

El TLC Perú-EE.UU. y la transformación de la política comercial peruana

Pablo de la Flor Belaunde

El Acuerdo de Promoción Comercial suscrito con EE.UU. (conocido como TLC) marca un hito fundamental para la política comercial peruana. No solamente se trata del programa de eliminación arancelaria más ambicioso asumido por el país en el plano comercial, sino que a partir de este se aseguran condiciones de acceso en servicios no obtenidas en ningún otro esquema previo. Lo mismo es cierto de las disciplinas asumidas en el ámbito de inversiones. Por primera vez, también en el contexto de una negociación comercial, el Perú incorpora capítulos en materia laboral y ambiental.

La relevancia del acuerdo no solo estriba en el carácter pionero de la normativa negociada, sino también en la dinámica política interna que el proceso desencadenó y la profunda transformación que a partir de la suscripción se operó en los postulados de la política comercial peruana. En efecto, el TLC permitió forjar en el plano doméstico una importante coalición aperturista, la misma que incluyó sectores exportadores no-tradicionales que hasta entonces se habían mantenido apartados de la discusión sobre políticas públicas y que como consecuencia del proceso negociador se movilizaron activamente a favor de la adopción de una agenda más amplia de liberalización comercial. La secuela de otros acuerdos negociados luego del TLC con EE.UU. y la reducción significativa de aranceles que de forma unilateral adoptó el país en el periodo posterior al cierre de las tratativas con EE.UU., resultan reveladoras de la profunda transformación experimentada por la política comercial peruana.

Ningún otro país ha negociado tantos acuerdos de apertura comercial en los últimos años. Así, en poco menos de un quinquenio recorrimos el camino que otros vecinos avanzaron en una década y media. Al acuerdo con EE.UU. se suman los suscritos con China, Tailandia, Singapur y Canadá en el Pacífico. De igual modo, se han concluido negociaciones con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) y

se viene cerrando un acuerdo con la Unión Europea (UE). En paralelo se negocian acuerdos con Corea y Japón, y se anuncia el inicio de tratativas con Centroamérica.

Ha sido precisamente la vehemencia de esta agenda negociadora la que nos ha permitido evitar las principales dificultades generalmente asociadas al bilateralismo comercial. En efecto, al reducir de forma unilateral los aranceles y extender a otros socios comerciales el mismo trato otorgado a EE.UU. como parte del TLC, hemos logrado corregir cualquier potencial desvío de comercio de proveedores competitivos a otros que lo son menos. La «bilateralización» competitiva peruana ha sido una fórmula eficaz para asegurar ganancias de eficiencia.

La culminación del TLC con EE.UU. resulta aún más trascendente si consideramos las circunstancias extraordinarias que rodearon su aprobación y puesta en vigencia. Si bien el cierre del proceso —y la aprobación inicial de parte del Legislativo peruano— se alcanzó bajo el liderazgo republicano en el Congreso estadounidense, la correlación de fuerzas en este último cambió luego de las elecciones de 2006. Fue necesario, entonces, responder a las presiones demócratas e incorporar adendas a los capítulos de medio ambiente, laboral y de propiedad intelectual. Se consignaron disciplinas más exigentes en el caso de los primeros dos capítulos, y mayores flexibilidades en lo referente al último.

Este artículo analiza las características más saltantes del TLC negociado con EE.UU., especialmente los compromisos de acceso a mercados y servicios. De igual manera, se revisan las otras disciplinas más destacadas, y se concluye con un acápite de reflexiones acerca de los desafíos y oportunidades que el acuerdo plantea para el desarrollo futuro de nuestra economía.

1. Socios asimétricos

Si bien es cierto que la economía peruana ha venido creciendo de forma muy dinámica a lo largo de los últimos años como resultado del importante proceso de reformas impulsada desde inicios de la década pasada, nuestro PBI (\$65 billones) representa menos del 0,5% del estadounidense, o apenas el 5% de su renta media. En términos del Índice de Desarrollo Humano, los contrastes resultan igualmente notables: mientras EE.UU. ocupa el décimo segundo lugar en la lista, el Perú se coloca en el lugar 87.

