

El Acuerdo Comercial con la Unión Europea: un largo camino para abrir la puerta a oportunidades y desafíos

Jorge Valdez y Farit Docarmo

En febrero de 2010 concluyeron las negociaciones de un Acuerdo Comercial entre Perú, Colombia y la Unión Europea, hecho que representa un logro al introducir mayor estabilidad jurídica a las relaciones económicas entre el Perú y un mercado de 500 millones de habitantes de alto poder adquisitivo, a la vez que importante fuente de inversión productiva. El acuerdo está llamado a ser una herramienta que sienta las bases para crear una relación basada, entre otros aspectos, en el fomento e intercambio de tecnologías para la innovación que, con un adecuado aprovechamiento, mejore la calidad de la inserción internacional del Perú, diversifique nuestra estructura productiva e incorpore al país a la economía del conocimiento.

Esta negociación es expresión de la opción por un modelo de desarrollo que busca mejorar la calidad de la inserción del país en el mercado mundial, en consonancia con la Vigésimo Segunda Política de Estado del Acuerdo Nacional referida a la Política de Comercio Exterior para la Ampliación de Mercados con Reciprocidad, cuando señala que «el Estado peruano, busca lograr la inserción competitiva del país en los mercados internacionales, para ello busca nuevos y mejores acuerdos comerciales orientados a incrementar y diversificar mercados para productos y servicios nacionales con valor agregado». Siguiendo esa política, el comercio exterior del Perú representa hoy poco más del 35 por ciento del producto bruto interno (PBI) nacional, según la última publicación de Indicadores del Desarrollo del Banco Mundial.

El texto negociado, al igual que los demás acuerdos suscritos o negociados por el Perú, se sitúa también en el marco del artículo XXIV de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que establece ciertas excepciones al principio de la nación más favorecida (NMF) que inspira a la OMC, al permitir a los Estados llevar a cabo acuerdos bilaterales o birregionales si eliminan «aranceles y otras regulaciones del

comercio» en «sustancialmente todo el comercio» entre ellos, sea bajo la forma de una unión aduanera o de una zona de libre comercio, en la que los países mantienen sus respectivos aranceles externos por separado y los aplican observando las reglas de origen que ellos definen.

Aunque la frase «sustancialmente todo el comercio» ha tenido interpretaciones flexibles a la hora de estructurar acuerdos comerciales, es usualmente aceptado que sean apenas unos cuantos sectores sensibles —usualmente políticamente sensibles— los que se exceptúan o se someten a un proceso de desgravación más prolongado.

Es en este doble marco proporcionado por el Acuerdo Nacional y por el régimen de comercio internacional de la OMC, que el Estado peruano ha venido trabajando desde hace varios años creando una red de acuerdos comerciales con los que espera, además, convertirse en una plataforma para la producción y los negocios desde la costa del Pacífico sudamericano. En ese contexto, luego de ensayar lograr un acuerdo de asociación bloque a bloque entre la Comunidad Andina (CAN) y la Unión Europea (UE) y que incluyera diálogo político, cooperación y comercio, en diciembre de 2008 se dio paso a un esquema de negociación de un Acuerdo Comercial con aquellos países de la Comunidad Andina que tuvieran la intención de negociar un acuerdo amplio y exhaustivo que incluyera lo sustancial del comercio entre las partes. En esta ocasión, Perú, Colombia y Ecuador¹ optaron por continuar con la negociación de un Acuerdo Multipartes con la Unión Europea. Así, en febrero de 2009, se inició en Bogotá, Colombia la primera ronda de negociaciones del Acuerdo Comercial bajo este nuevo formato, que luego de nueve rondas finalmente se concluyó el pasado 28 de febrero.

El presente artículo contiene algunas reflexiones a partir del contenido del texto negociado en esta oportunidad, de algunos de los episodios propios de la negociación, en especial el reemplazo de la negociación CAN-UE por el formato empleado; también, algunos de los desafíos que emergen si es que esperamos obtener el mayor beneficio posible de estos mecanismos —en particular de este acuerdo— y que corresponde a la agenda nacional abordarlos.

Los acuerdos de libre comercio suelen analizarse con categorías que otorgan significado a las relaciones entre Estados y que provienen tanto desde la ciencia política como desde la economía. De esta manera, las decisiones inherentes a la negociación suelen ser juzgadas como si se tratara de actores unitarios y racionales en la búsqueda de objetivos previamente definidos, orientando el análisis a determinar en

¹ Ecuador aceptó en principio la invitación de la UE para este formato de negociación, pero luego anunció su retiro hasta que se arribase a un acuerdo con la UE en el marco de la OMC sobre el banano. Colombia y Perú continuaron con la negociación hasta su término.

qué medida la negociación incrementa el bienestar de un país, lo que constituye un análisis economicista; o, en qué medida contribuye a afianzar la paz y la seguridad, que es una perspectiva incuestionablemente política.

Por otra parte, los actores en una negociación definen objetivos unitarios que guían al negociador y sus equipos, pero en ese proceso se incorporan y concilian, en mayor o menor medida, múltiples y algunas veces hasta antagónicos puntos de vista de agentes y sectores nacionales sobre componentes específicos de la negociación, haciendo de esa visión unitaria el resultado de la confrontación de intereses y perspectivas. Como es fácil comprender, no están ausentes en esa dinámica las percepciones e intereses de corto plazo, siempre necesarias a tomarse en cuenta pero sin perder perspectiva sobre su proyección futura para el país en su conjunto. En ese sentido, toda medición economicista no debiera dejar de ver una negociación en el contexto de las propias dinámicas nacionales y en la integralidad de costos y beneficios, tangibles e intangibles, que le son propios. Solamente de esa manera será posible juzgar si el bienestar que aporta un acuerdo responde a las expectativas y a los objetivos de la propia negociación.

Evidentemente, el enfoque con el que corresponde juzgar una negociación del Perú con la Unión Europea —al menos desde la perspectiva nacional del Perú— tiene más que ver con la dimensión economicista que con la política, aunque no dejan de estar presentes intereses de seguridad como puede ser la necesidad de reducir vulnerabilidades diversificando de manera equilibrada nuestros mercados de suministro y de destino y el afirmar la presencia comercial peruana en lo que en su forma agregada constituye hoy la economía más grande del mundo y el primer inversionista extranjero en el Perú.

