuadruplicado las exportaciones, las cuales han pasado de US\$ 6866 en el 2000 a máximos de US\$ 30 630 en 2008.

La mayoría de nuestras exportaciones tradicionales como el oro, la plata, el cobre y otros metales no requerían beneficios arancelarios, puesto que ya ingresaban con aranceles MNF cercanos o iguales a cero en la mayoría de los países a los que exportamos. Sin embargo, los gobiernos tenían la expectativa de que estos acuerdos de libre comercio permitirían un mayor acceso para nuestras exportaciones, especialmente de aquellos productos no tradicionales (de mayor valor agregado).

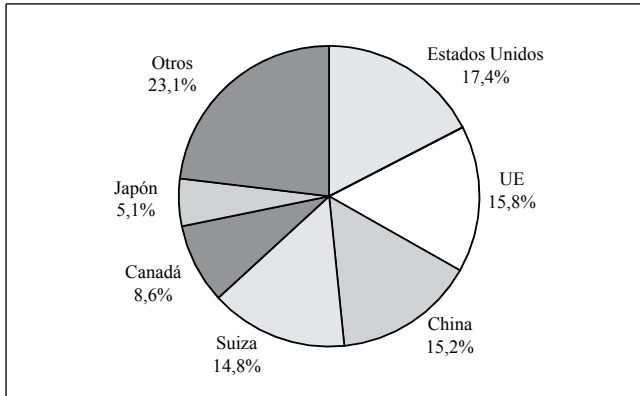
1.1.1 Relaciones comerciales Perú-Estados Unidos

Históricamente, Estados Unidos ha sido uno de los principales socios comerciales del Perú, si no el primero. Actualmente, si bien los volúmenes y montos de exportación se han incrementado de forma importante, el peso relativo del comercio peruano-estadounidense ha disminuido debido al incremento de intercambio comercial con otras economías emergentes.

Uno de los principales instrumentos de integración comercial entre ambos países ha sido el TLC Perú-Estados Unidos, que entró en vigor en el año 2009. Este acuerdo fue el primero de su tipo firmado por el Perú y marcó el inicio de una etapa de rápido dinamismo peruano de negociaciones y firmas de acuerdos de integración con distintos países.

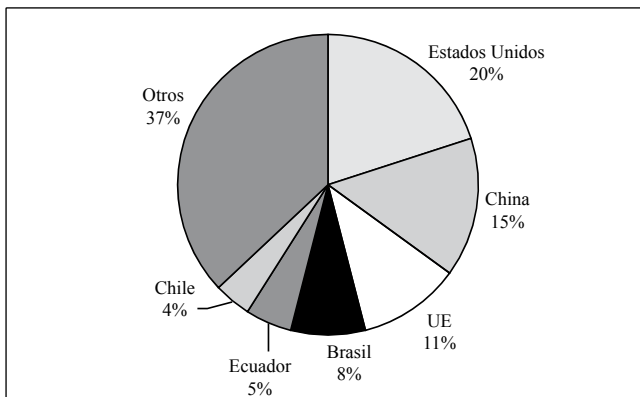
Estados Unidos fue el primer socio destino de las exportaciones peruanas en 2009, explicando el 17% del total. No obstante, la participación de la UE y de China, segundo y tercer socio comercial respectivamente, son muy cercanas a la del país norteamericano (Aduanas del Perú, 2009). De hecho, la participación de China ha crecido sostenidamente, aumentando la posibilidad de que pueda igualar o superar el peso relativo de los EE.UU. Por el lado de las importaciones, Estados Unidos se mantiene como el principal socio comercial, con una participación del 20%. Aunque las importaciones de bienes procedentes de China han aumentado, aún se encuentra lejos de superar a Estados Unidos como primera fuente de las importaciones peruanas.

Gráfico 1a: Participación de las exportaciones de los socios comerciales de Perú



Fuente: Elaboración propia con estadísticas de Aduanas del Perú (2010).

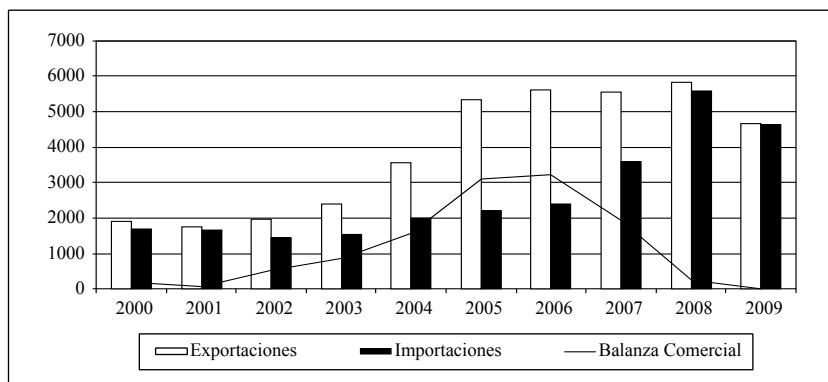
Gráfico 1b: Participación de las importaciones de los socios comerciales de Perú



Fuente: Elaboración propia con estadísticas de Aduanas del Perú (2010).

En cuanto a las características del comercio bilateral, las cifras señalan que la balanza comercial fue superavitaria. Durante la última década se observan dos tendencias: entre los años 2000-2006, existe una tendencia creciente del superávit en la balanza comercial explicado en su mayor parte por el aumento de las exportaciones peruanas. No obstante, entre los años 2007 y 2009 ha habido una disminución del superávit comercial, situándose en US\$ 6 millones en el 2009. Esta es explicada por un aumento abrupto de las importaciones en el año 2008, aunque también agudizado por la crisis económica del mercado norteamericano, que contrajo el monto de exportaciones. Así, con el TLC se reduce el superávit que tenía el Perú en el periodo previo.

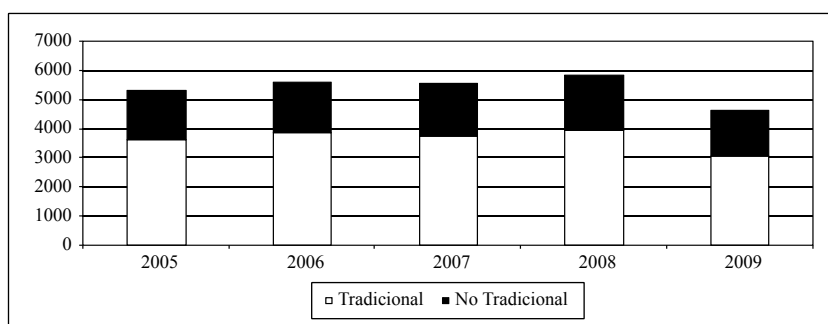
Gráfico 2: Balanza comercial Perú - Estados Unidos



Fuente: Elaboración propia con estadísticas de Aduanas del Perú (2010).

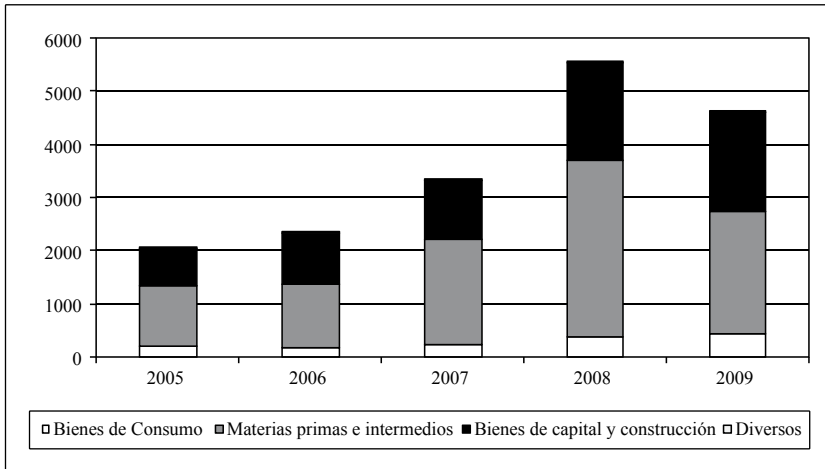
Si comparamos la estructura y la dinámica de las exportaciones hacia Estados Unidos observamos que la estructura comercial está basada en exportaciones de productos de bajo valor agregado (tradicionales), que representan dos tercios de las exportaciones totales. En 2009 las exportaciones tradicionales explicaron el 66,3% mientras que las no tradicionales el 33,7%. Es importante señalar que, junto con la UE, la participación de las exportaciones no tradicionales hacia Estados Unidos es de las más altas en el comercio bilateral.

Gráfico 3: Exportaciones peruanas a Estados Unidos



Fuente: Elaboración propia con estadísticas de Aduanas del Perú (2010).

La estructura importadora de bienes procedentes de Estados Unidos está basada principalmente en la compra de materias primas e intermedias y de bienes de capital y construcción. En el caso de estos últimos se observa un ligero aumento de la participación de este tipo de bienes. En 2009 las importaciones de bienes intermedios y materia prima explican el 9,5% del total. Las importaciones de bienes de capital y construcción explican el 39%, mientras que los bienes de consumo el 10%.

Gráfico 4: Importaciones peruanas a Estados Unidos

Fuente: Elaboración propia con estadísticas de Aduanas del Perú (2010).

Desagregando aún más las exportaciones, se encuentra que el primer producto es oro en bruto (20%) y le siguen en importancia cátodos de cobre (14,6%). Otros productos tradicionales (gasolinas, estaño, *fuel oils* y plata) representan porcentajes menores a 7%. También es importante señalar que algunos productos no tradicionales, como los espárragos, el café y los polos de algodón, también figuran como principales productos de exportación. El resto de productos explican el 35,5% de las exportaciones totales.

En cuanto a las importaciones provenientes de EE.UU., el principal producto es el diesel, pero solo explica el 6,9% del total. Los bienes de capital (volquetes automotores, máquinas rotatorias, cargadoras), así como productos agrícolas como el maíz amarillo y los productos a base de aceite de soja siguen en la lista. Los otros productos en conjunto explican el 75% del total.

Análisis preliminar post TLC

A continuación hacemos el ejercicio simple de ver lo ocurrido con los productos con márgenes de preferencia, y si han tenido alguna repercusión importante. Con el ATPDEA se tuvo este acceso a mercados, por lo que en otros trabajos señalamos que no se debería esperar un gran incremento exportador (ahora complicado con el escenario de crisis). La idea también es ver si se ha producido alguna desviación de comercio con esta forma simultánea de acuerdos, y se encuentra que sí tomando como ejemplo algunos productos agrícolas. Se estaría desplazando a nuestros socios del MERCOSUR por mejores compras a EE.UU. y Canadá.

Si se analizan las veinte principales exportaciones peruanas a Estados Unidos y bases arancelarias MNF (en el escenario de que se haya perdido el TLC y el ATP-DEA) y preferenciales, se observa que a excepción de cuatro partidas arancelarias (oro en bruto, cinc, estaño y colas de langostino) todas las demás se han beneficiado de un margen preferencial MNF y liberalización inmediata de aranceles. Si observamos las variaciones de exportaciones entre 2005 y 2009, vemos que algunos productos han crecido de forma abrupta. En esta lista se encuentran algunos productos no tradicionales que en los últimos años muestran un dinamismo importante (espárragos frescos, café sin descafeinar, alcachofas, polos de algodón, colas de langostino y uvas frescas). La tendencia sobre la variación es ambigua, puesto que hay productos que han crecido en cotas superiores al 10%, pero también hay productos cuyas exportaciones también han disminuido drásticamente (especialmente sectores considerados ganadores como el textil-confecciones y joyería) y productos no tradicionales.

Cuadro 5: Variación y cambios arancelarios de las principales exportaciones peruanas a Estados Unidos

Partida	Descripción	2005	2009	Variación (%)	Arancel MNF	Arancel TLC
7108120000	Oro en las demás formas en bruto	1579	930	-41,1	0	0
7403110000	Cátodos y secciones de cátodos de cobre refinado	686	681	-0,7	1	0
2709000000	Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso	83	322	288	5,25 cents/bbl	0
2710111310	Gasolinas s/tetraetilo de plomo p/motores vehic. con un Número de Octano Research (RON) inferior a 84	0	223		52,5 cents/bbl	0
8001100000	Estaño en bruto, sin alear	159	196	23,3	0	0
7092000000	Espárragos, frescos o refrigerados	108	157	45,4	5	0
2710192290	Los demás fuel oils	109	144	32,1	52,5 cents/bbl	0
9011190000	demás café sin descafeinar, sin tostar	0	128		0	0
6109100031	T-shirt de algodón p'homb.o muj., d'tej. teñido d'un solo color unif.incl.blanqueados	154	117	-24	16,5	0
7106911000	Plata en bruto sin alear	164	105	-36	0	0
2710191510	Carburadores tipo queroseno para reactores y turninas destinados a empresas de avion	0	91		52,5 cents/bbl	0
6109100039	Los demas t-shirts de algodón, para hombres o mujeres	48	69	43,8	16,5	0

Partida	Descripción	2005	2009	Variación (%)	Arancel MNF	Arancel TLC
2710111900	Demas gasolinas s/tetraetilo de plomo	0	68		52,5 cents/bbl	0
2005991000	Alcachofas (alcauciles) preparadas o conservas sin congelar excepto productos PA. 20.06.	0	45		14,9	0
2608000000	Minerales de cinc y sus concentrados.	65	44	-32,3	0	0
306131300	Colas de langostino (<i>Penaeus spp.</i>) Sin cocer en agua o vapor, congeladas	0	38		0	0
7901110000	Cinc sin alear, con un contenido de cinc superior o igual al 99,99% en peso	1	38	3700	1,5	0
6105100041	Camisas d'pto.alg.c/abert.del.parc.,c.y puñ.de tej.acan.p'homb.,teñido d'un solo colo	95	35	-63,2	19,7	0
806100000	Uvas frescas	11	35	218,2	\$1,13/m3	0
7113190000	Art. de joyeria de los demás metales preciosos, incluso revestidos o chapados	90	31	-65,6	7	0

Fuente: Elaboración propia con estadísticas de Aduanas del Perú (2010).