Comercialmente, EE.UU. todavía representa el principal destino de las exportaciones peruanas (18% del total). Es importante recalcar el carácter geográficamente diversificado de las ventas nacionales y la creciente importancia asumida por China como mercado (segundo destino con aproximadamente 12% del total exportado en 2008, véase cuadro 1). El 66,9% de las exportaciones peruanas a EE.UU. están

constituidas por productos tradicionales, principalmente minerales. Sin embargo, han sido los productos no tradicionales (agroindustriales y textiles) los de más rápido crecimiento en el comercio bilateral durante los últimos años (véase cuadro 2).

Cuadro 1
Principales países de destino de las exportaciones – 2008
(Millones de dólares)

País	Millones US\$	Participación %
Estados Unidos	5.742	18,4
China	3.737	12,0
Suiza	3.410	10,9
Canadá	1.950	6,3
Japón	1.853	5,9
Chile	1.838	5,9
Venezuela	1.076	3,5
Alemania	1.028	3,3
España	1.015	3,3

Fuente: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).

Cuadro 2
Exportaciones sectoriales hacia EE.UU. – 2008
(Millones de dólares)

Sector	Subsector	Millones US\$	Variación %
Tradicional	Agropecuario	167	15,9
	Minería y petróleo	3.648	1,8
	Pesquero	26	53,1
Total tradicional		3.840	2,6
No tradicional	Agropecuario	587	19,8
	Maderas y papeles	51	-32,5
	Metalmecánico	55	27,0
	Minería no metálica	56	-13,4
	Pesquero	90	11,7
	Pieles y cuero	3	-26,4
	Químico	61	27,8
	Siderometalúrgico	116	60,2
	Textil	808	-3,4
	Varios	76	-21,9
	Total no tradicional		1.902

Fuente: SUNAT.

Perú es un socio comercialmente marginal para EE.UU. que absorbe apenas el 0,3% de sus ventas totales. El grueso de las exportaciones estadounidenses está constituido por bienes de capital, insumos industriales y granos. Las compras peruanas procedentes de EE.UU. representan el 19% del total importado.

2. La racionalidad de la negociación

La razón fundamental para negociar el TLC para el Perú pasaba por la necesidad de garantizar y profundizar las preferencias obtenidas al amparo del Acuerdo de Promoción Comercial Andino y Erradicación de Drogas (ATPDEA, por sus siglas en inglés). Este esquema había venido siendo unilateralmente extendido por EE.UU. a Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia desde 1991 con el propósito de facilitar el desarrollo alternativo y apuntalar los programas de erradicación de cultivos ilícitos. Si bien el periodo de vigencia de este tratamiento preferencial se fijaba por periodos limitados de tiempo, los plazos se fueron extendiendo periódicamente, no sin algunos baches y ocasionales sobresaltos.

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

La temporalidad del ATPDEA constituía un importante factor de inestabilidad no solamente debido a los desfases generados durante los procesos de renovación (restitución temporal de aranceles); sino también en virtud de los potenciales cuestionamientos que sobre el esquema podrían plantearse en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Por lo demás, el carácter discrecional del esquema lo hacía susceptible a las presiones proteccionistas de los productores más afectados por el incremento en las exportaciones beneficiadas.

Para darle mayor predictibilidad al entorno en el que operan los exportadores era necesario despejar las incertidumbres vinculadas a un programa de carácter temporal y discrecional como el ATPDEA y, de esta manera, propiciar inversiones de envergadura. En ese sentido, la negociación del TLC fue concebida como un esfuerzo por garantizar el acceso continuo al mercado estadounidense y atraer las inversiones requeridas para sostener ese esfuerzo. No está de más recalcar que los análisis emprendidos sobre el TLC tanto por entidades académicas como multilaterales usando modelos de equilibrio general dinámicos de última generación, arrojaban como resultado un impacto económico significativamente positivo en todas las variables evaluadas.