El comentario anterior nos lleva a constatar que nuestras relaciones con la UE han sido históricamente asimétricas como consecuencia de comparar el tamaño de nuestra economía con la de los 27 miembros de la UE. En el ámbito comercial las exportaciones del Perú a la UE representan solamente el 0,3% de lo que la UE importa del resto del mundo, mientras que el mercado de la UE significa nada menos que el 10,3% de lo que el Perú vende al mundo² y somos el socio comercial número 47 en importancia para la UE, mientras que esta agrupación es nuestro tercer socio en importancia, ahora que China ha ampliado sus vínculos con el Perú. Ello contribuye a comprender por qué desde la segunda mitad de la década de 1990, cuando por primera vez el Perú considerase de su interés arribar a este tipo de entendimiento

² Dirección General de Comercio de la Comisión Europea. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113435.pdf>.

con la UE, se tardó tanto en empezar esta negociación y contextualiza la renuencia europea para llevar adelante este tipo de negociaciones.³

Comercio Perú – Unión Europea 2005/2009
(Millones de euros)

Año	Export. Perú a la UE	Variación % anual	% de exp. total del Perú	% de total Imp. por UE	Imp. Perú desde la UE	Variación % anual	% del total export. x la UE	% UE en el total de imp. Perú
2005	2441	-5,2	17,8	0,2	1087	16,8	0,1	12,3
2006	3605	47,7	20,4	0,3	1294	19,0	0,1	12,1
2007	4200	16,5	19,5	0,3	1613	24,7	0,1	12,3
2008	3872	-7,8	19,1	0,2	2192	35,9	0,2	12,2
2009	3169	-18,1	18,2	0,3	1484	-32,3	0,1	10,3

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat (Comext, Statistical regime 4)

Pero la asimetría de nuestras relaciones con la UE se enraíza también —y de manera significativa— en la fuerte presencia que ha tenido históricamente en nuestro vínculo con la Europa comunitaria la cooperación para el desarrollo que, por tener siempre un sentido único caracterizado por la relación cooperante – beneficiario, dentro de las muchas modalidades que puede llegar a adquirir, como es el Club de París, la significativa presencia europea en organismos multilaterales de financiamiento, o la cooperación técnica bilateral, ha contribuido a relativizar la naturaleza esencialmente horizontal que corresponde a relaciones entre Estados.

De esta manera, acuerdos de libre comercio, como el recientemente negociado con la Unión Europea, junto con otros esfuerzos que desarrolla el Perú, buscan también dotar a nuestras relaciones con el hemisferio norte de una mayor horizontalidad a partir de un régimen de concesiones que, al ser fruto de compromisos mutuos, deviene en exigible en cuanto a su cumplimiento. Después de todo, una de las características más percibida frecuentemente en acuerdos de esta naturaleza es la naturaleza recíproca de las concesiones, sustitutoria de regímenes unilaterales como la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA), la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA) o el Sistema Generalizado de Preferencias

³ En América Latina la UE únicamente tiene Acuerdos de Asociación perfeccionados, que incluyen el pilar comercial, con México y con Chile. En ambos casos las negociaciones se iniciaron después que los dos países hubiesen negociado un tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos. Con Chile se firmó antes que con los Estados Unidos pero como consecuencia de la demora que tuvo la autorización de la firma de su Acuerdo a inicios del gobierno del presidente Clinton, algo similar a lo que sucede ahora con Colombia.

(SGP) Plus europeo, cuya naturaleza los hace generalmente precarios y de relativamente baja utilización.⁴

En efecto, el Perú ha sido por varias décadas beneficiario en su relación comercial con la UE de mecanismos de acceso preferentes con relación al régimen de nación más favorecida (NMF), donde el más reciente y aun vigente es el SGP Plus. Este, sin embargo y al igual que sus predecesores —el SGP general para países en desarrollo y el SGP drogas—, representa una concesión unilateral sujeta a revisiones temporales. Como tal está sujeto a revisión y renovación cada tres años, lo que limita cualquier posible efecto como plataforma para promover inversiones productivas que suelen requerir un horizonte de estabilidad prolongado en su aplicación. Bajo este esquema la relación comercial de cualquier Estado resulta incierta, pues al tratarse de una concesión unilateral, la UE puede excluir de su aplicación a algún país determinado, como sucedió con Sri Lanka.⁵ La incertidumbre del esquema es mayor si se considera que este no depende solo de la discrecionalidad europea, sino de la eventualidad de un reclamo o denuncia que pudiera plantear algún país que se considerase eventualmente perjudicado. Ello ya ha ocurrido cuando la India planteó ante la OMC un reclamo contra el esquema SGP drogas para beneficio de los países andinos, por considerarlo discriminatorio. El panel de la OMC que tuvo el caso a su cargo dio la razón a la India. Asimismo, en la medida que nuestra economía crece, nos acercamos a umbrales en los que dejaremos de ser beneficiarios de este tipo de mecanismos.

En consecuencia, los esquemas de concesiones unilaterales, no obstante su importancia para determinados sectores productivos, suelen representar beneficios en función de capacidades instaladas existentes y no llegan a ser mecanismos efectivos en la promoción de nuevas inversiones productivas. Además, el carácter unilateral de esos mecanismos también determina que ellos estén sujetos a condicionalidades y criterios que son también factores que contribuyen a relativizar la horizontalidad de nuestras relaciones.

Nos ha parecido adecuado iniciar con estos comentarios generales las reflexiones sobre el acuerdo a partir de las vicisitudes del debate experimentadas en evaluaciones de negociaciones anteriores en las que alguna vez el resultado para un producto o sector específico se ha querido emplear para juzgar la totalidad de un acuerdo, sin tomar en cuenta de esa manera que las comparaciones de costos y beneficios exigen una mirada integral.

⁴ BRENTON, Paul y Miriam MANCHIN. *Making EU Trade Agreements Work. The Role of Rules of Origin*. Centre for European Policy Studies, Working Document N. 183. Marzo 2002.

⁵ Los Estados miembros de la UE decidieron retirar los beneficios del SPG Plus a Sri Lanka aludiendo a deficiencias en la ejecución por este país de tres convenciones de la ONU referidas a Derechos Humanos.

En la misma medida, resulta indispensable superar el argumento según el que el Perú no necesitaría de acuerdos comerciales cuando goza unilateralmente de beneficios para sus productos de exportación. Esa afirmación corresponde a una visión que tiende a anclar al país en lo que vende y produce hoy, sin evaluar y menos añadir condiciones para inversión productiva de largo plazo que diversifique y amplíe su oferta productiva generando empleo, promoviendo bienestar y propiciando nuevos niveles de conocimiento en el país.

1. Importancia del acuerdo

Como puede deducirse de los comentarios anteriores, este acuerdo ofrece la estabilidad jurídica necesaria para los intercambios económicos entre el Perú, Colombia y la UE, lo que es a su vez necesario para la inversión productiva requerida por nuestro país; a ello se le sumará el beneficio de un acceso preferencial al segundo destino de exportaciones peruanas⁶ —en momentos en que la crisis económica global ha puesto en evidencia la importancia de diversificar los mercados,⁷ así como la facilidad con la que pueden rebrotar las tendencias proteccionistas—, por lo que el Perú y Colombia estarán protegidos contra posibles medidas proteccionistas que la Unión Europea pretenda adoptar luego de la reciente crisis financiera u otras que pueda deparar el futuro. Además, el acuerdo proporciona al Perú esta estabilidad de acceso en un marco en el que se ha logrado flexibilizar significativamente los requisitos de origen que usualmente se exigen en los acuerdos de la UE.