Productos no tradicionales

En los últimos años algunos productos no tradicionalmente exportados hacia Estados Unidos han tenido una tendencia positiva de crecimiento y con la entrada en vigencia del TLC pueden aumentar sus exportaciones. Entre estos productos están los espárragos frescos o congelados. Las exportaciones de este producto en 2009 alcanzaron los US\$ 157 millones en valor FOB, siendo Estados Unidos el primer mercado de exportación. Este producto tenía un arancel MNF de 5% mientras que mediante el ATPDEA estaba exonerado de arancel. En la canasta de desgravación ofrecida por Estados Unidos se mantuvo la eliminación arancelaria.

Importaciones

Por otro lado, quince de las principales importaciones procedentes de Estados Unidos han recibido márgenes de preferencia reales respecto al arancel MNF. Las otras cinco partidas arancelarias representan sectores sensibles para el Perú y han sido cauteladas a través de plazos de desgravación mayor o de un sistema de cuotas. A través las estadísticas de variación de las importaciones entre 2005 y 2009, se observa que todos los principales productos importados han crecido a tasas sumamente altas. No solo maquinaria y productos industriales, sino también bienes agrícolas (a pesar de cuotas y aranceles que se mantienen).

Cuadro 6: Variación y cambios arancelarios de las principales importaciones peruanas a Estados Unidos

Partida	Descripción	2005	2009	Variación (%)	Arancel MNF	Arancel TLC
Total		2223	4647			
2710192110	Diesel2	263	320	22	12	10 años
1005901100	Maíz duro amarillo	27	131	385	25%	Sistema de cuotas
8704100000	Volquetes automotores concebidos para utilizarlos fuera de la red de carreteras	41	122	198	7	0
8429520000	Maquinas cuya superestructura pueda girar 360°	4	113	2725	4	0
2304000000	Tortas y demás residuos sólidos de la extracc. D'aceite de soja (soya), incl. Molidos	2	88	4300	4	0
2710193500	Aceites base para lubricante	35	84	140	12	10 años
1001902000	Los demás trigos	21	82	290	17	0
3904102000	Policloruro de vinilo sin mezclar con otras sustanc. Obt. por polimerizac. En suspensi	2	81	3950	4	0
8429510000	Cargadoras y palas cargadoras de carga frontal	9	68	656	7	0
3824909999	Los demás excepto aceites de fusel; aceites de dippel	8	66	725	4	0
3901200000	Polietileno de densidad superior o igual a 0,94, en formas primarias	23	65	183	4	0
3901100000	Polietileno de densidad inferior a 0,94, en formas primarias	17	59	247	4	0
1507100000	Aceite de soja en bruto, incluso desgomado	7	52	643	4	0
3105300000	Hidrogenoortofosfato de diamonio (fosfato diamonico)	39	50	28	0	0
7304290000	Demas tubos de perforación de hierro o acero de entubación, p' petróleo o gas	3	47	1467	4	0
5201003000	Algodón sin cardar ni peinar de longitud de fibra > a 22.22 mm (7/8 pulgada) pero <= a 28.57 mm (1 1/8 pulgada)	0	46	100	20	0
7204490000	Los demás desperdicios y desechos de hierro o acero	26	45	73	12	5 años
3002209000	Demás vacunas para medicina humana	0	44	100	12	0
2710193800	Otros aceites lubricantes	3	44	1367	12	10 años
8502391000	Los demás grupos electrógenos gasolineros de corriente alterna	0	43	100	4	0

Fuente: Elaboración propia con estadísticas de Aduanas del Perú (2010).

La balanza comercial con EE.UU. se ha vuelto negativa. Con el TLC se da la paradoja de una disminución de la participación de ese mercado en el comercio global del Perú, pero hay un aumento de exportaciones de EE.UU. que parecen beneficiarse del TLC.

Tendencia deficitaria de la balanza comercial con Estados Unidos

Los datos hasta junio de 2010 señalan que la balanza comercial con Estados Unidos se inclinaría hacia un déficit comercial que alcanza los US\$ 5 millones. Las exportaciones se estiman en US\$ 2223 millones mientras que las importaciones suman US\$ 2228 millones. De continuar este desempeño los dos trimestres siguientes, la tendencia del deterioro del intercambio comercial desfavorable al Perú se traduciría en el primer resultado deficitario en toda la década. Se consolida así un cambio de tendencia con respecto a los últimos años. Una explicación es que esta situación es el resultado de la disminución de las exportaciones hacia Estados Unidos por la caída de la demanda americana fruto de la crisis y un aumento de las importaciones peruanas de bienes de capital por la devaluación del dólar. Sin embargo, las cifras señalan que no habido cambio en la estructura de las exportaciones, siendo el 68% productos tradicionales y 32% de no tradicionales.

1.1.2 Relaciones comerciales Perú-Canadá

Por otro lado, si analizamos el detalle de las diez principales exportaciones peruanas a Canadá, vemos que se trata de productos fundamentalmente primarios: oro, minerales de plata, minerales de cobre, minerales de plomo, aceite de pescado, etcétera. Existe, además, una elevada concentración de exportaciones. El 74,8% de las exportaciones hacia Canadá están explicadas por «oro en las demás formas en bruto», mientras los demás productos tienen participaciones menores al 10%.

En cuanto a las diez principales importaciones peruanas desde Canadá, se observa una relativa concentración. El principal producto importado es la partida «los demás trigos», con el 30,7%, seguido por «trigo duro excepto para siembra» (6,6%), que son usados como materia prima para la industria alimentaria local. El Perú compra desde Canadá principalmente productos agrícolas básicos (trigo, cebada, legumbres), bienes de consumo (fertilizantes, celulares y papeles) y bienes de capital (turbinas, máquinas sondeadoras, secadoras de mineral, etcétera)².

² www.aduanet.gob.pe.

El Perú es un importador neto de trigo, ya que su producción local no alcanza para cubrir su demanda. Los principales abastecedores de trigo al Perú son Canadá, Argentina y Estados Unidos.

Impacto de los TLC en el sector agrícola: el caso del trigo

Con la reciente firma de los TLC Perú-Estados Unidos y Perú-Canadá se ha observado que en el caso de la partida 1001902000 (los demás trigos excepto para siembra), la participación de estos dos países norteamericanos dentro de las importaciones de trigo ha crecido de forma importante. Hasta antes de la firma de los acuerdos, el arancel *ad valorem* que pagaba el trigo estadounidense y canadiense era de 17%.

El Perú importa anualmente trigo por un valor superior a los US\$ 100 millones. En 2008 era Argentina la principal fuente de importación, explicando el 48% del total. No obstante, al año siguiente Canadá paso a ser nuestro principal abastecedor explicando el 38% (el año anterior solo representaba el 18%, detrás de Argentina y Estados Unidos). Con datos a junio del 2010, la tendencia de desplazamiento de Argentina por parte de Canadá y Estados Unidos se ha mantenido, ubicando al país sudamericano en el tercer lugar. Canadá explica el 48%; Estados Unidos el 31% y Argentina el 14%.

Cuadro 7: Los demás trigos excepto para siembra

País	2008		2009		2010*	
	Valor FOB	%	Valor FOB	%	Valor FOB	%
Canadá	86,1	18	126,1	38	62,0	48
Argentina	226,9	48	85,0	26	18,0	14
Estados Unidos	135,4	28	80,4	24	41,0	31
Otros	27,7	6	36,9	11	9,0	7

Fuente: Elaboración propia con datos de Aduanas de Perú, 2010. *Con datos a Junio del 2010.

En el caso del trigo duro excepto para siembra (1001109000), Canadá se ha mantenido como la principal fuente de importaciones (45,4%). Argentina continúa bajando su participación, afectada por el aumento de participación de trigo procedente de otros países de Norteamérica. Las importaciones de trigo duro argentino explicaban en 2008 el 23,8%, mientras que al año siguiente explicaron el 11,6%; por otro lado, las importaciones de trigo canadiense representaron el 44,2% en 2008 y pasaron a 45,4% en 2009.

Desde la entrada en vigor de los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, se estaría produciendo un desplazamiento de la demanda peruana de trigo de su socio sudamericano (Argentina) a importar desde mercados norteamericanos.

Existe la preocupación de reducir el alto precio del trigo internacional en los últimos años, para no afectar a los consumidores urbanos peruanos. Con este objetivo se ha buscado reducir el precio por medio de la continua reducción de aranceles. Sin embargo, sectores vinculados al agro han señalado que esta medida no tendría impacto en los precios de los productos a base de trigo en los consumidores urbanos, puesto que este excedente es absorbido por los productos industriales.

Existiría un impacto sumamente negativo de esta política entre los productores nacionales de trigo (CEPES, 2008). Los precios internacionales de este cereal tienen un nivel menor que el que tiene la producción nacional, lo que ha originado el desplazamiento de los productores nacionales y la disminución de las áreas de cultivo de trigo en el país. La producción peruana de trigo (157 287 toneladas al 2009 según MINAG, 2010) no cubre el nivel de demanda actual del Perú y, por tanto, nos convierte en importadores netos de trigo desde los países ya mencionados.

La industria nacional demanda este producto como principal insumo para la fabricación de harina, pero adquiere solo el 6% de la producción nacional de trigo, destinándose entonces la producción local al autoconsumo y la venta de trigo para consumo directo. En estos mercados el agricultor recibe precios muy superiores a la cotización internacional.

Incluso hay quienes consideran que esta dependencia es perjudicial, ya que se trata de un producto básico para la alimentación humana y que es difícilmente reemplazable por otros productos (Conveagro, 2005). Por ello, es necesario disminuir la dependencia de la producción internacional. El Ministerio de Agricultura, a través de una asociación público-privada, ha tratado de afianzar una cadena de productores de trigo duro nacional. No obstante, estas continuas erosiones de los mecanismos de protección a causa de los acuerdos de libre comercio pueden afectar este programa. Con las actuales políticas arancelarias, las continuas alzas del precio internacional del trigo seguirán afectando a los pobres urbanos porque los márgenes de reducción arancelaria no llegan a ellos y, al mismo tiempo, porque la erosión del arancel impide la creación de un mercado interno de trigo.

Fuente: CEPES (2008), MINAG (2010) y Conveagro (2005).

Se ha presentado el ejemplo del trigo, pero se requiere en otros trabajos de un análisis completo de las partidas. Lo que se ha querido graficar es la evidencia de la desviación de comercio que los TLC están generando para productos importantes de nuestros intercambios bilaterales.

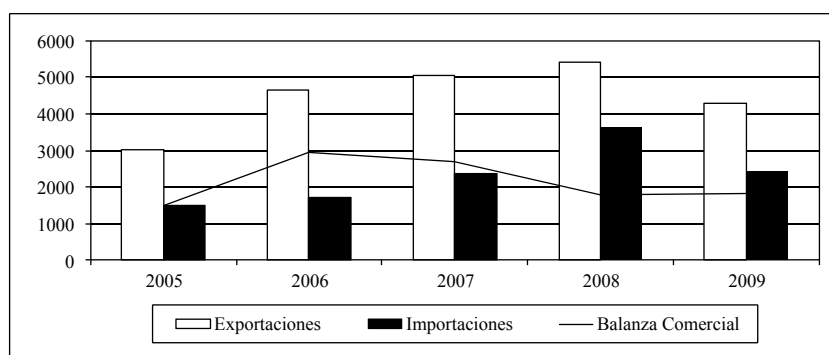
1.1.3 Relaciones comerciales Perú-UE

La UE se mantiene como segundo socio comercial con el 15,8% de participación. Las exportaciones peruanas dirigidas hacia los países de la UE han crecido siguiendo la tendencia de las exportaciones peruanas hacia otros mercados. En 2009 se registró una elevada caída de alrededor del 23%, ubicándose en un nivel de US\$ 4178 millones (en 2008 fueron de US\$ 5425 millones).

Las importaciones también venían aumentando hasta 2008 de forma sostenida. Sin embargo, en el contexto de la desaceleración económica que sufrió el Perú, la importación de productos desde la UE cayó en 2009 en 32%. En 2009, las importaciones procedentes de la UE fueron alrededor de US\$ 2500 millones.

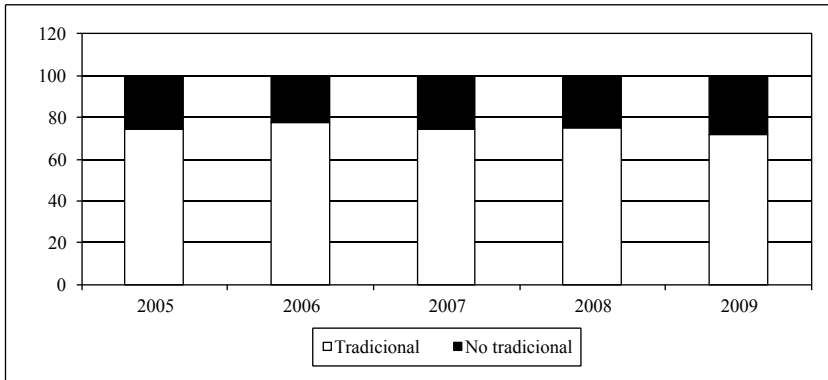
Respecto a la balanza comercial, se ha observado desde 2006 una tendencia a la disminución del superávit comercial que mantiene el Perú con la UE (similar a la tendencia que se observa con Estados Unidos). El superávit comercial de 2008 fue de US\$ 1800 millones; cifra inferior en 33% respecto a 2007. No obstante, en 2009 la balanza comercial ha variado poco respecto al año anterior, situándose en US\$ 1724 millones.