Resulta igualmente pertinente dimensionar los aspectos institucionales de la negociación. Al consolidar y profundizar en sus distintos capítulos las reformas económicas emprendidas previamente, el TLC posibilitó el anclaje más firme de esas iniciativas.¹ Es interesante anotar que la mayor parte de las disciplinas acordadas no implican niveles adicionales de liberalización debido a los altos niveles de apertura alcanzados por la economía peruana durante la década anterior. De hecho, a diferencia de lo ocurrido con Colombia, para el Perú los capítulos de servicios transfronterizos, telecomunicaciones, servicios financieros e inversiones, no supusieron cambios normativos sustantivos.

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

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

3. Los fundamentos del acuerdo

El acuerdo, el más amplio negociado por Perú, consta de 23 capítulos, además de anexos y compromisos complementarios. Si bien la normativa negociada tiene un carácter fundamentalmente bilateral, en algunas instancias las disciplinas resultan de aplicación plurilateral a la usanza del Tratado de Libre comercio para Centroamérica

¹ Para una discusión más general de este tema, así como de las ventajas y desventajas de estos acuerdos para países en vías de desarrollo véase SCHOTT, Jeffrey. *Free Trade Agreements*. Washington D.C.: Institute for International Economics, 2007.

y República Dominicana (CAFTA-RD). Es decir, los compromisos se hacen extensivos a las relaciones entre Perú y Colombia, hasta entonces pautada exclusivamente por la normativa comunitaria andina.²

3.1. Acceso a mercados

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

La oferta estadounidense en el ámbito industrial se articula alrededor de dos canastas: la primera correspondiente a ítems que se desgravan de forma inmediata y la segunda, lineal, planteada en 10 años. A excepción de 20 líneas arancelarias correspondientes a calzado (17) y atún (3), todos los ítems están incluidos en la primera canasta. Es decir, salvo por las partidas antes mencionadas, todos los productos no incluidos en el ATPDEA también ingresarán con arancel cero. Las líneas arancelarias restantes (20), están sujetas al programa de desgravación en 10 años. Ningún producto está excluido del programa de desgravación.

Por su parte, en el sector agrícola también se consolida el acceso al mercado estadounidense de todos los productos beneficiados por el ATPDEA. Perú obtuvo acceso inmediato libre de aranceles al mercado estadounidense para el 90% del total de partidas arancelarias agropecuarias (99% del valor exportado). Esto significa que para productos como el etanol, la alcachofa, la cebolla, el espárrago, el mango, las menestras, la páprika, el plátano, la uva, así como otras frutas y hortalizas que tienen como mercado de destino más importante EE.UU, se mantiene el ingreso libre de aranceles. Además, estas preferencias se extienden a productos anteriormente no cubiertos, tales como las aceitunas, el algodón en fibra, las demás conservas de hortalizas y frutas.

² Es interesante precisar que el carácter plurilateral de los compromisos se traduce en la adopción de disciplinas más avanzadas que las existentes en la Comunidad Andina. Por efecto de la cláusula de la nación más favorecida (NMF) Perú y Colombia deberán extender esos mejores tratamientos a sus socios andinos sin mediar reciprocidad.

En caso del sector industrial, la oferta peruana se distribuye en cuatro canastas de desgravación para productos nuevos y una canasta adicional para mercancías usadas. Así, el Perú brinda acceso inmediato desgravado para el 77% de líneas arancelarias, o el equivalente a 72% de las importaciones provenientes de EE.UU. La liberalización en canasta B (5 años) es para el 11% de líneas arancelarias, lo que significa 5% de las importaciones originarias de EE.UU. A su vez, se ha considerado una canasta de desgravación intermedia (canasta K, eliminación arancelaria en 7 años, lineal) para productos de alta sensibilidad para el Perú. En esta canasta se encuentran 38 ítems que representan un nivel de importaciones provenientes de EE.UU. del 2%. Finalmente, la canasta C (10 años) incluye el 10% de líneas arancelarias o un 19% de las importaciones provenientes de EE.UU.

