

Entrevista al Doctor Pablo de la Flor,
Jefe del Equipo Negociador
peruano en las negociaciones del TLC
con los Estados Unidos de América*

1. ¿Cuál fue el proceso mediante el cual se llega a concretar la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos? ¿Qué pasos se siguieron para lograr este objetivo?

11

Históricamente, Estados Unidos ha sido el mayor socio comercial del Perú con exportaciones que han cobrado una mayor importancia en los últimos años, pasando de US\$ 695 millones en 1993 a US\$ 2.348 millones el año pasado. En la actualidad, el mercado norteamericano es el principal destino de nuestras exportaciones y concentra el 26,5% de nuestras ventas al mundo.

Durante la última década, el Perú ha buscado fortalecer su relación comercial con Estados Unidos. En una primera etapa, esta estrategia se sustentó en la aprobación de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA, por sus siglas en inglés), mecanismo preferencial unilateral que exonera del pago de aranceles a un gran grupo de productos peruanos. Estas preferencias fueron renovadas hasta el 2006 como consecuencia de la aprobación de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA, por sus siglas en inglés).

Si bien esta última ley posibilitó la inclusión de partidas que con anterioridad no se beneficiaban del programa de desgravación, la misma mantuvo un carácter unilateral y la

* Entrevista realizada por la doctora Sandra Namihás, Coordinadora del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) y Editora de la Revista Agenda Internacional

caducidad de los beneficios otorgados con las consabidas limitaciones que ello entraña. Así, la posibilidad de que esas franquicias pudieran ser retiradas de forma inconsulta al finalizar el plazo de vigencia, el tener que someternos a un proceso de evaluación y certificación periódica para mantener los beneficios, y el carácter limitado de las concesiones otorgadas se constituían en elementos limitantes.

Fue precisamente en atención a esas consideraciones que iniciamos consultas con los funcionarios de la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR por sus siglas en inglés) acerca de la posibilidad de suscribir un TLC que permitiese consolidar y profundizar esos beneficios al eliminar las restricciones e incertidumbres antes referidas y permitir que, al amparo del mismo, se pueda ampliar la captación de inversiones necesarias para potenciar nuestro aparato exportador.

Las intensas gestiones realizadas rindieron fruto y luego de año y medio de tratativas con representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo de los Estados Unidos, el Representante Comercial de los Estados Unidos, embajador Robert Zoellick, manifestó, a través de una carta a su Congreso, la voluntad del presidente George W. Bush de iniciar negociaciones para un TLC con los países beneficiarios del ATPDEA el 18 de noviembre del 2003. Indicó, además, que el proceso se iniciaba con aquellos países que se encontraran preparados, Perú y Colombia, para eventualmente incorporar a Bolivia y Ecuador.

2. ¿Qué ventajas y desventajas ofrece para el Perú la participación de Colombia en esta negociación?

Conviene señalar que, de forma paralela, Perú y Colombia plantearon la necesidad de negociar un TLC con Estados Unidos en atención al mismo tipo de consideraciones. Durante el proceso de consultas previo al anuncio de USTR, ambos países intercambiaron información y desarrollaron coordinaciones, cotejando intereses y preocupaciones. La decisión estadounidense de abrir las negociaciones en los términos y plazos planteados es un testimonio elocuente de lo acertada que resultó la estrategia desarrollada.

Por lo demás, conviene señalar que el ir juntos a la negociación nos proporciona fortalezas que serían difíciles de obtener en la vía bilateral. Es más factible que, a través de la acción coordinada, podamos hacer prevalecer los intereses que comparten ambos países, algo que resultaría menos viable si las negociaciones se plantearan de forma aislada. Empero, también somos conscientes de que más allá de las amplias coincidencias detectadas en torno a los distintos temas que deberán ser abordados en el acuerdo, existen ámbitos acotados y puntuales en los que tenemos disposiciones y sensibilidades discordantes.