Gráfico 8: Balanza comercial (millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con estadísticas de Aduanas del Perú (2010).

En cuanto a la estructura de las exportaciones hacia la UE, un promedio del 75% de estas son productos tradicionales, mientras que el 25% restante es del sector no tradicional. Sin embargo, la participación de los productos no tradicionales ha ido aumentando desde 2006. En 2009 los productos no tradicionales explicaron el 28,1% del total de las exportaciones hacia la UE.

Gráfico 9: Estructura de exportaciones de Perú hacia la UE

Fuente: Elaboración propia con estadísticas de Aduanas del Perú (2010).

En el sector tradicional, el subsector minero explica más del 50% de las exportaciones totales hacia la UE. En segundo lugar está el sector de pesca tradicional (11,8%), seguido por agro tradicional (8,5%) y petróleo (1,6%).

En el sector no tradicional, el subsector de productos agropecuarios y agroindustriales se muestra como el mayor sector al explicar el 15,5% del total de las exportaciones hacia este destino. Es importante señalar que la participación de este subsector ha crecido desde 2005, cuando representaba el 12,2%. Le siguen en importancia el sector pesquero (4,3%), prendas de vestir (2,7%) y químico (2,2%)

Por otro lado, las exportaciones peruanas bajo el régimen de sistema general de preferencias alcanzaron los US\$ 830 millones en 2008. Es importante señalar que solo el 16% del total de las exportaciones peruanas se realizan bajo este sistema.

Impactos del acuerdo del Acuerdo de Asociaciones CAN-UE

La Comisión Europea encargó la realización de un estudio del Impacto en la Sostenibilidad entre la UE y los países andinos. En él se plantean cuatro escenarios de análisis basados en el grado de apertura del acuerdo y los plazos de estimación³.

³ El primer escenario es de liberalización moderada (90% de reducción de tarifas, 50% de liberalización de servicios, 1% de reducción de los costos de producción a través de medidas de facilitación del comercio) y el segundo es de liberalización ambiciosa (97% de reducción de tarifas, 75% de liberalización de servicios, 3% de reducción de los costos de producción a través de medidas de facilitación del comercio). Estos resultados pueden observarse a corto y a largo plazo, por lo que habría un escenario de liberalización modesta a corto plazo (a1), uno de liberalización modesta a largo plazo (a2), un escenario de liberalización ambiciosa a corto plazo (b1) y uno de liberalización ambiciosa a largo plazo (b2).

En el caso del Perú, dicho estudio señala que la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación tendría impactos positivos tanto en las exportaciones como en las importaciones peruanas desde la UE. Según los datos del informe, las importaciones desde Europa crecerán más que las exportaciones peruanas hacia la UE: mientras las primeras crecerán entre 4,8% y 8,3%, las segundas crecerán entre 3,6% y 7,3%. Si bien el acuerdo con la UE consolidaría el acceso de algunos sectores exportadores peruanos, no se daría un crecimiento significativo de los mismos, ya que las variaciones en los márgenes de preferencia no distarían mucho de los que actualmente gozan del régimen de acceso preferente derivado del Sistema General de Preferencia (SGP plus). No obstante, sí es necesario considerar que estas preferencias son unilaterales. Asimismo, la liberalización arancelaria brindaría una mejor opción de acceso a los mercados peruanos de algunos productos de exportación de la UE.

En suma, el estudio señala que los resultados macroeconómicos serían levemente positivos, ya que si bien existen sectores beneficiados (manufacturados antes que agrícolas) existe otros sectores que, por el contrario, se perjudicarían. Un aspecto que sí preocupa es que los niveles de importación serían mayores que los de exportación por lo que se acentuaría la tendencia hacia un déficit comercial que se aprecia en los últimos años.

Lo que muestran las cifras es una importante disminución del comercio con Europa, en el contexto de la actual crisis internacional. Al igual que EE.UU., pierde participación relativa en relación a China (aún antes del TLC con este país).

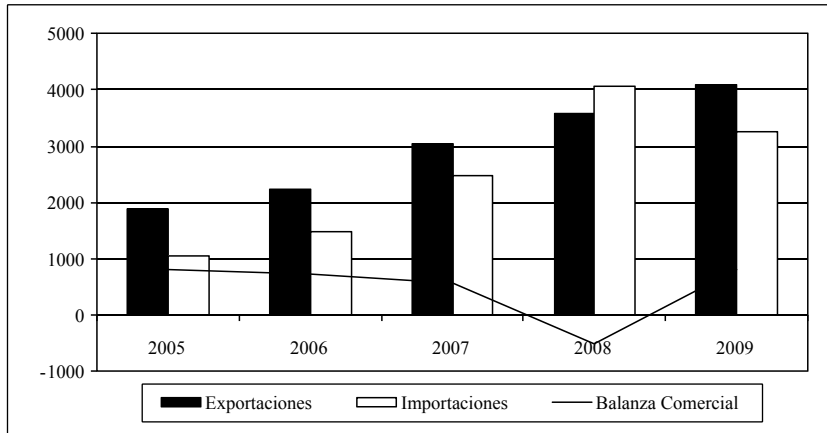
1.1.4 Relaciones comerciales Perú-China

En cuanto al monto de exportaciones, China es el segundo socio comercial del Perú al explicar el 15% del total exportado en 2009. Respecto a las importaciones, China es el segundo abastecedor de productos al Perú, con un similar porcentaje del total. Es así que en 2009 se consolidó como el segundo socio comercial del Perú.

La balanza comercial con China ha sido superavitaria para el Perú hasta 2007. Sin embargo, en 2008 hubo un elevado crecimiento de las importaciones que se tradujo en un déficit comercial de US\$ 574 millones. En 2009 la balanza volvió a ser superavitaria en US\$ 574 millones.

Las principales exportaciones peruanas a China son productos fundamentalmente primarios: cobre, harina de pescado, plomo, zinc, hierro, etcétera. Asimismo, existe una elevada concentración de exportaciones. Cerca del 34% de las exportaciones hacia China están explicadas por «minerales de cobre y concentrados». Los otros productos minerales de plomo, zinc y hierro también tienen un peso importante en el comercio.

Gráfico 10: Balanza comercial Perú-China



Fuente: Elaboración propia con estadísticas de Aduanas del Perú (2010).

Solo una parte muy pequeña es explicada por productos no tradicionales. Entre los más importantes están la partida «de tablilla y frisos para parqués sin ensambla y moluscos e invertebrados acuáticos preparados o conservados». A diferencia de otros mercados de exportaciones como Europa o Estados Unidos, donde las exportaciones de productos agrícolas o agroindustriales de mayor valor agregado han crecido de forma importante, en el comercio con China este tipo de productos no es aún significativo (las «uvas frescas», que es el producto agrícola con mayor valor exportado a China, solo explican el 0,2% del total).

El comercio que el Perú tiene con China sigue un patrón primario exportador, donde se exportan productos minerales y productos pesqueros, mientras se importan bienes de capital y bienes de consumo. Si bien existen importantes productos no tradicionales, como los frisos de parqués y las conservas de moluscos, incluso en estos casos se trata de productos de base extractiva con bajo valor agregado dentro de esta categoría (principalmente productos pesqueros y recursos forestales).

Sin embargo, también se ha de notar que las exportaciones en algunos sectores de valor agregado como el agroindustrial y el metal-mecánico están incrementando sus exportaciones a China (en 172% y 107%, respectivamente) (Prompexstat, 2007), aunque se parte de cifras de exportación marginales en los años anteriores.

1.1.5 Relaciones comerciales Perú-Chile

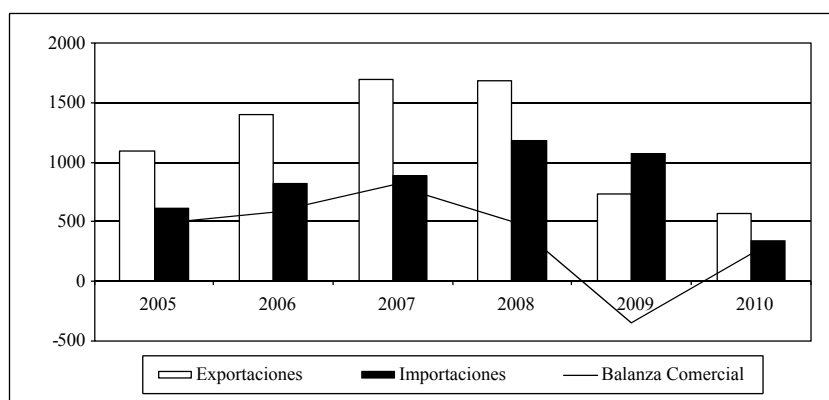
En los acuerdos Sur-Sur, el más importante es el que se tiene con Chile (por razones no solo económicas). El comercio es equivalente al de todos los socios de la CAN y los flujos de inversiones son muy importantes y asimétricos, patrón que se consolida con el TLC.

A raíz de la crisis, Chile pasó a ser el octavo socio comercial peruano para las exportaciones, disminuyendo su participación hasta 3% del total. Por el lado de las importaciones, es el quinto socio comercial explicando el 5% del total importado en 2009.

Las exportaciones peruanas hacia Chile han tomado una tendencia decreciente durante el periodo 2007-2010. En 2009 se registró una elevada caída de alrededor del 23%, ubicándose en un nivel de US\$ 731 millones (en 2008, las exportaciones hacia Chile fueron de US\$ 1687 millones). Las importaciones tuvieron una leve reducción durante 2009. En dicho año, sumaron alrededor de US\$ 1074 millones.

Como resultado de la drástica disminución de las exportaciones, la balanza comercial se ha tornado deficitaria en 2009, aunque con algún signo de recuperación en el primer trimestre del presente año. En 2009 la balanza comercial tuvo un déficit de US\$ 343 millones. Esta variación se debería a la caída de los precios internacionales del molibdeno y del cobre, que son las principales exportaciones peruanas hacia este destino.

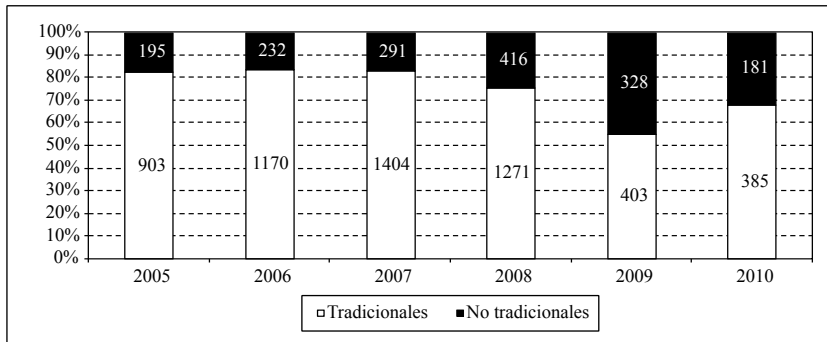
Gráfico 11: Balanza comercial Perú-Chile



Fuente: Elaboración propia con estadísticas de Aduanas del Perú (2010).

Más del 60% de las exportaciones peruanas a Chile son productos tradicionales, mientras que el 40% pertenece al sector no tradicional. Esta estructura es similar a la que tiene el Perú con países del norte como Estados Unidos y la UE, donde las exportaciones primarias son las más importantes, mientras lo común con otros países de la región es que la estructura de comercio esté explicada, mas bien, por productos no tradicionales. En 2009 se observa un drástico aumento de la participación de las exportaciones no tradicionales, pero este solo fue transitorio, debido al efecto-precio de la caída de los *commodities* comerciados en el sector tradicional. En el primer semestre de 2010 los productos tradicionales explican el 64% del total de las exportaciones hacia Chile.

Gráfico 12: Estructura de exportaciones de Perú hacia Chile



Fuente: Elaboración propia con estadísticas de Aduanas del Perú (2010).

En el sector tradicional, el subsector minero explica el 41% de las exportaciones totales hacia Chile. En segundo lugar está el sector de petróleo (10,9%), mientras que las exportaciones de pesca y agro tradicional son mínimas.

En el sector no tradicional, los subsectores de productos químicos y metal mecánico se muestran como los más importantes al representar el 14% y el 8,1% del total de las exportaciones hacia este destino, respectivamente. Le siguen en importancia el sector agrícola no tradicional (5,3%), textil (3,3%) y prendas de vestir (2,3%). Las tasas de crecimiento en la mayoría de los sectores, salvo el de minería tradicional y químico, han sido mínimas durante el periodo 2005-2009⁴.

Desde febrero de 2009 se encuentra vigente el TLC entre Perú y Chile que sustituyó al Acuerdo de Complementación Económica 38, que regulaba las tarifas arancelarias entre ambos países. Dicho acuerdo fue útil para profundizar capítulos de inversión y de servicios (que fueron intereses ofensivos de Chile antes que de Perú), ya que en materia de desgravación arancelaria no se hicieron modificaciones mayores a las ya existentes⁵. Por tanto, las consecuencias de dicho acuerdo estarán más bien ligadas a efectos en el comercio de servicios e inversiones, a favor de Chile.

1.2 INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN EL PERÚ CON LOS TLC

Las limitaciones de las cifras de inversión hacen complicado un análisis exhaustivo. Sin embargo, a manera de ilustración, y como una proxy, se han tomado las intenciones

⁴ www.aduanet.gob.pe; www.adexperu.org.pe.

⁵ Informe de la Comisión de Hacienda al Congreso Chileno al pasar revisión al Tratado dice: «Con relación al informe financiero, expresó que el Acuerdo *no contempla cambios en los calendarios de desgravación ya suscritos entre ambos países, ni contempla modificaciones en la clasificación o en las normas para la desgravación de las importaciones provenientes de Perú*, por lo que no tiene un impacto sobre la recaudación fiscal». Informe de la Comisión de Hacienda. Boletín N° 5.128-10.

públicas de inversión que han señalado las empresas (algunas incluyen varios años de ejecución).