La desgravación se hace extensiva a los productos originarios usados, a excepción de aquellos prohibidos en la legislación vigente. Estas excepciones no aplican para los productos remanufacturados que gozan de un periodo de gracia de 5 años cuando mantienen periodos de desgravación arancelaria de 5 y 10 años. En caso del sector agrícola, el Perú otorgó a EE.UU. un acceso libre de aranceles para el 56% de las partidas, las que involucran el 89% del valor total importado desde EE.UU.

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

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

El capítulo de acceso a mercados incluye la categoría de productos distintivos. Así, en el caso de EE.UU., Perú reconoce el Bourbon Whiskey y el Tennessee Whiskey. Por su parte, EE.UU. reconoce como producto distintivo del Perú el «Pisco Perú».

3.2. Servicios e inversiones

El acuerdo cubre el «comercio transfronterizo de servicios» entendido como aquel que se suministra fuera de las fronteras (el servicio se desplaza, modo 1), se consume

en el extranjero (el consumidor se desplaza al lugar donde el servicio es ofrecido, modo 2) o es provisto por personas naturales que se desplazan al lugar donde demandan su servicio (modo 4). El capítulo correspondiente cubre también parcialmente la inversión en servicios o presencia comercial (modo 3) mediante la aplicación de disciplinas de acceso, reglamentación nacional y transparencia.³

El propósito fundamental de las disciplinas asumidas es el garantizar el principio de no-discriminación. Es decir, las partes les otorgan a los proveedores de servicios del otro país, como mínimo, el mismo trato que a los nacionales. En caso de que uno de los países otorgue un mejor trato a un tercer país, inmediatamente deberá extender el mismo nivel de cobertura a los proveedores de servicios del otro país (trato de nación más favorecida). Nótese que las disciplinas aplicables se refieren a medidas internas, directamente vinculadas a la legislación y regulación doméstica.⁴ Asimismo, los países se comprometen a no imponer restricciones cuantitativas discriminatorias.

El artículo de medidas disconformes establece el enfoque negativo de liberalización. Los países pueden mantener cualquier medida de nivel central o regional inconsistente con los principios de no discriminación, no imposición de restricciones discriminatorias, o presencia local, en la medida que sean listadas en un anexo (Anexo I, Medidas disconformes). Las medidas a nivel local pueden mantenerse sin necesidad de ser listadas. Asimismo, se establece que una medida restrictiva puede ser modificada siempre que no varíe el grado de disconformidad (principio de consolidación del statu quo).

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

Otro elemento importante es la disciplina sobre reconocimiento mutuo. En este ámbito se estipula la posibilidad de reconocer la educación o licencias a un determinado país y que dicho reconocimiento se de mediante armonización, acuerdo o convenio, o unilateralmente. Dada la naturaleza preferencial de dicho reconocimiento, se otorga

³ Para una excelente revisión introductoria de los pilares multilaterales de comercio de servicios, véase HOEKMAN, Bernard y Michel KOSTECKI. *The Political Economy of the World Trading System*. New York: Oxford University Press, 2001, pp. 237-273.

⁴ Para una discusión en detalle del correlato regulatorio de la liberalización en el Comercio de Servicios, véase MATTOO, Aaditya y Pierre SAUVÉ (editores). *Domestic Regulation & Service Trade Liberalization*. Washington D.C.: World Bank, 2003.

una excepción al principio de nación más favorecida a aquellos países que otorguen reconocimiento a terceros, bajo cualquiera de las modalidades mencionadas. No obstante, el país que tenga un acuerdo de reconocimiento mutuo con un tercer país, brindará oportunidades a su socio en el acuerdo para negociar uno similar.