Si bien la coordinación impondrá una dinámica dilatada y compleja, estamos convencidos que los beneficios de la actuación conjunta justificarán el esfuerzo adicional. Más allá de esas consideraciones, hay que resaltar que el esquema de negociación propuesto se ajusta a las restricciones con las que viene operando el equipo estadounidense. Así, las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América Central (CAFTA, por sus

siglas en inglés) se plantearon con los países centroamericanos en su conjunto, incluyendo la adhesión posterior de República Dominicana. Lo mismo estaría ocurriendo en otros procesos similares, en los que el TLC se plantea para bloques de países ya integrados en esquemas integradores.

3. ¿Existe algún procedimiento establecido por las Partes para llevar adelante esta negociación?

Es preciso señalar que tanto el procedimiento como los resultados que busca cada país son independientes, pudiendo admitirse que cada parte lleve posturas independientes en aquellos temas en los que, por efecto de las divergencias detectadas, no resulte conveniente ni pertinente presentar propuestas concordadas.

Estamos desarrollando un trabajo de coordinación amplio y profundo con el equipo negociador colombiano. Así, la última semana de enero los dos equipos sostuvieron su primer cónclave. Dicha oportunidad fue útil para propiciar el mayor contacto y conocimiento entre los dos grupos que participarán directamente en las negociaciones. Igualmente, el encuentro sirvió para que realicemos un intercambio preliminar de opiniones acerca de los lineamientos generales de la negociación, los temas que formarán parte del acuerdo y los aspectos logísticos de coordinación futura.

Adicionalmente, establecimos un programa de trabajo que ya se viene ejecutando. En efecto, hemos intercambiado las matrices correspondientes a las sensibilidades de las dos partes. El documento consolidado que se generará como resultado de dicho intercambio servirá como punto de partida para la determinación de las coincidencias y diferencias en torno a los temas que serán objeto de las negociaciones con los Estados Unidos.

13

Tenemos programada una segunda reunión de los equipos negociadores en Lima, la misma que servirá para avanzar el proceso y comenzar a delinear las áreas en las que procederemos a llevar posiciones comunes.

4. ¿Quiénes conforman el equipo negociador?

El Perú cuenta con un equipo negociador experimentado y altamente calificado para emprender las negociaciones del TLC con Estados Unidos. Se trata de un grupo multi-institucional que viene participando desde hace varios años en las negociaciones que se llevan a cabo en el marco del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Además, cuenta con la experiencia ganada durante la renovación del ATPDEA. A este equipo se le suma aquel que se encargó de negociar el TLC Perú-Mercado Común del Sur (MERCOSUR), así como aquellos involucrados en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otros foros en los que nuestro país mantiene una participación activa. Por tanto, creo que la experiencia está asegurada desde el punto de vista de la calidad técnica de los participantes y la capacidad como negociadores.

Con el objetivo de articular la posición que llevará el Perú a las negociaciones, el MINCETUR expidió el decreto supremo 017 - 2003, por medio del cual se crea la Comisión

Multisectorial para el Desarrollo de la Política Comercial con los Estados Unidos, la misma que conforman los ministros de Economía y Finanzas, Relaciones Exteriores, Agricultura, Producción y Energía y Minas, el viceministro de Comercio Exterior y el embajador del Perú en los Estados Unidos.

Otra instancia es el Comité Técnico Negociador, que está presidido por el viceministro de Comercio Exterior, que es el jefe del Equipo Negociador. Este comité está integrado por representantes de varios de los Ministerios ligados al tema y tiene la función de definir y aprobar, en el ámbito técnico, la posición de los distintos grupos de negociación.

En una siguiente instancia se encuentra el Comité Técnico Consultivo, que está conformado por un grupo de profesionales independientes con experiencia en comercio exterior y negociaciones comerciales internacionales; y que, a su vez, puedan tener cierto respaldo político y social. Este comité será nombrado directamente por el Presidente de la República, toda cuenta que el TLC con los Estados Unidos forma parte del Acuerdo Nacional y, como tal, constituye una política de Estado.

En el plano netamente técnico se encuentran los grupos de negociación, que se encuentran divididos según los temas de la negociación. Al respecto, se ha conformado preliminarmente siete grupos de negociación, que están conformados por los representantes acreditados de las distintas instituciones gubernamentales. Los grupos de negociación están organizados según temas: acceso a mercados; agricultura; servicios, inversiones y compras gubernamentales; propiedad intelectual; políticas de competencia y mecanismos de defensa comercial; sociedad civil; y solución de controversias y asuntos institucionales.

14

Finalmente, se ha considerado la participación amplia y activa de la sociedad civil en el proceso. Para ello se ha convocado a los gremios empresariales, sindicatos, sector académico y otros grupos representativos, así como a los gobiernos regionales y al Congreso de la República. Con ellos se llevará a cabo una labor de información y consulta continua en todos los temas de negociación.

5. ¿Qué beneficios espera obtener el Perú del TLC con los Estados Unidos?

El TLC con Estados Unidos permitirá al Perú consolidar y ampliar el acceso de sus productos a la economía más grande y estable en el mundo. Dicho país concentra el 25% del PBI mundial, con 288 millones de consumidores (11 veces la población peruana) y un ingreso anual per cápita de US\$ 35.400 (17 veces el peruano). Como ya se mencionó, el mercado estadounidense, en la actualidad, es el destino más importante de nuestras exportaciones y aborbe cerca del 26% de nuestras ventas externas. Es además una fuente importante de inversión extranjera directa para nuestro país.

Tomando esos parámetros en consideración, el principal beneficio que obtendría el Perú es la consolidación y ampliación del acceso de los bienes y servicios peruanos a los Estados Unidos, hecho que asegurará mayores oportunidades de crecimiento y diversificación para nuestras exportaciones. Por otro lado, constituir un acuerdo que incluya todos los aspectos de la relación económica bilateral permitirá reforzar la estabilidad

macroeconómica e institucional, mejorando, entre otros indicadores, la clasificación de riesgo país y propiciando la reducción del costo para acceder al crédito. Igualmente, el contar con reglas estables y permanentes facilita la captación de inversión extranjera.

Así, los principales objetivos del Equipo Negociador son los siguientes: consolidar de manera permanente el ATPDEA; incorporar todo el universo arancelario en la negociación; propiciar una negociación agrícola que contemple las sensibilidades del sector; lograr que las medidas sanitarias, normas técnicas y de origen no sean un obstáculo a las exportaciones; asegurar un marco legal estable y predecible que estimule las exportaciones de bienes y servicios; y crear un clima favorable para la inversión privada.

6. Usted ha afirmado en más de una oportunidad que el TLC por sí solo no solucionará los problemas del país. Ha señalado también la necesidad de adoptar un conjunto de medidas previas y posteriores a la negociación que permitan aprovechar adecuadamente el TLC. ¿Podría explicar el sentido de estas afirmaciones?

Para una economía pequeña como la nuestra, el mejor escenario para mejorar las condiciones de crecimiento, empleo y bienestar está en la apertura e integración al mundo. No obstante, aprovechar un escenario como el mencionado implica realizar acciones que mejoren la productividad y competitividad de los factores productivos, esto es, desarrollar agresivamente una política de competitividad.

15

Un acuerdo como el que pretendemos alcanzar con Estados Unidos nos obliga a implementar una política de competitividad entendida, en su sentido más amplio, como la eliminación de sobrecostos, la facilitación del comercio, el desarrollo de infraestructura física y el mejoramiento del clima para hacer negocios en el Perú. Estos son pasos necesarios en la profundización de nuestra estrategia exportadora.

La política comercial por sí misma no va a atraer la inversión necesaria para aprovechar las oportunidades que se generen. Es imprescindible que paralelamente se realicen avances en otros frentes como educación, salud y seguridad. Igualmente, es indispensable fortalecer la institucionalidad del país, mantener la disciplina fiscal, contribuir a la reducción de tasas de interés e invertir fuertemente en infraestructura básica, entre otros.