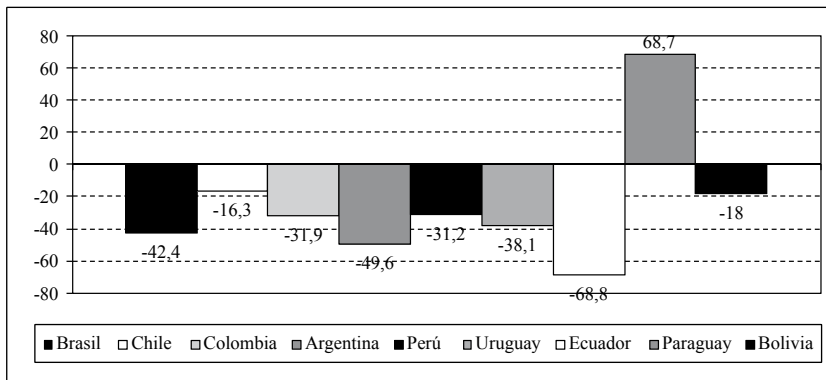
Según datos de la prensa sistematizados por Proinversión, empresas principalmente de China, Canadá, la UE, Brasil y Chile dieron los mayores anuncios de inversiones en el periodo 2008-2009. Dentro de estos, específicamente en la UE, se incrementaron los provenientes de España y Reino Unido, en los sectores petrolero (Repsol YPF) y minero (Angloamerican), respectivamente. Las inversiones chinas se dirigirían principalmente al sector minero, al igual que las canadienses.

Por otro lado, según estos datos las mayores inversiones regionales se anunciaron para los sectores de energía, en el caso de Brasil. Y, en el caso de Chile, estarían más diversificadas dirigiéndose a sectores como comercio y construcción.

Para el año 2010, las mayores inversiones proyectadas serían de Canadá hacia el sector minero y de Brasil hacia los sectores de energía (Electrobras, Petrobras y Odebrecht) y petróleo y petroquímico (Petrobras).

Por otro lado, a nivel sudamericano hubo una disminución en los niveles de inversión extranjera directa a nivel general, exceptuando Paraguay, único país que tuvo crecimiento (68,7%) en el periodo 2008-2009. Venezuela presentó la mayor caída (-990%), seguido de lejos por Ecuador (-68,8%), Argentina (-49%) y Brasil (-42,4%). Perú también tuvo una fuerte caída de -31,2%. Estados Unidos se mantiene como la principal fuente de IED a nivel regional (CEPAL, 2010).

Gráfico 13: Inversión extranjera directa en América del Sur



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL (2010).

Según datos de proyecciones de IED de Proinversión, durante el periodo 2008-2009 en el Perú se presentaron los mayores incrementos en el sector de energía, por las inversiones de Petrobras (Brasil); minería, una de las más importantes fue la de Galeno (China); y petróleo, las inversiones más altas en este sector provinieron de Repsol YPF (España) y Ecopetrol (Colombia).

Para el año 2010 se proyectan importantes inversiones para el sector de minería, petroquímica y energía. En el primero, la inversión más grande proyectada la realizaría la empresa canadiense Astorius Resources Ltd. en Áncash. Y en el caso del sector energético, las mayores inversiones serían regionales: Electrobras de Brasil e Interconexión Eléctrica de Colombia.

Cuadro 14: IED por sector 2008-2010

Por sector	2008	2009	2010
Agroindustria	46		
Ambiental		7	
Comercio	1515	3980	1485
Construcción	1864	3380	2205
Energía	8957	44 819	11 586
Financiera	186	100	270
Hidrocarburos	40	5979	3003
Industria	1337	2134	47
Inmobiliario		534	
Minería	9134	30 404	52 021
Pesca	114	30	-
Petróleo	315	17 871	1359
Petroquímica		9650	16 700
Salud	15		
Servicios	21	16	
Telecomunicaciones	647	1452	2380
Transporte	53	62	66
Turismo	1262	359	2145

Fuente: Elaboración propia con datos de Proinversión (2010).

En suma, las cifras disponibles de inversión y los anuncios de proyectos de este año y siguientes, no muestran un aumento de aquellos de origen norteamericano. Se mantienen los de Europa y emergen con fuerza los de China y a nivel regional, Brasil (Chile continúa su penetración económica). Se podría hipotizar que los TLC pueden haber contribuido a generar inversión en algunos casos, aunque no en el de EE.UU.

Balance

Con la aprobación del Acuerdo de Asociación con la UE y la Asociación Europea de Libre Comercio (que implican acuerdos con Noruega, Liechtenstein e Islandia, pero principalmente con nuestro cuarto socio comercial, Suiza), Perú habría cerrado una década de una intensa actividad en negociaciones de acuerdos comerciales. El Perú tendrá acuerdos comerciales con países que explican, al 2009, más del 70% de sus exportaciones. Esto, sin contar otros TLC con Tailandia, Singapur y actualmente en negociación con Japón, Corea y otros países del Pacífico sur.

Los beneficios esperados de los TLC se referían a consolidar mercados principales, atraer mayor inversión extranjera y hacer permanentes las políticas de liberalización y apertura. Sin embargo, en los últimos años tuvimos que enfrentar la crisis internacional que no solo tuvo efectos importantes en la economía nacional sino que influyó sobre los impactos esperados de los TLC.

Con EE.UU., se ha producido una disminución del superávit comercial y paradójicamente la participación de ese mercado ha disminuido en el comercio del Perú después del TLC. No solo hubo disminución de las exportaciones primarias, sino también sectores que habían sido ganadores como el textil-confecciones. En el primer caso, una caída en los diferentes mercados por la disminución de precios y la caída en los términos de intercambio; en el segundo otros mercados asumen protagonismo, en este caso regionales (Venezuela).

Se temía también un aumento masivo de importaciones agrícolas, dados los subsidios norteamericanos y la eliminación de la franja de precios. Este efecto negativo no se concretó en parte porque el precio de los alimentos en el mercado internacional permaneció relativamente alto (aunque ahora hay proyecciones significativas a la baja). Pero el aumento generalizado de importaciones incluye las agrícolas, lo que explica la reversión del saldo comercial y los déficits bilaterales peruanos.

La disminución de la participación de EE.UU. se ha compensado con el aumento de la participación de China como principal socio comercial en el contexto de la crisis. Este fenómeno se presenta para toda América Latina (CEPAL, 2010), pero el Perú ya tenía una participación relativa importante de su comercio con Asia antes de la crisis. Se podría esperar que este comercio se consolide a raíz del TLC con China, aunque nuestras principales exportaciones son minerales y pesca. Las agroindustriales y nuevos sectores ganadores tendrán que esperar unos cinco años para la desgravación de partidas. El cuadro siguiente resume los principales cambios en las variables comerciales.

Cuadro 15: Relaciones comerciales del Perú con sus principales socios 2008-2009

	EE.UU.	UE	Canadá	China
Exportaciones totales	-	-	+	+
Exportaciones tradicionales	-	+	+	+
Exportaciones no tradicionales	-	-	=	=
Participación en exportaciones	= (1°)	=(2°)	(°4)	+(2°)
Importaciones	-	-	- (levemente)	-
Participación en importaciones	= (1°)	=(2°)	(13°)	+(2°)
Balanza comercial	Disminuye superávit peruano	Superávit peruano menor al del 2007	Superávit peruano aumentó	Superávit peruano

Fuente: Elaboración propia.

Algunos estudios (Seminario & Molina, 2004; Fairlie, 2009a) no eran optimistas con respecto al incremento de las exportaciones post TLC, en la medida que las ventajas del acceso preferencial ya se habían dado con el ATPA-ATPDEA, y se esperaba más bien un desequilibrio en la balanza comercial. Más allá de la crisis, esta parece ser la tendencia.

La Unión Europea ha mantenido su participación relativa. El TLC con Canadá ha generado algunos desplazamientos de comercio que MERCOSUR tenía con el Perú y el comercio intrarregional no jugó un rol contracíclico.

Los flujos de capitales disminuyeron significativamente con la crisis, aunque la mayor participación relativa la tiene UE, con importante crecimiento de las inversiones chinas y de otros países, fundamentalmente asociadas al sector minero y primario.

Algunos señalan que mercados emergentes como el peruano podrían recibir inversiones, pero si la crisis se acentúa la tendencia es ir a mercados más seguros (bonos del tesoro norteamericano, oro), con lo que el aumento de inversiones esperado con los TLC parece difícil de concretarse.

2. ESTUDIOS RECIENTES

El Perú ha tenido una estrategia de inserción internacional de apertura desde inicios de los años noventa y ha sido el más radical dentro de los andinos en sus políticas de liberalización. El inicio de las negociaciones y la posterior ratificación del TLC con EE.UU. consolidaron, a principios de la década, la política comercial aperturista peruana. Fue una decisión política, más allá de los estudios costo-beneficio que en muchos casos fueron posteriores al acuerdo entre los gobiernos.

Estudios pre-TLC

Al respecto, se hicieron diversas investigaciones sobre los impactos globales y sectoriales que un TLC con EE.UU. podría implicar para la economía peruana.

Existen diferentes trabajos (muchos hechos al final del proceso) que buscan estimar el impacto de los TLC. En la página web del Mincetur, instituciones como la fundación Ebert, LATN, el CIES o el propio Congreso de la República, difundieron y publicaron varios de los estudios. Entre ellos, Arias y Esquivel (2007) realizó un análisis sobre las repercusiones que el TLC con EE.UU. podría tener en la agricultura peruana. Escobal & Ponce (2007) miden la magnitud del impacto del acuerdo comercial sobre los hogares rurales a nivel regional (costa, sierra y selva).

También se hacen importantes estudios sobre el impacto en propiedad intelectual y algunos servicios (Ministerio de Salud, INDECOPI, OPS, AIS, Foro Salud, ADIFAN) y el tema de inversiones (CAN). Otra sistematización la hizo el Congreso

de la República y también se puede ver Fairlie, Queija & Rasmussen (2006) y sobre estudios laborales y medioambientales, Fairlie (2009a).

Estudios post-TLC

Illescas (2010) analiza desde el punto de vista institucional los efectos que tendría el TLC con EE.UU. en el Perú mediante tres ejemplos: solución de controversias, facilitación aduanera y transparencia. En el primer caso, señala que existía la necesidad de crear un marco legal y de coordinación que manejara las controversias surgidas a partir de los instrumentos legales —capítulos de inversión, convenios de estabilidad jurídica, contratos de concesión, entre otros—, debido al desorden institucional del Perú para tratar estos temas por no contar con dicho marco. En ese sentido, las mejoras institucionales vendrían a partir de las propias necesidades del manejo de controversias y no por un mandato directo del TLC.

En el tema de facilitación aduanera, Illescas indica que ya había existido una mejora significativa en los noventa y que, más bien, el desafío se encontraba en el balance de control y facilitación con el fin de mejorar la competitividad. Por último, sobre el campo de transparencia, señala que todos los TLC del Perú negociados o en negociación tienen disposiciones relativas a esta materia incluidas en la normativa nacional existente. Sin embargo, algunas de estas no están contempladas de manera integral.

De la Flor (2010) resalta los principales artículos del acuerdo en los capítulos de acceso a mercados, comercio de servicios, inversiones y la amplia cobertura en disciplinas que antes no se habían negociado por el Perú. Destaca la polémica causada en el capítulo de propiedad intelectual por la inclusión de la protección de los datos de prueba, no incluida en la legislación peruana, y la adhesión a convenios fundamentales de la OIT dentro del capítulo sobre derechos laborales. También, el escaso interés peruano de incluir estos temas no comerciales en la negociación, junto al de medio ambiente.

Otra preocupación se relaciona con las dificultades que surgirán para fijarse reglas en la integración regional, debido a la cada vez más compleja trama de requisitos negociados por la proliferación de reglas de origen. Por último, también destaca el impacto que podrían generar las ayudas internas de Estados Unidos a favor de sus productores, el cual no fue tratado en el TLC, dado que el tema estaba siendo negociado en foros multilaterales.

En cuanto a los impactos sectoriales del TLC con EE.UU., una de las principales preocupaciones ha sido el sector agrícola y los efectos que importaciones estadounidenses libres de arancel tendrían en productos sensibles (granos, algodón y arroz, fundamentalmente).

Mendoza (2010) analiza el impacto del TLC con los EE.UU. en la pobreza rural. Destaca el efecto de la eliminación de la franja de precios en el comercio bilateral, que originaría una disminución de los precios de productos como el arroz, azúcar, lácteos y en menor medida maíz amarillo, agravando la situación de los agricultores nacionales productores de dichos bienes. En una mejor situación se encontrarían los agricultores de exportación, tanto por el acceso al mercado estadounidense como por la rebaja arancelaria a insumos importados. Plantea, por último, políticas compensatorias que minimicen los efectos negativos del acuerdo comercial sobre los productores agropecuarios.

Los trabajos rescatan principalmente las bondades del TLC haciendo referencia a cambios derivados de la agenda de implementación, no necesariamente de las agendas complementarias. Esta sí es una preocupación central de Giordano (2006), quien subraya la necesidad de políticas que permitan aprovechar el TLC y señala los límites de ser un país primario exportador. Un reciente libro de Alfonso Ferrero (2010) es más bien un testimonio personal de los eventos políticos del proceso y cómo desde el gobierno se desarrolló una estrategia comunicacional para convencer a la población de las bondades del TLC (Ferrero, 2010).