El tema de los servicios profesionales fue uno de los que mereció la atención preferente de Perú. En ese sentido, se logró incluir un anexo sobre servicios profesionales que está dividido en tres componentes: i) desarrollo de estándares para que sea posible el reconocimiento, ii) grupo de trabajo sobre servicios profesionales, y iii) licencias temporales para ingenieros. En relación con el primer punto, los países se comprometen a promover el desarrollo de normas y criterios mutuamente aceptables, para el otorgamiento y reconocimiento de licencias profesionales.

Además del capítulo de servicios, el acuerdo incorpora disciplinas que norman la inversión, otorgándole protección a los inversionistas y a las inversiones realizadas por estos respecto de medidas que adopte el Estado. Dicha protección no es extendible a actos o hechos que cesaron de existir o que ocurrieron antes de la entrada en vigencia del acuerdo.

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

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

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

3.3. Otras disciplinas

Además de compromisos referentes al acceso a mercados y apertura en materia de servicios e inversiones, el TLC con EE.UU. incluye una amplia cobertura respecto de disciplinas y asuntos no negociados hasta ese entonces por el Perú. Sobre el particular, hay que destacar la inclusión de un capítulo sobre compras públicas, y las posibilidades que como resultado del acuerdo se abren para que proveedores nacionales participen en procesos de licitación en EE.UU.

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

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

Otros capítulos medulares del TLC fueron los de medio ambiente, derechos laborales y propiedad intelectual. Si bien el último de estos fue el de mayor gravitación en Perú en virtud de los debates internos surgidos en torno al impacto de los compromisos sobre la protección de la salud; en los EE.UU. fueron los dos primeros temas los que concitaron mayor atención.

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

El acuerdo incorpora una carta complementaria en la que queda plenamente resguardado el derecho que mantienen las partes de dejar en suspenso los compromisos del capítulo a fin de adoptar las medidas necesarias para enfrentar cualquier situación de

emergencia sanitaria que pudiera surgir. Los alcances de dichos textos son consistentes con lo establecido en la Decisión sobre Salud y Propiedad Intelectual adoptados por la OMC en agosto de 2003.⁵

Si bien las disciplinas ambientales y laborales no forman parte de la agenda comercial multilateral,⁶ EE.UU. ha ido incorporando paulatinamente estos temas en los TLC que ha ido negociando. Así, los textos originalmente consensuados en el acuerdo con Perú se corresponden a los compromisos de carácter general incorporados por EE.UU. en otros acuerdos. En ese sentido, se establecía el cometido de las partes de implementar su propia legislación sobre la materia, asumiendo en el caso laboral la adhesión a los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Originalmente se contemplaba que los incumplimientos a los compromisos establecidos, para situaciones que pudieran generar flujos comerciales que afecten negativamente a la otra parte, estuvieran sujetos a un procedimiento de consultas y resolución de controversias que desembocara en la imposición de multas (a ser canalizadas para el fortalecimiento de las autoridades a cargo del proceso de supervisión laboral o medio ambiental). Sin embargo, las enmiendas subsecuentes incorporaron el mecanismo general del acuerdo para las controversias ambientales y laborales, dejando abierta la posibilidad de sanciones que pudieran desembocar en la suspensión de los beneficios del acuerdo. Este compromiso constituye una innovación en el contexto de las cada vez más demandantes disciplinas incorporadas por EE.UU. en sus acuerdos comerciales.⁷

4. Desafíos y oportunidades

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

Una de las críticas más fuertes planteada contra el bilateralismo en la forma de acuerdos de apertura preferenciales tiene que ver con el potencial de dicha orientación

⁵ FINK, Carsten. «Intellectual Property and Public Health: the WTO's August 2003 Decision in Perspective». En Richard Newfarmer (editor). *Trade, Doha and Development: A Window into the Issues*. Washington D.C.: World Bank, 2006.