Si bien las actuales condiciones económicas generales son alentadoras, se requiere de políticas específicas en materia laboral, tributaria, financiera y comercial. Estas no impactan necesariamente en la estabilidad macroeconómica en el corto plazo, pero sí en la competitividad de las empresas y, en consecuencia, en el éxito de los acuerdos comerciales.

La necesidad de estas medidas adicionales a la firma del acuerdo se hace evidente, por ejemplo, al observar los resultados del último *ranking* de competitividad global, producido por el *World Economic Forum*. En él se muestra que el 83% de países de la muestra supera al Perú en competitividad y que el Perú se encuentra rezagado respecto de la eficacia de la utilización de su *stock* de recursos.

7. ¿Qué riesgos implica el TLC para el Perú?

En la negociación de tratados de libre comercio, como en cualquier otra negociación, las aspiraciones de un país preceden la iniciación de las negociaciones. Una vez iniciadas las discusiones, las aspiraciones se transforman en posiciones. La reconciliación de ellas resulta en un acuerdo que las partes firman bajo el convencimiento de que las concesiones otorgadas se justifican frente a los beneficios que se logran.

Una de las principales asimetrías del Perú frente a los Estados Unidos será el negociar con la primera potencia mundial, la misma que cuenta con amplios recursos, capacidad técnica, experiencia y profundidad temática; además de reconocer que somos nosotros los mayores interesados en negociar este TLC. Por ello, el reto será superar las limitaciones en materia de recursos económicos y humanos a fin de enfrentar exitosamente esta negociación.

Los riesgos de la firma del acuerdo son más evidentes en determinados sectores económicos y temas de negociación. En este sentido, sabemos que la negociación agrícola será especialmente difícil por las distorsiones existentes en el mercado mundial, por la sensibilidad del sector y por la polarización de intereses existentes internamente.

Otros riesgos de esta negociación están vinculados a la negociación del tema de propiedad intelectual, a algunos aspectos específicos vinculados a la liberalización de bienes y a los estándares ambientales y laborales.

16

8. ¿Qué opina de las críticas que se formulan en contra de una negociación con los Estados Unidos? ¿Es, por ejemplo, válida la comparación con el TLC con México?

Al iniciarse las negociaciones para lograr el NAFTA diversos grupos se oponían: se afirmaba que empobrecería a México y que la apertura se traduciría en más importaciones y un mayor desempleo.

Sin embargo, las exportaciones totales mexicanas se triplicaron de 1993 al 2002 al pasar de US\$ 52 mil millones a US\$ 161 mil millones, es decir, un crecimiento de 12% anual. Por el lado de la inversión extranjera directa, el flujo promedio anual de inversiones que llegó a México de 1994 al 2001 triplicó el promedio registrado en los siete años anteriores al NAFTA, con lo cual se acumuló cerca de US\$ 100 mil millones en el periodo 1994-2001. Esas son las cifras reales y claramente positivas de la apertura.

Un acuerdo como el NAFTA demuestra el potencial y los grandes beneficios de la integración. Hay que recalcar, sin embargo, que si bien este acuerdo dinamizó las inversiones y las exportaciones, las condiciones son distintas a las existentes en el Perú. Por ejemplo, México comparte una extensa frontera con los Estados Unidos, tiene una economía más grande y un marco jurídico relativamente más predecible para la inversión extranjera.

Ciertamente, el NAFTA no fue la panacea. No obstante, el acuerdo propició y aceleró en México la transición hacia la construcción de un modelo de desarrollo económico más dinámico y la construcción de espacios políticos más democráticos. El NAFTA favoreció la transparencia y creó un entorno facilitador del crecimiento.

9. ¿En qué plazos se espera culminar la negociación?

En este tema es muy importante señalar que pretendemos lograr una negociación acorde con los objetivos antes señalados y es nuestra intención tomarnos para ello el tiempo que sea necesario a fin de asegurar un buen acuerdo. En este sentido, resulta oportuno mencionar que un TLC con Estados Unidos sienta precedentes y establece escenarios para futuras negociaciones como la que esperamos iniciar con la Unión Europea.