Las adendas del TLC se evaluaron desde una perspectiva crítica (Fairlie & Queija, 2007). Estas no tuvieron discusión pública y fueron rápidamente aprobadas en el Congreso. Más allá de aspectos positivos que puedan tener elevados estándares laborales y medioambientales, se discutía la condicionalidad y dificultades potenciales de cumplirlos, con las penalidades correspondientes previstas en el TLC (Fairlie, 2009a). Asimismo, se evalúa la agenda de implementación que se sigue, descuidando las agendas complementarias y las limitaciones al desarrollo que también plantean instituciones como UNCTAD (UNCTAD, 2007; Fairlie, 2009c). Esta es la experiencia más avanzada que ha servido de punto de referencia para los otros TLC. El debate se dio sobre cuán diferentes podían ser, o si las implicancias eran similares (sea desde una perspectiva a favor o crítica). Es el caso, por ejemplo, de la negociación con la Unión Europea.

Unión Europea

El acuerdo de asociación con la Unión Europea ha tenido las principales controversias en torno tanto a su modo de negociación (en un inicio, el formato «bloque a bloque» para pasar luego a un formato «multipartes»), como por algunas propuestas europeas en disciplinas como propiedad intelectual y compras públicas. Una de las preocupaciones centrales en cuanto a este tratado era que se tomaría lo acordado en el TLC con EE.UU. como un «piso» de negociación para varios capítulos sensibles.

Fairlie (2010a) analiza los posibles impactos que tendría dicho acuerdo de asociación en la integración regional andina y hace un balance sobre las relaciones económicas entre ambos bloques regionales, la Comunidad Andina y la Unión Europea.

Un factor de conflicto fueron las concesiones en disciplinas como propiedad intelectual, compras públicas y desarrollo sostenible, que Perú y Colombia estaban dispuestos a ceder ante la negativa de Ecuador y principalmente de Bolivia. Estos dos últimos exigieron el trato especial y diferenciado durante las negociaciones en el formato bloque a bloque y Bolivia exigió su exclusión del capítulo de servicios —debido a que argumentaba que la UE buscaba incorporar medidas de carácter regional andino que no se debían negociar en el acuerdo, sino a nivel andino— y compras públicas, por ser un tema sensible. Asimismo, se analizan las diferencias y posibles escenarios para la integración andina, que son básicamente de conflicto.

El IICA (2010) realiza un análisis sobre los efectos que tendría una reducción simultánea de los aranceles cobrados bilateralmente entre los países de la CAN y la UE. Para Perú los efectos serían favorables para las exportaciones de especias y hierbas culinarias, frutas y vegetales, cereales y productos, mientras las importaciones aumentarían principalmente en bebidas. Según sus estimaciones, en términos globales, el bienestar neto para el sector agroalimentario aumentará en una cifra cercana al aumento en el excedente del productor. Por otra parte, sus cálculos sugieren que existirían pocos beneficios netos reales para los consumidores de una negociación arancelaria con la UE, dado que opera como una transferencia de recursos desde el gobierno a los consumidores.

En general, con Europa no se reeditó la controversia generada en el TLC con EE.UU. En el caso de China ha sido diferente.

China

El TLC entre Perú y China también generó polémica al ser considerado por algunos como un acuerdo estratégico y por otros como una verdadera amenaza. Se hicieron algunos análisis y estudios sobre el tema.

MINCETUR (2008) realizó un balance sobre los avances en el TLC con China, donde se indica que además de lograr un TLC también se pudo negociar un acuerdo de cooperación aduanera. En el documento de MINCETUR se destacan los logros obtenidos en materia de acceso a mercados durante las negociaciones, los compromisos incluidos dentro del capítulo de servicios sobre movilidad de personas, acceso a mercados y trato nacional para servicios de franquicias y la reducción de tres años a uno como requisito de experiencia previa para traductores peruanos. También menciona algunos artículos importantes dentro de los capítulos de propiedad intelectual —relativos al reconocimiento de la biodiversidad, conocimientos tradicionales y recursos genéticos— y asuntos institucionales.

Paredes (2009) resalta la evolución favorable del intercambio comercial entre Perú y China. Además, destaca que el Perú habría obtenido mejores resultados en las negociaciones por un acuerdo comercial con China que con otros países. Por otro lado, se

encarga de desmentir los «mitos» relacionados al TLC con China. Por ejemplo, que no se defendieron los intereses nacionales en la negociación. Paredes argumenta que un importante porcentaje de productos sensibles se dejó en canastas de desgravación a largo plazo, en particular del sector textil confecciones. Otro mito que refuta es la idea sobre el poco valor agregado que tienen nuestras exportaciones hacia el país asiático («a China solo le vendemos minerales, que no necesitan un TLC»). Al respecto, indica que las exportaciones no tradicionales han tenido una evolución creciente y sistemática a lo largo de los últimos años, resaltando el potencial del mercado chino.

Fairlie (2009a) indica la importancia creciente del comercio bilateral con China, que se ha convertido en nuestro segundo socio comercial, solo superado por Estados Unidos. Sin embargo, resalta la mayor importancia relativa de nuestras exportaciones tradicionales (mineras y pesqueras) hacia China, a diferencia de las realizadas hacia los EE.UU. y la UE, donde los productos no tradicionales han tenido un crecimiento sostenido.

Por otro lado, a pesar de destacar los logros en cuanto a desgravación inmediata, señala que los productos más estratégicos o más exportados del Perú hacia China tienen plazos de desgravación que van desde los cinco hasta los diecisiete años. En estas canastas se encuentran los productos agrícolas, que son altamente intensivos en mano de obra y que han tenido una diversificación y crecimiento importante en otros mercados. Finalmente, considera que se debe tomar en cuenta no solo el factor económico al evaluar este acuerdo comercial, pues se trataría también de un tema estratégico. Al ser China la próxima potencia mundial, desempeña continuamente un rol fundamental en el Pacífico y como actor gravitante en foros internacionales y partidarios de un orden multipolar.

Por último, para el IICA (2010) los conglomerados agroalimentarios que más se beneficiarían con una liberalización comercial con China, serían los de alimentos para animales, productos de la pesca, frutas y vegetales y aceites y grasas. Para el primer conglomerado, el principal producto es la harina de pescado. El IICA señala que en este caso los beneficios serían mayores si no fuera porque China prácticamente no aplica aranceles sobre este producto.

CEPAL (2010) realiza un balance sobre las relaciones entre China y América Latina y formula algunas recomendaciones, aunque no deja de mencionar los temores respecto a la aparición de posibles burbujas bursátiles e inmobiliarias o acumulación de deudas que serían de difícil recuperación. Sin embargo, destaca el creciente intercambio comercial entre ambas regiones e insta a buscar una asociación estratégica con China, debido a su rol cada vez más protagónico en la economía mundial. En sus recomendaciones, señala que es necesario superar el carácter interindustrial de las relaciones comerciales bilaterales creando asociaciones estratégicas (también tecnológicas) que aumenten el valor agregado de la cadena productiva y la distribución en el mercado final. De acuerdo a su análisis, los principales beneficiarios serían los

consumidores peruanos al tener mayor acceso a las importaciones provenientes de China. Cabe resaltar que se indica que el Perú enfrentaría un mayor riesgo de competencia frente a las exportaciones agroalimentarias provenientes del país asiático (comparado con la UE y EE.UU.). Sin embargo, debido a los diferentes niveles de especialización, los niveles de competencia serían relativamente bajos.

Canadá

El acuerdo comercial con Canadá no concentró la misma atención a nivel académico o social que los anteriores TLC mencionados. Fairlie (2010c) realiza un análisis de los posibles impactos de dicho acuerdo con el Perú y Colombia (únicos andinos que concluyeron negociaciones con el país norteamericano). El resultado de las negociaciones ha sido similar en muchos aspectos para ambos países. En ese sentido, indica que las relaciones económicas y de inversión entre el Perú y Canadá han crecido de forma sostenida en la última década, convirtiéndose en nuestro cuarto destino de exportación, mientras que Colombia no tiene relaciones comerciales tan intensas con dicho país. Es así que dentro de los países de la CAN el Perú es el principal socio comercial de Canadá.

A pesar de esto, Colombia habría negociado mejor que el Perú la rebaja arancelaria del comercio de sus bienes agrícolas, creando canastas de desgravación específicas para cada producto y plazos de desgravación más largos. El Perú, lamentablemente, no ha logrado algo similar.

Por otro lado, sucede con Canadá lo mismo que con China respecto de la poca diversificación de nuestros productos exportados. Las exportaciones hacia Canadá se concentran en minerales, mientras que las importaciones son principalmente cereales y bienes de capital. Además, las inversiones canadienses se han orientado precisamente al sector más relacionado con el comercio con Canadá: la minería. También en el comercio de servicios es un sector importante, en el que se detecta el encadenamiento productivo que presentan las empresas mineras canadienses con empresas proveedoras de servicios conexos.

Balance

Las estimaciones de los trabajos reseñados, en general, evidencian la necesidad de diversificar la cartera de exportación del país, particularmente para el caso de China y Canadá, donde las exportaciones peruanas son fundamentalmente tradicionales.

En el año 2000, las exportaciones no tradicionales significaban el 29,8% del total exportado. Diez años después, las mismas explican el 23%. Es decir la década estaría marcada por una tendencia hacia la reprimarización de nuestras exportaciones. Es cierto que una explicación de alto aumento de las exportaciones tradicionales es el efecto temporal de los altos precios de los minerales. Pero aún en el mejor escenario

la estructura comercial peruana no ha cambiado cualitativamente. Por ejemplo, el sector agroindustrial no tradicional, al que se le atribuye un alto nivel de crecimiento y en el que se depositan grandes expectativas, sigue explicando entre el 5% y 7% del total de exportaciones en el periodo 2000-2010.

En el caso de los productos sensibles, el mayor riesgo parece haberse encontrado en el TLC con EE.UU., dada la eliminación de la franja de precios en el comercio bilateral y el hecho de que la población más vulnerable se encuentre en la pobreza.

Cuadro 16: Productos sensibles

País	Productos sensibles
EE.UU.	Agrícolas: algodón, trigo, maíz, arroz Ganadería Productos lácteos
UE	Agrícolas: azúcar Productos lácteos
China	Textiles y confecciones, calzado y cueros Metalmecánica
Canadá	Agrícolas: cereales (trigo, cebada). Carne de bovino, de pollo Productos lácteos

Fuente: Elaboración propia con datos Fairlie (2007).

Los documentos de análisis realizados en los últimos años respecto a los acuerdos comerciales que ha venido firmando e implementando el Perú (se hayan mostrado a favor o en contra de aquellos), enfatizan la necesidad de implementar políticas complementarias que maximicen los beneficios de los sectores «ganadores» y minimicen los efectos sobre los «perdedores».

Estas políticas compensatorias deberían facilitar a los productores la colocación de sus productos en los mercados internacionales. En particular, se considera fundamental el mejorar la competitividad de los sectores agroexportadores y facilitar el proceso de ajuste que deberán realizar ante la competencia de las importaciones producidas por la liberalización comercial.

En ese sentido, se plantea entre las recomendaciones mejorar el marco institucional nacional y una mayor eficacia productiva como fuentes del crecimiento económico y la mejora de la competitividad.

Por último, se debe tomar una mayor atención a los obstáculos técnicos al comercio, dado que las restricciones no arancelarias al comercio cobran cada vez mayor importancia. En la siguiente sección se hace un balance comparativo de los principales TLC suscritos por el Perú.

IV. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS ACUERDOS COMERCIALES DEL PERÚ

El Perú ya tiene acuerdos de libre comercio firmados con sus principales socios comerciales, mientras quedan por ratificar los tratados con la UE y el EFTA y se negocia aún con Corea, Japón y el Acuerdo Transpacífico.

Cuadro 17: Tratados de Libre Comercio del Perú

Vigentes	En negociación
EE.UU. (2009)	EFTA (aprobado)
Chile (2009)	UE (aprobado)
Tailandia (2009)	Corea
Singapur (2009)	Japón
Canadá (2009)	
China (2010)	

Fuente: Elaboración propia.

Entre los acuerdos negociados por Perú, el de EE.UU. ha sido el más completo y el que ha servido como base para negociaciones posteriores, como la realizada con la Unión Europea. Para dicho acuerdo se consideraron 23 capítulos⁶, que incluyen compras públicas, propiedad intelectual, laboral y medio ambiente.

Canadá, por un lado, ha realizado los objetivos planteados al comienzo de la negociación de tener un TLC, por lo menos, con las concesiones que los andinos otorgaron a EE.UU., aunque hay mayor flexibilidad en algunos capítulos como agricultura. En este último, se permitió al Perú conservar su franja de precios sobre algunos productos en todos los acuerdos (UE, China y Canadá), salvo en el firmado con EE.UU.

Aunque los acuerdos con Canadá y EE.UU. fueron planteados originalmente como una negociación con el bloque andino, no se lograron superar las discrepancias entre los países andinos sobre temas como propiedad intelectual y compras públicas, en los cuales la UE tuvo propuestas inusualmente agresivas al comienzo de la negociación. Finalmente, ante la insistencia de Colombia y del Perú, la Unión Europea aceptó negociar bilateralmente con ambos, en lo que se denominó el formato

⁶ i) Disposiciones Iniciales y Definiciones Generales; ii) Trato Nacional y Acceso de Mercancías al Mercado; iii) Textiles y Vestido; iv) Reglas de Origen y Procedimientos de Origen; v) Administración Aduanera y Facilitación del Comercio; vi) Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; vii) Obstáculos Técnicos al Comercio; viii) Defensa Comercial; ix) Contratación Pública; x) Inversión; xi) Comercio Transfronterizo de Servicios; xii) Servicios Financieros; xiii) Política de Competencia, Monopolios Designados y Empresas del Estado; xiv) Telecomunicaciones; xv) Comercio Electrónico; xvi) Derechos de Propiedad Intelectual; xvii) Laboral; xviii) Medio Ambiente; xix) Transparencia; xx) Administración del Acuerdo y Fortalecimiento de Capacidades Comerciales; xxi) Solución de Controversias; xxii) Excepciones y xxiii) Disposiciones Finales.