⁶ Para una revisión del tratamiento de los temas laboral y ambiental en el ámbito multilateral véanse ELLIOT, Kimberly. «International Labor Standards and Trade: What is to be Done», y UIMONEN, Peter. «The Environmental Dilemmas of the World Trade Organization». En Jeffrey Schott. Ob. cit.

⁷ Para una revisión de la evolución experimentada por las disciplinas laborales en los acuerdos bilaterales suscritos por EE.UU. véase GRZYMBERG, Roman y Veniana QALO. «Labor Standards in US and EU Preferential Trading Arrangements». *Journal of World Trade*, vol. 40, N° 4, pp. 619-653.

para generar desviación de comercio en contraposición a la generación de comercio. Como se ha señalado, la militancia peruana en materia comercial se ha levantado como el principal garante de que los acuerdos alcanzados resulten en la promoción del comercio, evitando la emergencia de intercambios distorsionantes.

Tal es el caso del acuerdo con Canadá, país que comparte muchas de las características económicas de EE.UU. y cuyas exportaciones de granos compiten directamente con las de este último. Lo mismo es cierto de las preferencias previamente negociadas por Perú con sus socios del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En el plano industrial, las preferencias otorgadas a EE.UU. serán las mismas que reciba la Unión Europea luego de culminado el proceso negociador actualmente en curso.

La opción preferente del Perú por la vía bilateral no ha estado reñida con la adopción de posturas aperturistas más amplias. Contrariamente a lo advertido por algunos críticos del bilateralismo, dichas posturas tampoco han resultado contrapuestas con la activa y decidida participación en los esfuerzos de liberalización comercial multilateral. Por el contrario, la negociación del TLC ha permitido avanzar en la profundización y adopción de disciplinas comerciales de interés mutuo que por su complejidad hubiera sido difícil abordar en un contexto más amplio.⁸

Otro riesgo al que no podemos dejar de referirnos tiene que ver con los efectos que podría tener la aceptación en la negociación de la agenda temática propulsada por EE.UU., pero de escaso interés para el país. Si el Perú hubiera tenido la opción, hubiera preferido no tener que incorporar asuntos no comerciales (propiedad intelectual, medio ambiente y asuntos laborales). Sin embargo, la realidad de la negociación hacía inevitable la inclusión de tales temas y su aceptación constituía parte del proceso de intercambios necesario para forjar un acuerdo que, en balance, resultara satisfactorio para los intereses del país, particularmente en lo que atañe a garantizar las condiciones de acceso a mercados.

De otro lado, resulta pertinente recalcar que más allá de las motivaciones que pudieran tener los sectores demócratas y representantes de la Federación Americana del Trabajo-Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO, por sus siglas en inglés) para incorporar disciplinas laborales más rigurosas, lo cierto del caso es que el Perú se ha adherido a mayor número de convenios OIT que EE.UU. El gran problema de la legislación laboral en el Perú es que esta ha creado importantes barreras de acceso que impiden a gran parte de la fuerza de trabajo informal acceder a las condiciones y derechos

⁸ Para una discusión del papel precursor y facilitador de los acuerdos bilaterales véase TRAKMAN, Leon. «The Proliferation of Free Trade Agreements: Bane or Beauty?». *The Journal of World Trade*, vol. 42, N° 2, 2008, pp. 367-388. Una visión crítica de estos esquemas puede verse en BHAGWATI, Jagdish. *Termites in the Trading System*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

garantizados por el sistema formal. En cualquier caso, las modificaciones normativas asumidas para compatibilizar la legislación peruana con los compromisos de acuerdo no entrañan cambios sustantivos ni incorporan elementos de mayor rigidez al sistema.

La adopción de reglas de origen (REO) es otro elemento de preocupación. Los REO restrictivos, favorecidos por EE.UU. y característicos de este tipo de acuerdos, pueden resultar en la limitación de los flujos comerciales y la generación de corrientes de intercambio distorsionadas. En el caso del TLC con EE.UU., sin embargo, las reglas planteadas para los sectores de interés ofensivo de Perú reflejan las características más saltantes de su aparato productivo y no plantean mayor problema.