La Unión Europea es solo el segundo destino de nuestras exportaciones con tendencia hasta ahora relativa a declinar en su participación porcentual debido al crecimiento de otros mercados, aunque no absoluta pues en esta última se aprecia un incremento del 300% en el valor de los últimos nueve años. La UE representa el 15,7% de las exportaciones peruanas al mundo,⁸ pero es el principal inversionista en nuestro país, con más del 50% de la inversión extranjera directa recibida,⁹ y es el principal cooperante con 132 millones de euros para el período 2007-2013.

⁶ Sistema integrado de información de comercio exterior, Exportaciones del Perú por bloque económico enero-diciembre 2008 / 2009.

⁷ La situación de México, cuyo comercio está muy fuertemente concentrado en los Estados Unidos, es tal vez el ejemplo más obvio a este respecto.

⁸ Sistema integrado de información de comercio exterior, Exportaciones del Perú por bloque económico enero-diciembre 2008 / 2009.

⁹ Proinversión: Inversión extranjera directa año 2009.

Los principales productos exportados por el Perú son minerales como el cobre y el zinc y sus concentrados, estaño, plomo y molibdeno, ninguno de los que requeriría de un acuerdo comercial pues como insumos se benefician de arancel «0». Pero no sucede lo mismo con otros productos que también son significativos en nuestras exportaciones y más aún en la generación de empleo, tales como el café, los espárragos, los productos de la pesca, las verduras, hortalizas, o las confecciones textiles, para los que resulta de muy especial importancia que se consolide el acceso preferencial que los beneficiaba a través del SGP Plus.

En materia de acceso al mercado en productos agrícolas, capítulo de elevado interés para el Perú, nuestro país se beneficiará de la desgravación inmediata del 99,3% de nuestras exportaciones a la UE, las que representan el 95% de líneas arancelarias. Asimismo, la Unión Europea brinda acceso sin arancel, mediante contingentes arancelarios, para las exportaciones de azúcar, productos de cacao, chocolates y jugos con alto contenido de azúcar; así como para la carne de pollo, arroz, maíz, carne bovina, ajos, entre otros. En el caso del banano peruano, que por su calidad y certificación orgánica viene creciendo a ritmo apreciable aunque sin proyectarse a los niveles de producción de países tradicionalmente «bananeros» como Ecuador o Colombia, en 10 años se llegará a un arancel de € 75 por tonelada, suma bastante más ventajosa que los € 148 que están pactados bajo el régimen de nación más favorecida acordado en la OMC. Los productos de interés de Perú como espárragos, paltas, café, frutos del género *capsicum* (páprika), alcachofas, entre otros, ingresarán al mercado europeo libres de aranceles a la entrada en vigencia del acuerdo.

En relación con el Acceso a Mercados para productos No Agrícolas, la Unión Europea ha ofrecido la desgravación inmediata de sus aranceles al 100% de las exportaciones del Perú, las que representan el 99,9% de líneas arancelarias. Los productos sensibles para Perú en los sectores plástico, textil y confecciones, calzado y metal mecánico son incluidos en desgravación a diez años. Estos productos representan un poco más de 800 líneas arancelarias y 9% de las importaciones del Perú desde la UE. El Perú ofrece en desgravación inmediata y a cinco años a productos de interés de la UE como barras de hierro y acero, compresores, algunos medicamentos, diésel 2, entre otros.

Pero los beneficios no se agotan en esos productos. El acuerdo negociado incluye, como se ha señalado, todo el universo arancelario, previéndose diferentes modalidades de apertura o desgravación solamente para algunos productos de alta sensibilidad de las Partes. En ese sentido, se trata de un acuerdo que deja amplio espacio para el crecimiento y la diversificación de nuestras exportaciones.

2009 IMPORTACIONES EUROPEAS DESDE EL PERU POR CAPITULO ARANCELARIO
(Sistema Armonizado)

Sección	Mundo	Perú		
	Millones de euros	Millones de euros	% del total de exportaciones del Perú	% del total de importaciones de la UE
TDC 05 C.25-27 Productos minerales	306 099	985	31,1%	0,3%
TDC 02 C. 06-14 Productos vegetales	33 598	685	21,3%	2,0%
TDC 15 C 72-83 Metales de base y artículos de metal básico	60 648	486	15,3%	0,8%
TDC 04 C. 16-24 Alimentos prep., bebidas, alcoholes y vinagre, tabaco ...	32 793	480	15,1%	1,5%
TDC 01 C. 01-05 Animales vivos, prod. animales	17 769	126	4,0%	0,7%
TDC 11 C. 50-63 Textiles y artículos textiles	74 931	125	3,9%	0,2%
TDC 14 C. 71 Perlas nat. o cultiv.; piedras preciosas o semipreciosas	27 513	111	3,5%	0,4%
TDC 03 C. 15 Grasas y aceites animales o vegetales	5 657	70	2,2%	1,2%
TDC 06 C. 28-38 Productos de aleación o industrias químicas	105 916	44	1,4%	0,0%
TDC 21 C. 97 Obras de arte, piezas y antigüedades de colección	16,62	24	0,8%	0,1%
TDC 16 C. 84-85 Maquinaria y artef. mecánicos, equipos eléctricos ...	267 269	11	0,3%	0,0%
TDC 20 C. 94-96 Artículos manufacturados varios	32 747	4	0,1%	0,0%
TDC 13 C. 68-70 Arts. de piedra, yeso, cemento, asbesto, mica o mat. similares	8 659	3	0,1%	0,0%
TDC 09 C. 44-46 Madera y arts. de madera, carbón de leña, corcho ...	8 555	3	0,1%	0,0%
TDC 08 C. 41-43 Cueros y pieles sin curtir, cueros, pieles de pelo y artículos de ...	9 517	3	0,1%	0,0%
TDC 18 C. 90-92 Inst. óptica, fotog., cinematog., instrum. de precisión ...	45 302	2	0,1%	0,0%
TDC 10 C. 47-49 Pulpa de madera y otras fibras de celulosa, papel o cartón ...	13 206	2	0,1%	0,0%

A la vez, contiene disciplinas relativas a otros ámbitos del comercio, diferentes del acceso a los mercados, como son la propiedad intelectual, las medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, servicios y establecimiento de capitales, compras gubernamentales, comercio y desarrollo sostenible, entre otros, todo lo que coadyuva a mejorar la clasificación del riesgo país y rebajar el costo del crédito.

Es importante señalar que el Perú y Colombia han asumido compromisos en materia de circulación de mercancías; es decir, ambos países extienden al comercio de mercancías originarias de la UE el mismo tratamiento que se aplican en el marco de la Comunidad Andina en materia sanitaria y fitosanitaria, normalización técnica y facilitación aduanera, en lo que sea factible; además se acordó una cláusula evolutiva a efectos de que, en el eventual caso que todos los países miembros de la CAN sean parte del Acuerdo Comercial, se revisen los compromisos a fin de mejorar las condiciones de circulación de las mercancías originarias de la UE. Esto no deja de ser un desafío pero es resultado de la menor escala de nuestras economías, de la necesidad de ir avanzando con una agenda positiva en la integración regional y naturalmente de la expectativa de la parte europea, que proporciona la libre circulación de nuestros productos en el territorio de sus 27 miembros una vez que estos se internan en cualquiera de ellos.