«multipartes». Las negociaciones con China, por el contrario, no tuvieron nunca la intención de ser elevadas a nivel andino, ni tampoco la polémica que generaron los otros acuerdos dentro de la CAN. No se negociaron con China artículos que podrían entrar en conflicto con la normativa andina.

Por otro lado, el planteamiento inicial de la UE consideraba trabajar el acuerdo bajo los pilares de comercio, cooperación y diálogo político. En el formato «multipartes», virtualmente se eliminaron los dos últimos y se buscó que dentro de cada capítulo se incluyeran consideraciones sobre temas de cooperación. Este hecho ha servido como uno de los principales argumentos para los críticos del AdA entre la UE, Perú y Colombia, pues se señala que, bajo estos términos, se trataría de un TLC y no de un acuerdo de asociación.

El acuerdo negociado con Canadá fue visto desde un inicio como un tratado comercial, que incluye capítulos de cooperación laboral y ambiental. El TLC con Canadá sí tiene un carácter sancionatorio (y cooperativo) en aspectos laborales, al igual que el TLC con EE.UU. y a diferencia del AdA con la UE, que solo tendría un carácter cooperativo. El TLC con Canadá incluye sanciones de hasta 15 millones de dólares ante el incumplimiento de los principios de la OIT destinados a resolver los conflictos identificados. Así, también tiene disposiciones que señalan que si se incumplen los compromisos establecidos se podrá convocar a un panel de revisión que determine un fallo al respecto. Por otro lado, el TLC con China solo incluye artículos⁷ sobre cooperación en materia laboral, no habiéndose firmado un capítulo específico sobre el tema. Tampoco se incluyen sanciones de incumplimiento.

El TLC con Canadá en materia de cooperación ambiental incluye compromisos de cooperación sin sanciones pecuniarias, como en el caso del AdA con la UE. En el formato con Europa, las disposiciones correspondientes a los capítulos de cooperación laboral y ambiental se encontraban contenidos en uno solo bajo el nombre de «Comercio y Desarrollo Sostenible». En el TLC con EE.UU., por otra parte, se incluyeron en las adendas disposiciones que indicarían que ante un incumplimiento de lo acordado en los capítulos de laboral y medio ambiente, las medidas de sanción pueden ahora conllevar a la suspensión inmediata de beneficios comerciales (Fairlie & Queija, 2007).

El interés de la UE y Canadá ha sido lograr concesiones similares a las que se dieron a EE.UU., teniendo en varias mesas de negociación este acuerdo como piso. Este ha sido particularmente el caso de la UE. En ese sentido, los tres acuerdos

⁷ Se firmó un «Memorando de Entendimiento sobre Cooperación en Materia de Trabajo y Seguridad Social entre el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de la República del Perú y el Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social de la República Popular China» (2008), que tiene un carácter cooperativo.

contienen disposiciones en disciplinas que son OMC-plus (como compras públicas). Sin embargo, Canadá no quiso negociar el capítulo de propiedad intelectual y solo se consideró la reafirmación de las ADPIC e indicaciones geográficas dentro del capítulo «Trato Nacional y Acceso a Mercados». También se estableció el reconocimiento de algunas indicaciones geográficas para ambas Partes. Lo negociado con China en propiedad intelectual también resulta modesto comparado a las concesiones hechas en los TLC con EE.UU. y la UE.

En el siguiente cuadro se hace una primera sistematización de lo acordado por capítulo en los diferentes TLC del Perú.

Cuadro 18: Análisis comparativo de los acuerdos Norte-Sur del Perú

Temas	Canadá		EE.UU.		UE		China	
	Perú	Canadá	Perú	EE.UU.	Perú	UE	Perú	China
% comercio liberalizado por el país a la	93,52%	100%	36,80%	59,70%	77%	99,30%	61,80%	83,50%
Entrada en vigor								
Liberalización final	99,71%	100%	100%	100%	100%	100%	90%	99%
Salvaguardia agrícola	Se mantiene para algunos productos agrícolas (lácteos, maíz amarillo, arroz, azúcar)		Se permite para algunos productos como mantequilla, queso y arroz		Está permitida para algunos productos lácteos y porcinos		No específica al sector. Sí salvaguardia global y bilateral	
Subsidios a la exportación	No se permiten		Se eliminan en el comercio bilateral		Eliminará subsidios para los productos que se desgraven totalmente		No se permiten	
Franja de precios	Se mantiene el sistema, salvo se especifique		No se permite		Se mantiene el sistema, salvo se especifique		Perú puede mantenerla para ciertos productos	
Inversiones								
Trato Nacional	a		a		a		a excluye fases de adquisición e inversión	
Trato NMF	a		a		a (solo para acuerdos previos)		a (No TLC o similares)	
Nivel mínimo de trato	a		a		-		a	
No aplicación de requisitos de desempeño	a		a		no se incluyen requisitos		-	

OPCIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA EN EL PERÚ: 2011-2015

Temas		Canadá		EE.UU.		UE		China	
Acceso a mercados		Perú	Canadá	Perú	EE.UU.	Perú	UE	Perú	China
Movimiento de capitales		Libre en virtud de lo acordado en OMC		Libre		Libre movimiento, salvaguarda ante "cualquier desequilibrio"		Libre	
Propiedad intelectual									
Biodiversidad y Conocimientos tradicionales		-		a ("understanding" no implica cumplimiento obligatorio)		a (solo reconocimiento)		a (compromiso de cooperación. Disposiciones relativas a protección)	
ADPIC – plus		-		a		a		-	
Datos de prueba		-		a Medicamentos por lo menos 5 años -Agroquímicos por lo menos 10 años		a Medicamentos por lo menos 5 años		-	
Patentes		-		a (Se prevé desarrollo de mecanismos compensatorios por demoras irracionales)		a (Partes podrán desarrollar legislación interna de compensación por retrasos)		-	
Marcas		-		a		a		-	
Obligación de suscripción a tratados internacionales		-		7 acuerdos debieron ser ratificados y sobre 3 existe el compromiso de hacer "esfuerzos razonables"		Perú está obligado a hacer "esfuerzos razonables" por la suscripción del PLT, al igual que con EE.UU.		-	
Compras públicas								No fue negociado un capítulo específico	
Trato Nacional		a		a		a		-	
Umbrales (bienes y servicios)	Gobierno central	\$ Cdn 76 500 (bienes)		\$193 000		\$194 000		-	
		\$ Cdn 76 500 (servicios)							
	Gobierno Subcentral	Se negó a negociar		\$526 000		\$380 000		-	
	Otras entidades cubiertas	\$Cdn 382 800 (bienes)		\$250 000		\$500 000		-	
\$Cdn 382 800 (servicios)									

Temas	Canadá		EE.UU.		UE		China	
	Perú	Canadá	Perú	EE.UU.	Perú	UE	Perú	China
Comercio transfronterizo de servicios								
Trato Nacional	a		a		a		a	
NMF	a		a		a (solo para acuerdos previos)		-	
Acceso a mercados	No limitaciones numéricas		No limitaciones numéricas		No limitaciones numéricas		No limitaciones numéricas	
Presencia local no exigida	a		a		No aplica pruebas de necesidad económica para provisión de servicios		a	
Medio Ambiente								
Sancionatorio	-		Solo si afecta al comercio		-		-	
Cooperación	a		a		a		a	
Diversidad biológica y conocimientos tradicionales	Se reconoce importancia. Compromiso de intercambio de información		Se reconoce importancia, no menciona mecanismos		Se reconoce importancia. Mecanismo de revisión de impactos		-	

Fuente: Elaboración propia.

Existe entonces una mayor similitud, por los capítulos negociados, entre los TLC con EE.UU. y el AdA con la Unión Europea. Son los acuerdos que más temas han abarcado y que han tenido posiciones más duras respecto a capítulos como propiedad intelectual y compras públicas, mientras los TLC con China y Canadá se apartaron de las polémicas que generó el capítulo de propiedad intelectual (Canadá al no negociarlo y China, al no incluir disposiciones que pudieran afectar la integración regional o la protección de la biodiversidad, al ser el país asiático también megadiverso).

El TLC con EE.UU. ha servido como base para el resto de acuerdos, en particular para el capítulo sobre inversiones, en el que se presentan mínimas diferencias en los acuerdos con Canadá, UE y China. EE.UU., la UE y Canadá presentan estándares laborales y medioambientales altos, aunque cabe recordar que es EE.UU. el único que logró imponer sanciones para ambos capítulos. En cambio, con China estos temas no formaron parte del TLC.

Por último, los acuerdos con EE.UU. y la UE son los que han originado un verdadero conflicto en el proceso de integración andina. Las divergencias sobre el TLC con EE.UU. ocasionaron la salida de Venezuela y el acuerdo con la UE produjo cierta

fragmentación en la CAN al ser negociado en el formato llamado «multipartes» y al incorporar disposiciones que implican modificaciones de las normas comunitarias andinas.

Balance

El Perú ha suscrito variedad de acuerdos Norte-Sur y Sur-Sur en cobertura, profundidad y niveles de compromiso en los diferentes capítulos de negociación. Pero claramente la prioridad ha estado en los acuerdos Norte-Sur, habiendo tenido el espacio regional una segunda prioridad (salvo casos bilaterales como Brasil y Chile). En los espacios globales se han descuidado los BRICS (excepto la relación bilateral con China).

El más ambicioso fue el TLC con EE.UU. Allí no solo se dieron concesiones en disciplinas superiores a las obtenidas antes por EE.UU., sino que se incluyeron adendas inéditas, particularmente en el caso de medio ambiente, como políticas de protección al inversionista, compras del Estado, servicios y solución de controversias, que no solo consolidan sino que profundizan el proceso de liberalización y apertura a de los noventa. Al mismo tiempo, se impusieron elevados estándares laborales y medioambientales que, si se cumplen, exigirán un replanteamiento de los usos y costumbres de los inversionistas extranjeros en el Perú de los últimos años (Fairlie, 2009a).

Este TLC ha sido la referencia y se convirtió en piso de negociación para acuerdos como el suscrito con la UE. En el formato multipartes terminó pareciéndose bastante al TLC con EE.UU., más allá de matices y flexibilidades en los capítulos de agricultura y servicios, por ejemplo. Los estándares laborales y medioambientales también son elevados, lo que venía desde los tratados internacionales y la condicionalidad incorporada a los países beneficiarios del SGP-plus.

Algo similar ocurre con Canadá, aunque con mayor énfasis en el lado laboral que en el medioambiental, disposición a la cooperación en diferentes ámbitos como en el caso europeo y menor cobertura y profundidad en algunos capítulos, como se muestra en el cuadro correspondiente.

Con China se han suscrito capítulos similares a los de EE.UU. en inversiones, servicios y solución de controversias, aunque lamentablemente no se han considerado capítulos de propiedad intelectual con contenidos significativos (aunque tampoco hay de compras del Estado y otros de defensa comercial). A diferencia de Chile, que fue mucho más gradual, el Perú siguió desde un primer momento un acuerdo más ambicioso con formato típico de TLC Norte-Sur. La diferencia principal se encuentra en la ausencia de estándares laborales y medioambientales, lo que perjudica potencialmente al Perú, al haber concedido bastante en protección de inversiones. No existe el contrapeso relativo que se encuentra en los casos de EE.UU. y de Europa.

En América Latina hubo una relación conflictiva con la CAN por la coexistencia de diferentes concepciones de desarrollo y de inserción internacional, agravados por la suscripción de TLC y la crisis internacional (Fairlie, 2009c).

Con MERCOSUR como bloque y Unasur también hubo relación distante. La excepción ha sido el vínculo con Brasil y se ha avanzado —aunque no todo lo deseable— en integración fronteriza, energética y temas de Amazonía y de cooperación que se han sumando a las crecientes inversiones brasileras en el Perú.

Con Chile se firmó un acuerdo asimétrico, consolidado en las adendas, lo que se ha traducido en un intercambio Norte-Sur, la reversión de los saldos comerciales bilaterales y la profundización de presencia de inversiones en sectores estratégicos, lo que crea condiciones de conflicto potencial con un país con el que estamos definiendo un problema de fronteras marítimas en tribunales internacionales (Fairlie & Queija, 2007).

En suma, prioridad en el Norte, descuido en las relaciones vecinales y acuerdos asimétricos que consolidan un patrón primario-exportador. Garantía para inversionistas extranjeros, sin contraparte por el momento en el mismo TLC que permita cambios hacia una diferente inserción en la economía mundial. Todo el peso para paliar los efectos negativos de los TLC, reducir las asimetrías o aprovechar sus potencialidades, queda así en lo que se pueda hacer en las agendas complementarias. Salvo que se quiera renegociar los TLC o desconocerlos unilateralmente. Ese es otro escenario posible, cuyo análisis excede los objetivos de este trabajo.

V. AGENDA DE ACOMPAÑAMIENTO EN EL PERÚ

En el caso del TLC Perú-EE.UU. toda la discusión y esfuerzos del gobierno peruano se han concentrado en la agenda de implementación. En efecto, se ha cambiado la normativa nacional y se han hecho propuestas de modificación de la agenda andino-comunitaria que han llevado inclusive al conflicto con algunos de los socios. Se aprovechó de la coyuntura y además delegaron facultades legislativas al Ejecutivo para dictar unos 90 decretos legislativos, muchos de los cuales no tenían que ver directamente con la implementación del TLC.