La adopción de REO inflexibles, puede resultar en la negociación de acuerdos sub-óptimos, de menor impacto.⁹ No obstante, tampoco podemos desconocer que estas reglas tienen la capacidad de mitigar las presiones de algunos grupos de productores domésticos que mantienen la posibilidad de bloquear los acuerdos. En esa perspectiva, la inclusión de los REO hace políticamente viables acuerdos que en otras circunstancias resultarían inalcanzables.¹⁰ Sin embargo, existe el riesgo creciente de que la proliferación de REO variantes en virtud de la red de acuerdos negociados, conlleve altos costos administrativos y generen dificultades en el cumplimiento y tramitación por parte de los propios exportadores.

Asimismo, la implementación de acuerdos amplios y complejos como el negociado con EE.UU. plantea severos desafíos institucionales. Si bien el Ministerio de Comercio Exterior ha desarrollado las capacidades técnicas y cuadros profesionales necesarios para emprender varias negociaciones en paralelo, existe un importante déficit en lo que atañe a las capacidades para la implementación y administración de los propios acuerdos.

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

⁹ Véase LEDERMAN, Daniel y Cagar ORLAN. «Geopolitical Interests and Preferential Access to US Markets». *Economics and Politics*, vol. 19, N° 2, pp. 857-891.

¹⁰ DUTTAGUPTA, Rupa y Anvid PANAGARIYA. «Free Trade Areas and Rules of Origin: Economics and Politics». *Economics and Politics*, vol. 19, N° 2, pp. 169-190.

Más allá de estas consideraciones, empero, conviene no perder de vista que el TLC con EE.UU., como cualquier otro acuerdo comercial, constituye apenas un medio. El aprovechamiento de las oportunidades que el acuerdo ofrece, depende en buena medida de la evolución que cobre su entorno competitivo y, en ese sentido, de las acciones que puedan desarrollarse para impulsar la agenda de reformas pendientes.¹¹ Si bien se trata de un listado ampliamente conocido de transformaciones asociadas con la generación de condiciones de estabilidad y predictibilidad en el entorno económico y capacidades institucionales (las llamadas reformas de segunda generación), no todas esas intervenciones tienen el mismo grado de urgencia y requieren igual atención.

Se trata más bien de establecer cuales son las variables y restricciones que constriñan directamente el crecimiento sostenido del país.¹² Los trabajos realizados apuntan a dos ámbitos prioritarios que requieren una intervención especial e inmediata. En primer término se encuentra la generación de infraestructura (puertos, carreteras y aeropuertos) necesarias para promover y tornar sostenible el proceso de expansión económica en curso. Igual atención amerita el fortalecimiento del capital humano. El desarrollo de la economía peruana requerirá crecientemente la participación de trabajadores capacitados y con destrezas básicas. Si bien nuestro país ha asegurado niveles de enrolamiento escolar ampliamente superiores a los esperados para su nivel de ingresos; la calidad de la educación sigue siendo sumamente baja.

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

¹¹ Para una discusión exhaustiva de los desafíos de la agenda complementaria en Centroamérica que podrían también extrapolarse al Perú, véase JARAMILLO, Felipe y Daniel LEDERMAN. *The Challenges of CAFTA. Maximizing the Benefits for Central America*. Washington D.C.: World Bank, 2006.

¹² Véase RODRIK, Dani. *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press, 2008. El trabajo con Hausmann y Velasco propone una perspectiva interesante («diagnóstico del crecimiento») para la priorización de intervenciones. HAUSMANN, Ricardo, Dani RODRIK y Andrés VELASCO. «Growth Diagnostics». Cambridge, Massachusetts: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2005 <<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/barcelonafinalmarch2005.pdf>>.