Respecto al capítulo de Propiedad Intelectual, los intereses del Perú estaban orientados a la protección de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados, reconociéndose la importancia de la contribución de las comunidades indígenas y locales a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica. En materia de indicaciones geográficas, debe destacarse que se obtuvo el reconocimiento de la Unión Europea de nuestras indicaciones geográficas: pisco, maíz blanco gigante del Cuzco, pallar de Ica y cerámica de Chulucanas; así se establece que el uso de indicaciones geográficas relativas a productos originarios en el territorio de una parte queda reservada exclusivamente a los productores, fabricantes y artesanos ubicados en la localidad mencionada por dicha indicación; y que las indicaciones geográficas protegidas en virtud de este acuerdo no serán consideradas comunes o genéricas para distinguir el producto que designan mientras subsista su protección en el país de origen.

Respecto a la protección de los datos de prueba de productos farmacéuticos y agroquímicos, a lo que la Unión Europea otorga alta importancia, se han alcanzado acuerdos que no van más allá de lo establecido ya en la legislación nacional. En ese sentido, se prevé la protección de dicha información por un período de normalmente cinco años para productos farmacéuticos y de diez años para productos agroquímicos, además de la posibilidad de regular excepciones a tal protección en casos de situaciones de interés público, emergencia nacional o de extrema urgencia, así como la posibilidad de establecer plazos particulares en el supuesto de aprobación por referencia.

El acuerdo también regula aspectos relacionados con las aduanas y su rol como facilitador del comercio, en donde resalta el protocolo de asistencia administrativa mutua que describe los pasos a seguir para garantizar el cumplimiento de nuestros compromisos por parte de las administraciones aduaneras a través del intercambio de información así como la implementación del Operador Económico Autorizado (OEA); ello se brindaría a cambio del cumplimiento de las normas de seguridad (ventaja comercial y administrativa), figura contemplada en nuestra Ley General de Aduanas (Usuario Aduanero Autorizado).

Con respecto a las compras públicas, la Unión Europea ha incluido en el acuerdo a todas sus empresas públicas y otras agencias pertenecientes a los sectores de electricidad, agua, transporte terrestre y marítimo, aeropuertos, telecomunicaciones, gas y transporte ferroviario. Esta es la primera vez en la que en un acuerdo comercial celebrado por la Unión Europea se establecen disposiciones donde se señala de manera expresa que previa solicitud al respecto y según sea apropiado, la Unión prestará asistencia a los posibles proveedores de Colombia y Perú para la presentación de sus ofertas y la selección de los bienes o servicios que puedan interesar a las entidades de la Unión Europea o sus países miembros. Adicionalmente, se reconoce expresamente la importancia de la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en la contratación pública.

El acuerdo también regula sobre obstáculos técnicos al comercio, ya que se refuerza el compromiso de utilizar las normas internacionales como base en la elaboración de los reglamentos técnicos y la posibilidad de compartir estudios e información relevante para el desarrollo de estos instrumentos. Asimismo, se identifican algunas iniciativas orientadas a facilitar el comercio entre las partes, tales como la simplificación de procedimientos de certificación, la posibilidad de converger o establecer la equivalencia de reglamentos técnicos, y la posibilidad de acreditación cruzada. Es de resaltar que el capítulo introduce lineamientos para mejorar las prácticas regulatorias referidas al marcado y etiquetado de productos, tales como aquellos de los sectores textiles, confecciones y calzado.

Un aspecto importante para el Perú, por la naturaleza de nuestras exportaciones, es el referido a las medidas sanitarias y fitosanitarias. Al respecto, existe el compromiso de las Partes en legislar sobre los procedimientos de la aplicación de las medidas sanitarias para perfeccionar el comercio y evitar restricciones injustificadas. Se incluyen medidas de emergencia, medidas alternativas y trato especial y diferenciado.

En el capítulo de Comercio y desarrollo sostenible, las Partes se comprometen a la aplicación efectiva en sus leyes y prácticas de estándares ambientales y laborales contenidos en acuerdos multilaterales de los que son parte, con lo que se refuerza su

compromiso con los componentes del desarrollo sostenible. Se trata, en todo caso, de los acuerdos multilaterales en materia laboral y ambiental que ya se encuentran considerados como requisito para ser beneficiario del SGP Plus. Sin embargo, el texto negociado contempla una cláusula que permitirá incorporar futuros acuerdos multilaterales en la materia. También se incluyen disposiciones sobre la participación de la sociedad civil ya sea a través de comités o grupos nacionales.

El capítulo también incluye disposiciones relativas a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica y su rol en el logro del desarrollo sostenible, así como sobre el respeto y preservación de los conocimientos tradicionales.

El Acuerdo Comercial incluye también otras áreas como servicios, establecimiento y movimiento de capitales y se aplican a todas las medidas que afecten el establecimiento y el suministro de servicios en todos los niveles de gobierno y en todos los sectores, con algunas excepciones: servicios audiovisuales, cabotaje marítimo nacional y algunos servicios de transporte aéreo. De esta forma, se establece un marco jurídico que se espera genere mayor inversión europea en el Perú y, eventualmente, la promoción de inversión peruana en dicho territorio

Con relación al movimiento de capitales, se establece que todos los pagos corrientes y transferencias, así como los movimientos de capital relacionados con las inversiones directas se deben realizar libremente entre las Partes. En casos excepcionales, se podrá aplicar una salvaguardia con respecto a los pagos y movimientos de capital de hasta un año, prorrogable por circunstancias excepcionales extremas.

Finalmente, el capítulo concerniente a Asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades Comerciales establece que se atenderán las necesidades de cooperación que se identifiquen en las otras secciones del acuerdo. Dicha cooperación se desarrollará en el marco jurídico e institucional que regula las relaciones de cooperación entre las Partes y que tiene como uno de sus principales objetivos el impulsar un desarrollo económico sostenible que permita alcanzar mayores niveles de cohesión social y la reducción de la pobreza.

2. Del Acuerdo de Asociación CAN–UE al Acuerdo Comercial Multipartes

El primer antecedente del interés andino por la negociación de este acuerdo posiblemente data de 1997, cuando el canciller del Perú Eduardo Ferrero y del Ecuador José Ayala, en la reunión CAN-UE celebrada en el marco de la reunión Grupo de Rio-UE, propusieron a nombre de la CAN a la Unión Europea ir hacia un acuerdo de cuarta generación, que no es otra cosa que un acuerdo de libre comercio sumado a los pilares de la cooperación política y la cooperación. En ese momento la Unión Europea no

tuvo ninguna reacción frente al pedido hecho por la Comunidad Andina, al tratarse de un tipo de acuerdo que la Comisión Europea había esbozado en comunicación cursada al Consejo de la UE apenas un año antes. En todo caso, se incluía además de las áreas de diálogo político y de cooperación —que hasta ese momento caracterizaban las vinculaciones con Europa—, un pilar que incorporaba el libre comercio. Se conocía también que México venía negociando un acuerdo de este tipo¹⁰ y se asumía que en cualquier eventual negociación las preferencias que se venían recibiendo en el marco del SGP para los países andinos serían una suerte de patrimonio histórico, un punto de partida, sobre el que se construiría en la negociación.

Posteriormente, en renovada expresión del interés andino, el tema fue materia de tratamiento en las reuniones de los cancilleres andinos con la UE, así como por la Secretaría General de la CAN con funcionarios de Bruselas. Para la Secretaría General de la CAN —que goza desde mucho tiempo atrás de una relación muy fructífera con la Comisión Europea— el acuerdo representaba, además, una manera de introducir en el marco andino elementos exógenos que contribuyeran a resolver el estancamiento en la política comercial de la Comunidad. Sin embargo, la Unión Europea tenía puesto su interés en resolver estos temas comerciales en el marco multilateral, es decir en las negociaciones de la Ronda de Doha. Su principal propulsor era el en ese entonces Comisario de Comercio europeo y actual Director General de la OMC, Pascal Lamy, quien respondía a los países andinos que estos ya gozaban del SGP Drogas —o SGP Plus— para acceder al mercado europeo con preferencias arancelarias. Sin embargo, como ya hemos expuesto, la precariedad del mecanismo unilateral lo hacía insuficiente para garantizar un acceso al mercado europeo que sirviera de fomento a la inversión productiva.

Esta situación previsiblemente cambió con el avance y cierre de la negociación de los respectivos Tratados de Libre Comercio del Perú y Colombia con los Estados Unidos.¹¹ A ello se sumó la extendida percepción respecto a posibles resultados en la Ronda de Doha y el consiguiente sentimiento de frustración y la necesidad de buscar alternativas prácticas. Después de todo, los acuerdos bilaterales y regionales de liberalización comercial se propagaban rápidamente por el mundo y la UE, por más fidelidad que tuviera al propósito de una ronda comercial exitosa, no estaba

¹⁰ México concluyó su negociación ese año y firmó el acuerdo ese diciembre. Chile concluiría recién en 2002.

¹¹ Es importante destacar que los dos acuerdos de asociación suscritos hasta ahora por la Unión Europea con países de América Latina son con México y Chile. El primero fue una negociación que se inició precipitada por el término de las negociaciones del Acuerdo NAFTA, mientras que el segundo, si bien se firmó en 2002, antes que la firma del TLC Chile–Estados Unidos, se negoció cuando las negociaciones para este último ya habían concluido. Ello se debió a demoras en Washington que no dejan de ser equivalentes a lo que confronta hoy Colombia respecto de su acuerdo con los Estados Unidos.

en condiciones de ver sus condiciones de acceso comercial erosionarse con el resto del mundo.

Así, en el marco de la IV Cumbre ALC-UE celebrada Viena en mayo de 2006 se formalizó la voluntad de ir hacia el lanzamiento de las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la CAN y la Comunidad Andina a partir de una valorización conjunta hecha al proceso de integración subregional. Como anécdota —tal vez presagiando lo accidentado que llegó a ser avanzar en esa negociación— pueden mencionarse dos hechos que amenazaron frustrar esta posibilidad: de una parte, el súbito anuncio en Viena del retiro de Venezuela de la Comunidad Andina, abriendo interrogantes acerca del futuro de un proyecto de integración como el andino al que la UE siempre demostró su apoyo. Por otra parte, la actitud del Perú, encabezada nada menos que por el entonces Presidente de la República, buscaba hasta el último momento forzar una negociación bilateral y no de bloque a bloque que se sabía no llegaría a prosperar.¹² Finalmente, al cierre de la Cumbre el Perú recién pareció reconocer que fuera del formato de negociación de región a región no habría negociación alguna ya que en esas circunstancias hubiese implicado el debilitamiento del proceso de integración andino y tal vez su liquidación de manera definitiva, escenario cuyo costo político la UE no estaba dispuesta a asumir, ni tenía por qué hacerlo.

Pero la ausencia de Venezuela no alivió la tensa situación que se vivía, pues fue Bolivia quien asumió la función crítica con respecto a estos acuerdos. En la reunión de la Comisión Mixta CAN-Unión Europea celebrada en La Paz en mayo de 2007, se debía formalizar el lanzamiento de las negociaciones del Acuerdo de Asociación. Ello, sin embargo, no fue posible pues las autoridades bolivianas manifestaron no estar en condiciones de hacerlo y dejaron la sensación de divisiones internas sobre la posibilidad de ir a un acuerdo con la UE.

De esta manera, el lanzamiento de negociaciones solamente pudo llegar a formalizarse al mes siguiente, en junio de 2007, en la Cumbre Presidencial Andina de Tarija —a la que asistieron representantes de la UE— y luego de una compleja discusión al interior de la CAN que concluyó cuando, a propuesta de Bolivia, se aprobó la Decisión 667 Marco general para las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea.¹³

¹² Ello suponía desconocer la esencia de la visión histórica europea respecto a la integración andina y a sus relaciones con los países andinos. Así lo manifestaron desde el inicio de la presencia comunitaria en la región y, de manera muy especial, cuando en 1997 el Perú anunció su retiro —que no llegó a formalizarse— de la CAN.

¹³ Esta decisión, que no derogaba ninguna otra norma andina, ha sido posteriormente derogada a propuesta de Bolivia.

Desde la primera ronda de negociaciones pudieron apreciarse las dificultades que se tendrían que remontar en esa negociación. Tanto Bolivia como Ecuador planteaban que el acuerdo a ser negociado tuviese en cuenta las asimetrías existentes entre Europa y los países andinos, así como entre estos últimos, situación que en principio no producía mayor dificultad para ninguna de las partes. Sin embargo, pretender, como en algún momento se planteó, establecer criterios antelados sobre cómo se expresaría ese reconocimiento de asimetrías resultaba bastante más complejo, cuando no imposible. Esto se hizo más difícil aun cuando se quiso vincular a este reconocimiento a la exclusión de capítulos completos de un acuerdo de manera selectiva para determinados países. Así, se llegó en algún momento a plantear negociar exclusivamente acceso comercial de mercancías, dejando fuera una gama de capítulos importantes para los demás como los referidos a inversiones, servicios, propiedad intelectual y otros, situación que resultaba inaceptable para la Unión Europea que manifestaba su imposibilidad de negociar solamente algunos capítulos y excluir otros.

Otra dificultad surgió a la hora de formular las ofertas y en torno a la interpretación que debía darse a la disposición de la OMC relacionada con la exigencia de que el acuerdo incluyera «lo sustancial del comercio». Las ofertas de algunos países, en especial en el caso de Bolivia no alcanzaban siquiera al cincuenta por ciento de su comercio con la UE, situación que se estimaba resultaría siendo rechazada por la OMC. Mientras tanto, las negociaciones en los pilares de diálogo político y cooperación avanzaban de manera significativa, impulsadas sin duda por el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación existente entre la CAN y la Unión Europea desde 2003.

Previsiblemente, luego de tres rondas de negociaciones bajo el esquema de acuerdo de asociación bloque a bloque, surgieron problemas en algunos capítulos del pilar comercial, sobre todo en materia de propiedad intelectual. La propuesta europea a la Comunidad Andina fue considerada inadecuada por todos, por lo que se estimó que lo que correspondía era que la CAN presentase una nueva propuesta a la UE en lugar de reaccionar a la hecha por esta última.

En ese sentido se convocaron a diversas reuniones andinas que no pudieron materializarse por ausencia de alguna delegación. Ante esta situación, el Perú y Colombia presentaron a sus socios andinos un borrador de lo que estimaban podía constituir una propuesta andina, pero esta tampoco recibió el consenso necesario para ser presentada pues no se pudo discutir por la ausencia de Bolivia.

A esas alturas, era perceptible la fatiga y el sentimiento de frustración en algunos negociadores andinos que se veían impedidos de reaccionar a una propuesta o, inclusive, de poner en la mesa una propuesta sustitutoria. Es en esas circunstancias que

se produjeron una serie de declaraciones públicas del Presidente del Perú y de otras personalidades del país llamando a que la negociación se condujese por cauces bilaterales, lo que no era aceptado por los representantes de la UE que temían que una decisión de negociar bilateralmente les transfiriese el costo político de una crisis terminal en la Comunidad Andina.

Sin embargo, la Comisión Europea y algunos representantes de los Estados Miembros de la UE que seguían las negociaciones de cerca, tenían cada vez más mayor evidencia de la envergadura de las dificultades que se confrontaban en el ámbito andino. Ello los llevó en un primer momento a manifestar su preocupación señalando que no era posible continuar la negociación en ciertos capítulos y detenerla en otros, añadiendo que el avance debía darse de manera equilibrada entre todas las mesas de negociación. Pero inclusive estas exhortaciones no resultaban suficientes para dinamizar a la parte andina. Frente a ello y luego de haberse suspendido una ronda de negociación por la falta de textos que permitiesen avanzar, los negociadores europeos plantearon a sus respectivas contrapartes andinas una fecha límite para que la Comunidad Andina presente un texto consensuado en materia de propiedad intelectual, caso contrario las rondas quedarían suspendidas hasta que no estuviesen todas las partes en condiciones de asegurar avances paralelos en todos los temas del acuerdo. Este texto nunca se llegó a presentar pues, como era obvio para todos, no existía consenso al interior de la CAN donde dos de sus Estados Miembros eran contrarios a negociar ciertos temas.

El sentimiento de frustración general por la energía y recursos dedicados hasta entonces al proceso negociador dio paso a la búsqueda de salidas. Así, se pudo apreciar que de los tres pilares que se venían negociando solamente era el pilar comercial el que carecía de un marco andino pues los otros dos, diálogo político y cooperación, eran materia del Acuerdo de 2003, de la Declaración de Roma de 1996 y de un acuerdo anterior, del año 1993.

De esta manera, fue surgiendo la noción de que sin cancelar el objetivo de alcanzar algún día un acuerdo de bloque a bloque, es decir CAN-UE, resultaba factible complementar el relacionamiento en dos pilares con un acuerdo comercial que sirviera para ir construyendo una suerte de puente hacia una situación en la que alguna vez, cuando los cuatro países andinos hubiesen alcanzado este último ámbito de entendimiento con la UE, se pudiese transformar en un acuerdo de asociación entre las dos regiones.

Además, todo ello podía llegar a ocurrir sin lesionar a la Comunidad Andina. Después de todo, el ordenamiento jurídico de la CAN había incorporado a su acervo legislativo desde años atrás, a través de la Decisión 598, la manera en que sus Estados Miembros podían llevar a cabo negociaciones comerciales con terceros. Ese marco,

aprobado para hacer posibles las negociaciones del TLC con los Estados Unidos y empleado luego por el Perú para otras negociaciones, proporcionaba la garantía de un camino alternativo a la negociación bloque a bloque sin lesionar a la CAN.

Pero al interior de la UE, sin embargo, se confrontaba también otro problema. La Comisión negociaba con la Comunidad Andina al amparo de un mandato recibido del Consejo de la Unión Europea para negociar un acuerdo de asociación. Ello suponía que apartarse del formato de la negociación en esta idea de ir construyendo un «puente» requería acotar el mandato hacia un acuerdo comercial y, a la vez, tener claro que la negociación no sería con la Comunidad Andina sino con los países de la Comunidad Andina que así lo quisieran.

Una última dificultad mostró la imposibilidad del esquema bilateral. No fueron restricciones del Perú ni de Colombia sino, más bien, de la propia Unión Europea imposibilitada de desmontar su sistema de preferencias ad hoc para el banano. En efecto, la UE concede a los países del denominado Grupo ACP¹⁴ un régimen preferencial equivalente a arancel cero para el banano. Esta preferencia establecida hace algunos años, es presentada y entendida como un esfuerzo de cooperación de la Unión Europea con las economías de estos países de menor desarrollo relativo algunos de los cuales, a partir de ella, ha reorientado su producción hacia el banano. El esquema sin embargo no resulta compatible con las normas de la OMC y así lo expresan cuando menos nueve paneles de la OMC que han cuestionado la práctica europea convirtiendo este asunto en la disputa más larga de la historia del comercio multilateral. Pero lo cierto es que la UE, no sin incomodidades, ha prevalecido en el mantenimiento de un esquema que responde a sensibilidades políticas de su relación con algunas de las ex colonias de ciertos Estados europeos. En virtud de esta preferencia las exportaciones de banano de los demás países, sometidos al régimen de NMF, que es el caso de los andinos, cuya exportación de banano está sujeta al pago de un arancel que en ese momento ascendía a 176 euros por tonelada.¹⁵

Pero como se ha señalado anteriormente, según la OMC para que estos acuerdos sean compatibles con el organismo mundial deben contemplar la desgravación total de lo sustancial del comercio. Ocurre que el Ecuador proporciona más de un millón trescientas mil toneladas de las cuatro millones que importa anualmente la Unión

¹⁴ Países de África, Caribe y Pacífico

¹⁵ Posteriormente, en el marco de la OMC y de las negociaciones de la Ronda de Doha los países productores de banano llegaron a un Acuerdo con la UE por el que el arancel se reduce de manera escalonada a 114 euros la tonelada en un plazo de diez años y se eliminan los procesos ante la OMC. Esta cifra es aun superior a los 75 euros como escenario final de desgravación pactado por Perú, Colombia y Centroamérica en sus respectivos acuerdos con la UE.

Europea. Ello a su vez representa más del 40 por ciento¹⁶ de las exportaciones ecuatorianas a la UE y por lo tanto, de haberse optado por acuerdos bilaterales, hubiese significado que para que la Unión Europea arribe alguna vez a un acuerdo con el Ecuador debía desgravar totalmente este producto, situación que tendría efectos devastadores en varias de las débiles economías ACP y que políticamente tendría un efecto sumamente negativo en las relaciones europeas con esos países.

Es por esta razón, para dejar abierto el camino a que el Ecuador pudiera en algún momento llegar a tener un acuerdo comercial con la Unión Europea, que finalmente la Comisión Europea invitó a los cuatro países andinos, ante las dificultades confrontadas en el formato bloque a bloque, a la negociación de un acuerdo multipartes, que no deja de ser un formato *sui generis* pero que ofrecía las posibilidades de hacer un acuerdo compatible y consistente con la OMC.

En efecto, bajo este formato las estadísticas comerciales de los países andinos se agregan de manera tal que el comercio exterior ecuatoriano se suma al de los demás países andinos que forman parte del acuerdo y, con ello, se diluye la gravitación del banano en la balanza comercial bilateral. El formato, por lo demás consta de un único texto para la parte normativa, y contempla anexos individuales con las listas de desgravación para reflejar las sensibilidades de cada uno de los países y se encuentra abierto a la participación de cada uno de los países andinos que no lo hubiesen negociado en esta oportunidad.

La invitación de la UE a la negociación de un acuerdo multipartes fue respondida por el Perú, Colombia y el Ecuador. Este último participó en sucesivas rondas de negociación anunciando luego su retiro de la negociación hasta que no se arribase en Ginebra a un acuerdo en torno al banano, lo que sucedió en diciembre de 2009.¹⁷

No faltarán quienes sostengan que la pretensión peruana de mayo de 2006 para negociar bilateralmente se anticipó a estos desarrollos y fue frustrada por quienes creyeron en la viabilidad de una negociación colectiva andina que dos años más tarde se demostró imposible.

Nadie desconocía en mayo de 2006 la magnitud de las dificultades que se debía afrontar en una negociación andina. No se trataba solamente de los puntos de vista que el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela había venido sosteniendo previamente acerca de los acuerdos comerciales, sino también de las posiciones del

¹⁶ Comisión Europea. Export Helpdesk < <http://exporthelp.europa.eu>>.

¹⁷ A la fecha el Ecuador ha dejado saber su interés por negociar el acuerdo y se espera que esas negociaciones puedan iniciarse en los meses inmediatos. Bolivia también habría dado manifestaciones en ese sentido, sin embargo ellas aún no habrían sido formalizadas.

gobierno de Bolivia. Pero, por encima de todas esas consideraciones, se conocía que la Unión Europea desde casi dos décadas atrás aplicaba una política que pretendía replicar en el resto del mundo las prácticas y reglamentos europeos. En ese sentido, se consideraba que la Comunidad Andina constituía un proyecto que podía llegar a asemejarse en cierto grado a la experiencia europea e incluso replicarla.

No se trata de juzgar en estas líneas si esa apreciación europea era correcta o no, sino simplemente de destacar lo que entonces era una irrenunciable posición europea de apoyo y fomento a la integración en otras partes del mundo. Esta solamente ha llegado a matizarse cuando se puso en evidencia que los nuevos enfoques emergentes en América Latina y la consiguiente contraposición de visiones, hacen muchas veces estéril el apoyo y la promoción de la integración de arriba hacia abajo y neutralizan las posibilidades de relacionamiento con estos países.

La experiencia de la Comisión Europea en sus tratos con la CAN y sus Estados Miembros en esos dos años les permitió percibir y convencerse que la manera más eficaz de promover la integración es en el sentido inverso; es decir, de abajo hacia arriba; creando convergencias con aquellos países que resulte posible y, a partir de ello, desarrollando prácticas que luego puedan ser eventualmente replicadas en los demás. Es en ese espíritu y respondiendo a este renovado enfoque que se abrió finalmente una negociación que, sin abdicar del compromiso europeo con la integración andina, reconoce por primera vez en dos décadas las posibilidades de avanzar a nivel de países en tiempos asincrónicos y no necesariamente con el conjunto de ellos en simultáneo.

Pero ello no hubiese sido posible si no se hubiese transitado primero por el esfuerzo de buena fe para una negociación bloque a bloque. Solamente así pudo ponerse en evidencia los límites reales a cualquier avance en un contexto en el que la integración andina está severamente impactada por la prevalencia de visiones divergentes de los procesos internacionales contemporáneos.

3. Los desafíos del porvenir

Al iniciar el presente artículo mencionamos que en cualquier tratado comercial hay cuando menos un propósito final y que se asocia al bienestar que el acuerdo está llamado a aportar al país que lo suscribe, así como la contribución que puede efectuar a la mejora, cuantitativa y cualitativa, en la calidad de su inserción en los flujos internacionales de comercio, inversión y conocimiento.

Claro está que ello no podrá depender únicamente de las bondades o beneficios que el texto negociado proporcione sino, muy especialmente en el caso del Perú, de las

medidas que a nivel nacional se adopten para hacer uso efectivo y consolidar los accesos comerciales logrados en la mesa de negociación, incluyendo la diversificación de la base y oferta productiva del país.

En el primer caso, esto es hacer uso efectivo y consolidar los accesos logrados, son varios los campos que a primera vista aparecen. Uno de ellos responde a la imperiosa necesidad de fortalecer la institucionalidad, pública y privada, que asegure que nuestros productos de exportación responden a los estándares de calidad y ambientales que son exigidos por los reglamentos, en este caso europeos.

Cabe aquí hacer una anotación. Muchas veces se entiende que estos requerimientos son formas de crear barreras no arancelarias para proteger mercados y, en algunos casos, la historia muestra que así ha ocurrido. Sin embargo, reglamentos como los que se aplican en materia de sanidad animal y vegetal contienen exigencias que son también —y ante todo— dirigidas a los productores europeos. Por lo tanto, no se trata de normas dirigidas a prevenir productos foráneos sino a asegurar condiciones consideradas indispensables para asegurar el bienestar y la seguridad de los consumidores. Ello supone, en buena medida, que la introducción de procedimientos para cumplir estos requisitos, termina siendo también garantía y seguridad para los consumidores nacionales del mismo producto, pues constituye además una manera de incorporar buenas prácticas en los procesos productivos. La experiencia de la última década en la obtención, tratamiento y manipulación de los productos de agroexportación es un buen ejemplo de lo dicho si se toma en cuenta sus efectos en el mercado interno.

En esas condiciones resulta poco probable, más bien imposible, pretender que se atribuya para estos efectos algún grado de excepcionalidad a la producción nacional peruana que flexibilice o inhíba reglamentos en función de un menor desarrollo o de los limitados recursos disponibles. La misión de las autoridades sanitarias europeas respectivas está dirigida —en este caso particular— a asegurar la salud de las personas y no abdicará de esta misión por razones de simpatías, de necesidades sociales del país exportador o de su disponibilidad de recursos.

De esta manera, tareas como las que tienen confiadas el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa) o el Instituto Tecnológico Pesquero (ITP) para verificar y certificar que nuestras exportaciones agropecuarias o pesqueras responden a las exigencias sanitarias europeas, resultan fundamentales para las empresas exportadoras, para su fuerza laboral y para el país en su conjunto.

La experiencia ha demostrado que un embarque que disponga de certificación y que al arribo no evidencie el estándar que dicha certificación le atribuye tiene consecuencias que afectan a toda la industria exportadora de ese sector. Así, se puede llegar incluso a la prohibición de un producto determinado en el mercado europeo y, lo que resulta

más grave aún, se afecta también a la credibilidad del organismo certificante, lo que llegar a tener consecuencias para todo el sector productivo al intensificar controles, demorar el tiempo de despacho y, consiguientemente, encarecer el producto. En ese sentido, entidades como Senasa o ITP, deben ser comprendidas en toda su importancia y apoyadas por los diferentes niveles de gobierno como por el sector privado para el mejor cumplimiento de las tareas que les han sido confiadas, dotándolas de los recursos, del personal idóneo y profesionalmente solvente que requieran y del respeto público y privado a las decisiones que adopten.

Esta es una tarea en la que están llamados a hacerse presentes también los gobiernos regionales de los que depende, en más de un caso, los terminales donde se embarcan los productos del mar y otra infraestructura relacionada, por ejemplo; pero también los mecanismos nacionales de captación de cooperación técnica que tendrán que conceder la prioridad adecuada a las necesidades de capacitación de profesionales que realicen las tareas de supervisión y certificación, así como al equipamiento de equipos adecuado que garantice la labor que les ha sido confiada.

En la misma medida y también dentro del ámbito de desarrollo institucional, un sistema aduanero que no proporcione con la agilidad necesaria la información suficiente y adecuada para constatar que los productos ofertados por el país no reúnen los requisitos de origen, no estará contribuyendo a un uso efectivo que consolide los accesos logrados. Felizmente, en este caso específico el Perú ha realizado muy significativos avances desde inicios de la década de 1990. Pero es un ámbito en el que siempre habrá espacio para la innovación y la mejora.

Un segundo aspecto alude al permanente esfuerzo por ser cada vez más competitivos. Debe tenerse presente que así como el Perú está logrando destacar en mercados de exportación por precio y calidad con productos específicos, son cada vez más los países que emprenden ese camino y, aunque no siempre con éxito, podrán desplazarlos si consiguen superarnos o igualarnos en la ecuación precio-calidad.

En este aspecto mucho se incidió en el pasado en los llamados «sobrecostos» productivos, generalmente con razón para hacerlo. Pero por lo general se ha querido incidir en aspectos laborales, tributarios o de infraestructura, todos ellos ciertamente apremiantes y acerca de los que se viene desarrollando una mejor comprensión de su importancia, tanto en el sector público como en el privado. No sucede lo mismo, sin embargo, en materia de innovación productiva, aspecto central en la permanente mejora de la competitividad y que no puede ser abordado sin referirnos a los muy bajos niveles de inversión en investigación y desarrollo que se llevan a cabo en el Perú y al relativo desinterés que aun predomina en los círculos más amplios de la sociedad peruana, incluido el empresariado.

Generalmente, cuando se alude a investigación científica y tecnológica, que es la que promueve la innovación, se suele asumir que esta es una responsabilidad del Estado, excluyendo de la misma al sector privado. No están ausentes de esa visión teorías tradicionales del crecimiento que enfatizaban la acumulación de capital por encima del progreso tecnológico el que, por lo demás, es concebido como un proceso exógeno a la actividad de las empresas, o un subproducto de la inversión en maquinaria y equipos.

La innovación, sin embargo y tal como es hoy reconocida, debe ser entendida como consecuencia de un esfuerzo deliberado de inversión e investigación industrial y productiva por los agentes económicos para obtener utilidades que respondan a las condiciones competitivas de un producto en los mercados nacional e internacional. Es ello lo que determina que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sean las empresas las que invierten en investigación y desarrollo el equivalente al 2 por ciento de su producto bruto industrial acumulado.¹⁸

Schumpeter¹⁹ concluyó que las mejoras tecnológicas han sido la fuerza real tras la continua elevación de estándares de vida en las sociedades desarrolladas. Las teorías neoclásicas de Solow,²⁰ al analizar los efectos en el crecimiento aportado por procesos endógenos de adquisición de tecnología, ratifican esta conclusión. Ello llevó a teóricos como Aghion y Howitt a desarrollar modelos formales que consagraron a la innovación industrial como el motor del crecimiento.²¹

Pero la innovación a partir de la investigación en ciencia y tecnología no es solamente competitividad. Es también la posibilidad de diversificar nuestra estructura productiva y aprovechar el enorme potencial que ofrece al Perú su condición de país megadiverso y poseedor de pisos ecológicos susceptibles de ofertar al mercado global la más amplia diversidad de bienes y servicios.

Otro producto de la investigación en ciencia y tecnología será también el impacto que políticas encaminadas en esa dirección lleguen a tener en el capital social del país, a través de la mejora cualitativa en los niveles educativos nacionales.

El desafío radica entonces en aprovechar el momento exportador que vivimos y reforzar mediante la ciencia, la tecnología y la innovación los eslabonamientos entre

¹⁸ GROSSMAN, Gene M. y Elhanan HELPMAN. «Endogenous Innovation in the Theory of Growth». *The Journal of Economic Perspectives*, Volume 8, Issue 1, Invierno 1994, p. 27.

¹⁹ SCHUMPETER, Joseph. *The Theory of Economic Development*. Cambridge: Harvard University Press, 1934.

²⁰ SOLOW, Robert M. *Growth Theory: An Exposition*. Nueva York: Oxford University Press, 1970.

²¹ AGHION, Phillippe y Peter HOWITT. «A Model of Growth Through Creative Destruction». *Econometrica*, 60 (2): 323-351, marzo 1992.

recursos naturales, manufacturas y servicios, de modo de incentivar en cada uno de ellos la innovación que den cabida a las pequeñas y medianas empresas; y que de este modo el impulso exportador refuerce su capacidad de arrastre sobre el resto de la economía, genere empleo, bienestar y haga que los resultados de ese crecimiento se distribuyan con mayor igualdad.

Esta está llamada a ser la agenda de la nueva década y debiera también ser el paso en nuestro futuro relacionamiento con la UE, promoviendo un programa conjunto en ciencia y tecnología que contribuya a consolidar los esfuerzos que puedan realizarse simultáneamente en los sectores público y privado del Perú.

Bruselas, 6 de setiembre de 2010