Sin embargo, lo que constituye agenda complementaria ha sido prácticamente inexistente. Se identificaron tres productos agrícolas considerados como sensibles y «perdedores», para los cuales se destinó una compensación insignificante sin ninguna otra medida sectorial o destinada a algún sector específico. Inclusive, esta suma marginal fue eliminada por un ministro de Agricultura que señaló que dada la coyuntura de elevados precios internacionales de los alimentos, los sectores perdedores dejaban de tener tal condición y en todo caso se buscaría implementar un programa horizontal de fomento de la competitividad agropecuaria sin discriminar ningún sector.

En general, desde la perspectiva oficial han señalado que no existen costos relevantes de la suscripción del TLC, que si los hubiera serían marginales y que los sectores productivos deberían reorientar su actividad sin esperar que sea el Estado el que se encargue del proceso.

Lo que más se ha avanzado en esta línea, es el planteamiento de una agenda de competitividad, básicamente concentrada en el desarrollo de infraestructura física y productiva. Pero para tal fin lo que se plantea es un sistema de concesiones de modo que sea el sector privado el que se encargue de solucionar los «cuellos de botella» que puedan constituirse en una traba para el crecimiento de las exportaciones y el desarrollo del país.

Los mecanismos que se establezcan dentro de las agendas complementarias no deben contradecir lo establecido en el tratado comercial y además deberían estar vinculados a una agenda nacional de desarrollo. Los TLC muchas veces imponen los estándares del país desarrollado y la cuestión es si permitirá el crecimiento de las empresas locales y el desarrollo del país (UNCTAD, 2007).

En todo caso, estas medidas podrían ser implementadas sin la necesidad de tratados de libre comercio, que en ocasiones reducen los márgenes de maniobra del Estado obstaculizando la ejecución de estrategias nacionales de desarrollo.

La agenda de implementación en el Perú

El gobierno ha impulsado básicamente la agenda de implementación de una manera poco prolija. No ha sido una agenda consensuada en torno a dispositivos que permitan la ejecución del TLC con EE.UU. Luego de afirmar que el Perú estaba listo, se puso en evidencia que se requerían diversos cambios en normativa e instituciones, pero se hizo a nivel nacional a través de los decretos legislativos, por delegación de facultades otorgados por la mayoría parlamentaria. Y en el ámbito andino, con el cambio de normativa comunitaria en propiedad intelectual.

El casi centenar de decretos legislativos fue muy polémico. Primero, porque una proporción considerable habría excedido las atribuciones concedidas al no referirse al TLC propiamente, sino que se utilizaron para profundizar el modelo de liberalización y apertura de los noventa, siguiendo los lineamientos que el jefe de Estado planteó en su tesis del «perro del hortelano» (García, 2007a). Tendrían por tanto un carácter inconstitucional (Eguiguren, 2008).

Segundo, porque dichos decretos afectaban derechos de comunidades nativas de la sierra y selva, y no estaban en concordancia con el decreto 169 de la OIT que obliga a una consulta previa. Es decir, que las concesiones de tierras para explotación minera y petrolera se daban en tierras que las comunidades reclamaban como suyas, muy ricas en biodiversidad que sería destruida. Este enfrentamiento llevó a

los sangrientos hechos de Bagua donde perecieron numerosos nativos y policías. Los decretos se tuvieron que anular por el Congreso y se produjo una crisis parcial ministerial. El Congreso recientemente aprobó una ley para adecuarse a los convenios de la OIT, pero ha sido observada por el Ejecutivo, pues, en su opinión, otorgaría un derecho de veto a las comunidades nativas que puede frenar la inversión extranjera.

Tercero, porque hay un conflicto que se está presentando entre la protección de las inversiones y los derechos de los inversionistas, con la protección del medio ambiente definido en los altos estándares contenidos en las agendas del TLC (Fairlie & Queija, 2007). Se han dado concesiones sobre tierras que tienen actualmente uso agrícola, son bosques o fuentes de agua y más allá de los argumentos de cada parte, lo concreto es que los conflictos van en aumento y potencialmente son numerosos y significativos⁸.

En la minería hay importantes inversiones no solo de EE.UU. sino europeas, canadienses y chinas: países todos con TLC. En los primeros casos, con elevados estándares laborales y medioambientales en los acuerdos, con China no se acordó ese capítulo y también hay conflictos en el marco de la integración regional y bilateral con Brasil, particularmente en la proyectada integración energética y en menor medida con la ejecución del IIRSA.

En otras palabras, el conflicto se deriva no solo de los contenidos de los capítulos que se puedan tomar para la defensa de diferentes intereses presentes en los TLC. En última instancia, depende de la profundización de la estrategia de apertura que impulsa el gobierno, utilizando la implementación de los TLC. Esta situación es de difícil solución y se acerca una coyuntura electoral que posiblemente complicará más el panorama.

El conflicto se ha producido también en el área andina. No solo por el cambio de normativa comunitaria resistida por Bolivia y aprobada por mayoría (hecho inédito en el proceso de integración regional). Se han cuestionado también los TLC, la negociación bilateral y el propio mecanismo de toma de decisiones al interior (Bilaterals, 2009a).

Es decir, hay dos fases del conflicto. Una primera originada en la firma de los TLC de Perú y Colombia, que resisten Bolivia y Ecuador. Ahora inclusive porque sus nuevas constituciones no lo permiten y deben suscribir acuerdos para el desarrollo o tratado de comercio de los pueblos (Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, 2008). Esto afecta a las poblaciones, profundiza las asimetrías entre nuestros países, no protege la biodiversidad y favorece a las transnacionales.

⁸ <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales-reportes.php>.

Estos bloques y alineamientos se han ido modificando. Es el caso actual de la decisión ecuatoriana de negociar un acuerdo con la Unión Europea, que difícilmente será muy distinto de los TLC de Perú y Colombia (aunque Ecuador reitera que nunca firmará uno). Se abren diferentes escenarios, donde las probabilidades de conflicto parecen predominar.

El segundo momento del conflicto está asociado a la implementación de los TLC por parte de Perú, ya que implica la modificación de normativa comunitaria y debilita diferentes mecanismos de la integración regional (principalmente propiedad intelectual). Ahora hay un *impasse* por la denuncia vigente boliviana ante el Tribunal Andino y el espacio que se abre con la discusión para el nombramiento de un nuevo secretario general de la CAN⁹.

La situación solo podría mejorar si se impulsaran los mecanismos de integración previstos en la propia CAN, por ejemplo implementando los acuerdos de Tarija (geometría variable, dos velocidades de las negociaciones y procesos de integración), que respetan las diferentes opciones de los socios en el ámbito andino y sudamericano. Sin embargo, parece que en el corto plazo predominarán las tensiones, más aún con los cambios políticos que se vienen operando en la región.

La agenda de competitividad

Ha sido prácticamente inexistente. No solo en lo que se refiere a la compensación de perdedores y sectores sensibles, sino en el impulso de la oferta exportable y su diversificación. Se han hecho esfuerzos en apoyar al exportador con créditos al sector, que han recibido algunas críticas por parte del gremio exportador debido a la demora de los trámites burocráticos y porque solo abarcan a pequeños y medianos empresarios. Como medida de facilitación de los trámites aduaneros, se instalaron 29 oficinas de Exporta Fácil Perú, en quince regiones peruanas, con la finalidad de reducir los trámites de exportación (para mercadería de hasta un valor de US\$ 5000 y 30 kg. por paquete). Se establecieron también programas y plataformas de servicios que brindan difusión, asistencia técnica y herramientas para los exportadores como: Gamarra Exporta, Región Exporta (incluye una Red de Soporte de Servicios de Información en diversas zonas del país), y asistencia a regiones. Además, se creó el Sistema Integrado de Información de Comercio Exterior (Perú Exportador), el cual concentra información que incluye fichas de productos, mercados, ferias, entre otros como ayuda a las pymes. Por último, se establece el Comité Multisectorial de Mercados Internacionales, que permitirá monitorear el aprovechamiento comercial en los principales mercados de destino, con participación pública y privada.

⁹ Ehlers renunció para ser ministro de Correa, pero había sido vetado por Bolivia previamente.

Además, se implementó la Ventanilla Única de Comercio Exterior, plataforma informática con dos componentes: mercancías restringidas que interconectarán ocho instituciones encargadas de la emisión de permisos para importación y exportación y servicios portuarios, que servirá para automatizar trámites de agentes marítimos ante seis entidades públicas (Fairlie, 2010c).

Sin embargo, respecto de la agenda vinculada al TLC con EE.UU., primero, se asignó solo una pequeña suma (40 millones de dólares) para tres productos sensibles. Cuando la coyuntura internacional se dio con precios internacionales altos de los alimentos esta fue eliminada. Se habló después de una agenda de competitividad agraria, cuyos mecanismos y resultados no son visibles hasta el momento. Nada se programó con anterioridad, los costos del TLC fueron calculados parcialmente y *ex-post* por parte del gobierno, así como los mecanismos compensatorios inicialmente planteados.

Las políticas sectoriales fueron eliminadas en los noventa. Se buscaban mecanismos transversales y neutros definidos por el mercado, para evitar distorsiones. Tampoco se dieron políticas de promoción de pymes, las compras del Estado para el impulso de la industria y pequeña empresa fueron limitadas y parciales, sin organismo de planificación, con instituciones estatales débiles y poco presupuesto para el impulso de cadenas productivas y clusters que busquen la diversificación y mayor valor agregado de exportaciones.

Lo más grave es el descuido del gasto en ciencia y tecnología, investigación y desarrollo, y la educación, en los que tenemos los ratios más bajos de inversión en la región. Esto limitará decisivamente el desarrollo en el largo plazo. Los compromisos asumidos en los TLC, tampoco propician mayor inversión en rubros como el de servicios profesionales y defensa de recursos estratégicos como la biodiversidad.

Esta situación ha perdurado y los últimos gobiernos no generaron cambios significativos. Tampoco en la coyuntura de la implementación de los TLC, a pesar de que se afirmaba que no eran la panacea y que son condición necesaria pero no suficiente. No se hizo caso a recomendaciones de los propios partidarios de la apertura y los TLC, que señalaban los riesgos de no hacerlo y mantener una estructura primario-exportadora (Giordano, 2006).

En el caso de puertos y concesiones de aeropuertos, en el tema de la energía como el gas, en las irrigaciones y las concesiones al capital extranjero se han hecho algunas obras de infraestructura significativa, aunque en medio de gran debate sobre los mecanismos, la transparencia y denuncias de corrupción.

Hay importantes deficiencias en infraestructura física, social e institucional, señalada inclusive por los partidarios de la estrategia y los TLC (IPE; Perales & Morón, 2010). Se han diseñado algunos planes exportadores a nivel nacional y regional, pero

no tienen la contraparte de recursos y el enfoque integral y la coordinación intersectorial que se necesitan.

En suma, consideramos que la prioridad ha sido la agenda de implementación y no la agenda de competitividad, aprovechando la coyuntura de los TLC. Si no se aumenta la oferta exportable, el potencial mayor acceso preferencial a mercados principales conseguidos en las negociaciones será inútil. Además, estos márgenes preferenciales se pierden aceleradamente, por lo que se está desaprovechando el poco tiempo (relativamente) que se tiene de ventaja frente a otros competidores.

No solo se debería minimizar los impactos negativos que podría haber en sectores «perdedores» (por medio de programas de compensación), sino también maximizar los beneficios de los sectores considerados «ganadores», explotando los nuevos ambientes económicos (Hausman & Klinger, 2008). En ese sentido, se podría buscar la promoción exportaciones de los sectores no tradicionales, como los vinculados a la biodiversidad peruana (productos agrícolas, pesqueros y forestales), y generar mecanismos de inversiones tanto públicos como privados en nuevas tecnologías destinadas a la exportación de productos del siglo XXI, como son los servicios ambientales. Las agencias de promoción de inversiones deberían contribuir con una agresiva estrategia de mostrar oportunidades privadas de inversión en sectores productivos no primarios. Cabe resaltar que también se deberían tomar en cuenta las nuevas asimetrías surgidas por la implementación de este tipo de tratados, propias de los acuerdos Norte-Sur.

Un tema que permanentemente ha sido reivindicado por los empresarios ha sido la propuesta de desarrollar e implementar una agenda de competitividad de consenso. Esta debería incluir el desarrollo de la infraestructura, la innovación y difusión tecnológica, el diseño de políticas productivas que fomenten las cadenas productivas y negociaciones en bloque adecuadas para la conquista de terceros mercados. Pero también hay elementos de conflicto cuando se discute, por ejemplo, el tema de los sobrecostos, ya que los empresarios suelen incluir en ellos los referidos al aspecto laboral. Si se tiene el enfoque de competitividad sistémica no hay problema. Si se mantiene un enfoque tradicional donde los costos laborales que respetan convenios internacionales se consideran una carga, allí sí habría conflicto.

Teniendo en cuenta que actualmente se están implementando por parte de Perú algunos TLC, especialmente el de Estados Unidos (y en un futuro próximo el de la Unión Europea), se puede ligar la agenda de competitividad a las agendas complementarias o de implementación. Si hay sectores productivos que serán desplazados por importaciones extrarregionales, esto afecta tanto a empresarios como a trabajadores. En ese sentido, no solo se podrían crear condiciones de consenso en torno a una agenda positiva, la agenda de competitividad, sino que se podrían plantear

además mecanismos de defensa comercial, como se intentó durante la crisis asiática en la década del noventa con la formulación de mecanismos de salvaguardia que iban a ser adoptadas regionalmente, pero no prosperaron por la oposición del gobierno peruano de entonces.

La agenda de competitividad ligada a diversificar la inserción internacional de los países andinos con exportaciones de mayor valor agregado tiene consenso y puede ser un factor dinamizador en la integración andina, coliderado por el sector empresarial. En esa dirección, se puede conectar esta agenda con las tareas pendientes de la integración andina referidas a profundizar la libre circulación de bienes, servicios, fuerza de trabajo y capitales que constituye una asignatura pendiente de la CAN.

Se podrían generar incentivos financieros de bajo costo (destinados a dar crédito a las PYMES exportadoras) que se vinculen a una gradual estrategia de procesamiento de las materias primas. Por ejemplo, existen oportunidades futuras de exportación de vitamina C provenientes del camu camu, de omega 3 de sacha inchi, ingredientes activos de plantas medicinales y productos alimenticios funcionales.

Existen algunas experiencias de fomento de PYMES exportadoras andinas, tanto desde cada uno de los países que han incluido algún componente de apoyo (tributario, financiero, de compras públicas) en sus políticas estatales, como desde el propio sector empresarial que ha incluido un comité referido a PYMES en casi todos los gremios. Se debe buscar la coordinación y potenciamiento de estas iniciativas en el ámbito de la integración regional. El comercio comunitario es fundamentalmente intraindustrial y de alto valor agregado y son principalmente PYMES los actores relevantes del proceso (Fairlie, 2010a).

La crisis

La coyuntura de la actual crisis internacional tampoco ha hecho variar las políticas. Mientras el resto de países usa la política comercial para proteger el mercado interno y apoyar a los exportadores, aquí solo se ha hecho tibiamente lo segundo. Tampoco se han considerado políticas sectoriales o para pymes o agentes que se definan como prioritarios o vulnerables (Dancourt & Jiménez, 2009).

Se ha continuado con la apertura unilateral y la suscripción de nuevos TLC. No solo no es la mejor coyuntura para hacerlo, sino que cuando entren en vigencia y se implementen paulatinamente se sentirán sus costos, que se sumarán a los que la propia crisis internacional genera.

Es decir que no solo no se ha impulsado una agenda positiva de competitividad promoviendo la articulación de sectores y actores (se ha confiado exclusivamente en las concesiones, el mercado), sino que no se ha respondido de manera integral a la crisis cautelando el mercado nacional y la economía. Sin políticas defensivas

(diferentes a algunas macroeconómicas adoptadas), el sector productivo nacional y la población en su conjunto tendrán que enfrentar no solo la crisis internacional sino la implementación de los TLC cada vez más numerosos. Por lo visto anteriormente, el escenario de conflicto a nivel nacional y regional adquiere mayor probabilidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arias, J. y Esquivel, J. (2010) *Oportunidades y posibles impactos de las negociaciones agrícolas internacionales de la Comunidad Andina*. IICA
- Banco Mundial (2005). *Global Economic Prospect: Trade, Regionalism, and Development*. Washington, D.C.
- Baldwin, Richard, 2006. «Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade». *CEPR Discussion Papers 5775*, C.E.P.R. Discussion Papers
- Baldwin, Richard & Seghezza, Elena, 2007. «Are Trade Blocs Building or Stumbling Blocks? New Evidence» *CEPR Discussion Papers 6599*, C.E.P.R. Discussion Papers
- Berry, Albert 2003 Who gains and who loses? An economic perspective. En: Richard Sandbrook, (ed.) *Civilizing globalization: a survival guide*. Nueva York: State University of New York Press.
- Bilaterals (2009a). *Evo Morales dice que las «políticas de la muerte» de los TLC han dividido a la CAN*. Disponible en <http://www.bilaterals.org/spip.php?article15408&lang=en>
- Bilaterals (2009b). *Morales quiere firmar un «Tratado de Comercio de los Pueblos» con EE.UU.* Disponible en <http://www.bilaterals.org/spip.php?article15446&lang=en>
- Bouzas (2005). *El «nuevo regionalismo» y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente*. CEPAL. Revista No 85. Disponible en: <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/4/21034/P21034.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>>
- CEPES (2008). *Acuerdo Asociación UE-CAN: ¿quiénes ganan y quiénes pierden? Un estudio exploratorio sobre el sector agrícola*
- CEPES (2009). *TLC, producto por producto*. La Revista Agraria No 71. Disponible en: <http://www.cepes.org.pe/revista/r-agra71/LRA-71-10-13.pdf>
- CEPAL (2010). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2009*. Nueva York: CEPAL. Documento informativo.
- Crawford, J. & R. Fiorentino (2005). The changing landscape of regional trade agreements. Organización Mundial de Comercio. *Discussion Paper 8*. Ginebra.

- Dancourt, Óscar & Félix Jiménez (editores) (2009). *Crisis internacional. Impactos y respuestas de política económica en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- De la Flor, Pablo (2010). *Integración regional y acuerdos Norte-Sur en los países andinos*. En J. Perales & E. Morón, pp. 61-84.
- Devlin, Robert & Antoni Esteveadeordal (2001). What's new regionalism in the Americas? BID-Intal. *Working Paper N° 6*.
- Eguiguren, Francisco (2008). *¿Los Decretos Legislativos dados por el Ejecutivo son Constitucionales?* OXFAM, Lima. Disponible en <http://es.oxfamamerica.org/noticias/publicaciones/INFORME%20OXFAM%20-%20DECRETOS%20LEGISLATIVOS%20Y%20TLC.pdf?searchterm=eguiguren>
- Escobal, Javier & Ponce, Carmen (2007). Liberalización comercial, tratados de libre comercio y pobreza rural. En: *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE, p. 67-100.
- Esteveadeordal, Antoni, Jeremy Harris, and Kati Suominen. (2007). «Multilateralizing Rules of Origin around the World». WTO/HEI/NCCR Trade/CEPR 17 Conference on Multilateralizing Regionalism.
- Esteveadeordal, A., C. Freund, E Ornelas. (2008). Does Regionalism affect trade liberalization? Center for Economic Performance. *CEP Discussion Paper No 868*. Mayo, Londres.
- Fairlie, Alan (2005). *Países andinos frente al TLC y la Comunidad Sudamericana de Naciones*. Lima: LATN, Fundación Friedrich Ebert.
- Fairlie, Alan (2009a). *La importancia creciente del desarrollo sostenible en la agenda comercial de Perú*. IISD. www.tradeknowledgenetwork.net/pdf/tkn_trade_peru_es.pdf
- Fairlie, Alan (2009a). *Integración regional y acuerdos norte-sur en los países andinos*. Lima: UNCTAD. En prensa.
- Fairlie, Alan (2009b). *Crisis internacional e integración regional*. En Óscar Dancourt y Félix Jiménez (editores).
- Fairlie, Alan (2010c). *Diagnóstico y propuestas para fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en la Comunidad Andina*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Fairlie, Alan (2010c). *TLC, Estado y estrategias de desarrollo en el Perú*. Lima: PNUD.
- Fairlie, Alan (2010a). *Peru and Colombia: Similar strategies, contrasting reactions*. Global Trade Alert. En prensa
- Fairlie, Alan & Queija, Sandra (2007). *¿Adendas al TLC: Benefician al Perú?* Disponible en <http://www.redem.buap.mx/seminario/sem2007/alanysandra.pdf>

- Fairlie, Alan; Sandra Queija & Milagros Rasmussen (2006). Tratado de Libre Comercio Perú-EE.UU.: Un Balance Crítico. *LATN. Informe de la Comisión de Hacienda de Chile. Boletín 5*, pp. 128-10
- Ferrero, Alfonso (2010). *Historia de un desafío: sueño, batalla y victoria del Perú por el TLC*. Lima: Planeta.
- García Pérez, Alan (2007a). El síndrome del perro del hortelano. *El Comercio*, Lima, 28 de octubre de 2007. http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-10-28/el_sindrome_del_perro_del_hort.html
- García Pérez, Alan (2007b). Receta para acabar con el perro del hortelano. *El Comercio*, Lima, 25 de noviembre de 2007. http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-11-25/receta_para_acabar_con_el_perr.html
- García Pérez, Alan (2008). *El perro del hortelano contra el pobre*. *El Comercio*, Lima, 2 de marzo de 2008. <http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2008-03-02/el-perro-hortelano-contra-pobre.html>
- Giordano, Paolo *et al.* (2006). *Perú. Documento de discusión sobre comercio e integración*. Lima: BID.
- Hausman R. & B. Klinger (2008). *Growth diagnostics in Peru*. Harvard University: CID Working Paper 181.
- INTAL (2002). *Informe ANDINO No 1*. BID. Buenos Aires
- INTAL (2005). *Informe ANDINO No 2*. BID. Buenos Aires
- Mendoza, Waldo (2010). Comercio internacional y pobreza rural en el Perú. En J. Perales & E. Morón, pp. 95-100.
- MINAG (2010). *Plan Estratégico Sectorial Multianual Actualizado del Ministerio de Agricultura 2007-2011*. Unidad de Política Sectorial Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Lima, Agosto
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador (2008). *La Constitución 2008 y las relaciones internacionales*. Ecuador: Presentación disponible en http://www.mmree.gov.ec/pol_exterior/constit_08.pdf
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú (2008). *Estudio Conjunto de Factibilidad para un Tratado de Libre Comercio entre Perú y China*.
- Observatorio de las Relaciones Unión Europea-América Latina (2005). Comunidad Andina: La Encrucijada de la Integración. *Monitor of Regional Integration. Brief N° 2*.
- OMC (Organización Mundial de Comercio) (2005). The changing landscape of regional trade agreements. *Discussion Paper N° 8*.

- OXFAM (2006). Cantos de Sirena: Por qué los TLC de Estados Unidos con los países andinos socavan el desarrollo sostenible y la integración regional. Oxford: *Informe de OXFAM* 90. Junio.
- Paredes, R. (2009). *Mitos y verdades del TLC Perú-China*. Lima: Comexperú.
- Park, Innwon & Park, Soonchan, 2008. «Free Trade Agreements versus Customs Unions: An Examination of East Asia». *MPRA Paper 11301*, University Library of Munich.
- Paz Cafferata, J. & J. Arias (2007). *El acuerdo de promoción comercial Perú-EE.UU. Posibles impactos en la agricultura peruana*. Lima: IICA. Disponible en <<http://webiica.iica.ac.cr/bibliotecas/repaiica/B0577e/B0577e.pdf>>
- Perales J. & E. Morón (editores) (2010). *La economía política del tratado de libre comercio entre Perú y EE.UU*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Pineda Hoyos, Saúl (2004). *35 años de integración económica y comercial. Un balance para los países andinos*. Lima: CAN.
- Rodríguez Miguel (2005) América Latina: Estrategias de Negociación y Acuerdos Comerciales. Presentación. *CAF Reporte sobre Economía y Desarrollo*. Caracas, 5 de diciembre de 2005. Disponible en: <http://www.caf.com/attach/19/default/M_Rodriguez.pdf>
- Saéz S. (2008). *La integración en busca de un modelo: los problemas de convergencia en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Series LC/L.2914-P
- Secretaría General de la CAN (2004). Análisis del Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos. *Documento Informativo* 620. Rev. 1. 7 de mayo de 2004
- Secretaría General de la CAN (2006). Elementos para una evaluación del Tratado de Libre Comercio de Colombia y Perú con los Estados Unidos de América, frente al Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Andina. *Documento de Trabajo* 337. Lima.
- Secretaría General de la CAN (2008). *Revista de la Integración: La Construcción de la Integración Suramericana*. Edición N° 2. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/public/revista_2.htm>
- Seminario, Bruno & O. Molina (2004). *El impacto del TLC en la situación del empleo en el Perú*. Lima: PNUD, Ministerio de Trabajo.
- Schejtman, A., y J. A. Berdegú. Towards a Territorial Approach for Rural Development. *Discussion Paper Series núm. 17*, ippg, idpm, School of Environment & Development, University of Manchester, 2008.
- Tussie, D y Heidrich (2008) Regional Agreements and the WTO: the gyrating wheels of interdependence. *LATN Working Paper No. 102*. Diciembre.
- Umaña, Germán (coordinador) (2003). *Análisis del Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos*. Lima: Comunidad Andina de Naciones (CAN).

- Umaña, Germán (2004). *El juego asimétrico del comercio: el Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/Centro de Investigación para el Desarrollo. Lima: CISEPA.
- UNCTAD (2007). *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2007*. Panorama General. Ginebra: UNCTAD
- Varios autores (2006). *Las negociaciones hemisféricas y la Comunidad Andina. Evaluación de impacto*. Lima: Comunidad Andina de Naciones / BID.
- Vaillant, M (2007). Convergencias y Divergencias de la Integración Sudamericana. CEPAL *Serie Estudios de Comercio Internacional*, v. 1 83 CI, p. 3-68, 2007.
- Villasuso, J. M. & D. Osterlof (2008). *Las agendas complementarias al CAFTA-DR en Centroamérica*. San José: Red LATN
- Xinhua (2010). *China tiene en Perú principal destino de inversión en América Latina*. Disponible en <http://spanish.peopledaily.com.cn/31620/6959656.html>

Otras fuentes de información

- Aduanas del Perú (2010). www.aduanet.gob.pe
- CEPAL (2010). Base de Datos Estadísticos de Comercio Exterior: http://websie.eclac.cl/badecel/badecel_new/index.html.
- Defensoría del Pueblo (varios años). Reportes: <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales-reportes.php>.
- IPE (Instituto Peruano de Economía) (varios años). www.ipe.org.pe.
- MINCETUR (2010). www.mincetur.gob.pe. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú. Lima.
- PROINVERSIÓN (2010). www.proinversion.gob.pe. Proinversión: Agencia de Promoción de la Inversión Privada.

José Rodríguez y Mario D. Tello
Editores

OPCIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA
EN EL PERÚ: 2011-2015



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Opciones de política económica en el Perú: 2011-2015

José Rodríguez y Mario D. Tello (editores)

© José Rodríguez y Mario D. Tello, 2010

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: noviembre de 2010

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-14686

ISBN: 978-9972-42-943-9

Registro del Proyecto Editorial: 31501361000785

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú