

# NEGOCIACIONES DEL ALCA: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

**José Antonio de la Puente León**

Especialista en Comercio Internacional y Negociaciones Comerciales Internacionales

Abogado graduado de la PUCP  
Master en Leyes de la Universidad de Chicago.

## I.- INTRODUCCIÓN

El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) fue concebida inicialmente en la primera Cumbre de las Américas realizada en Miami en 1994, como parte de un proceso más amplio dirigido a fortalecer la democracia, promover la defensa de los derechos humanos y hallar medios para impulsar el desarrollo económico y social en el Hemisferio a través de la cooperación.

Las negociaciones del ALCA pueden resultar en la creación del área de libre comercio más grande del mundo, con una población de 830 millones de habitantes y un producto bruto combinado de 20 trillones de dólares de los Estados Unidos.<sup>1</sup>

El ALCA fue diseñado para ser un acuerdo de nueva generación capaz de liberalizar el comercio del Hemisferio en un periodo de 10-15 años a partir de su fecha objetivo de entrada en vigor (2005). Los acuerdos de nueva generación, además de comprender la liberalización del 100% del universo arancelario en bienes, se caracterizan por incluir temas de la nueva agenda global, tales como servicios, inversión, compras del sector público y políticas de competencia. Más aún, a diferencia del proceso tradicional de liberalización comercial, estos acuerdos se caracterizan por su amplia cobertura y por ser implementados a través de programas de desgravación automáticos. Los periodos de desgravación normalmente concluyen en los 10 años de vigencia del acuerdo, estableciéndose excepciones que rara vez exceden el 6% de las partidas arancelarias.<sup>2</sup>

Adicionalmente al acceso a mercados, los acuerdos de nueva generación buscan establecer disciplinas comerciales más sofisticadas y avanzadas que las acordadas en la OMC, principalmente en materia no arancelaria – por ejemplo obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, etc-, y en la aplicación

de los mecanismos de defensa comercial. Ello, a fin de garantizar un comercio estable y fluido en un acuerdo vinculante y duradero. Estos acuerdos sin embargo también pueden incorporar los temas que todavía no han ingresado formalmente a la agenda de negociación multilateral y que resultan altamente sensibles como la vinculación entre el comercio, el medio ambiente y las normas laborales mínimas.

De esta manera, los países que negocian el ALCA pretenden suscribir un acuerdo ambicioso de nueva generación, que atienda a la tremenda heterogeneidad de las economías participantes y que logre un balance que permita acomodar las distintas necesidades y realidades de los países que lo integran, de manera que se modulen los riesgos y se generen mecanismos para alcanzar un aprovechamiento equitativo de los beneficios del Acuerdo. Se espera también que este esfuerzo contribuya a reforzar las políticas de libre mercado, libre competencia y regionalismo abierto que se vienen implementando en la región.

Al momento de la entrega a publicación del presente artículo, existe una gran incertidumbre respecto del futuro del ALCA. En los últimos dos años, el Brasil, liderado por su Presidente de la República, el Sr Luiz “Lula” Da Silva, ha impulsado la conformación de una coalición de países en vías de desarrollo orientada a enfrentar el bloque Unión Europea, Estados Unidos y Japón, en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en materia de agricultura. Este grupo, originalmente llamado G22 en atención al número original de sus miembros (hoy G20), tiene como objetivo central hacer cumplir los acuerdos de la última reunión Ministerial de la OMC realizada en Doha, tendientes a la eliminación de los subsidios a las exportaciones, producción y comercio de productos agrícolas que han generado notables distorsiones en el comercio mundial, permitiendo la sobreproducción y posterior colocación de

1 Opening Doors to the World. Canada's International Market Access Priorities 2004. FTAA.

2 Devlin R., Estevaderotal A. y Garay J. The FTAA Some Longer Term Issues.



excedentes a precios de remate en países en desarrollo o en mercados de exportación de éstos.<sup>3</sup>

Como resultado de las diferencias de posiciones en el tema agrícola y la alegada necesidad de negociar este tema en el ámbito de la OMC, por su complejidad y por la presencia de los principales proveedores de subsidios agrícolas a nivel mundial en dicho foro (Japón y la Unión Europea), los países del MERCOSUR –exportadores netos de alimentos y principales afectados por estas distorsiones en el Hemisferio– han perdido interés en lograr una liberalización y profundización sustantiva de reglas en el proyecto ALCA. Esta situación ha contribuido a que luego de varios intentos, las negociaciones hayan pasado por un período de letargo y expectativa.

Frente a esta realidad, Estados Unidos ha decidido dar prioridad a la negociación de acuerdos bilaterales con países del Hemisferio con el fin de seguir impulsando la liberalización comercial y el avance de la nueva agenda comercial global. Esta estrategia conocida en el argot técnico como de “Hub and Spokes” (“núcleo y rayos”, aludiendo a una rueda), puede permitirle ir generando consenso sobre los temas normativos de su principal interés, a cambio de ofrecer un mejor acceso a su mercado.

El Perú, al igual que Colombia, decidió suspender su participación en el G22, semanas antes de que se diera a conocer formalmente el inicio de las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. De esta manera, nuestro país apostó por lograr un acceso al mercado negociado y permanente a EEUU que le permita mantener las preferencias del ATPDEA (Ley de Preferencias Arancelarias Andinas), que ha contribuido sensiblemente al incremento de las exportaciones de sectores intensivos en mano de obra como los textiles y la agroindustria en los últimos años.

La negociación de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, como veremos, impone una serie de retos, como la posible suscripción de obligaciones más profundas de las que podían esperarse alcanzar en el ALCA, sobre todo en términos de aceptación de nuevos temas estratégicos para la agenda comercial. Estos retos se asumen ante la expectativa de consolidar y ampliar el acceso preferente del ATPDEA a fin de asegurar y expandir la participación nacional en el importante mercado de los Estados Unidos.

En el presente artículo, más que analizar las propuestas o textos de negociación propuestos en el marco del ALCA, hoy con un futuro incierto,

buscamos centrar nuestra reflexión en las condiciones estructurales que permitan lograr un ALCA que sea beneficioso para nuestro país. Consideramos que esta reflexión no sólo es útil para las negociaciones del ALCA y el TLC con Estados Unidos, sino para el planteamiento de una política de liberalización recíproca coherente y planificada que sirva a nuestros intereses y realidad.

A partir de este análisis, revisaremos las razones que explican el enfriamiento de las negociaciones del ALCA y sus perspectivas de solución, y comentaremos, a la luz de este análisis, algunas ventajas y riesgos que enfrentamos en el nuevo reto del TLC con Estados Unidos.

## II.- BENEFICIOS Y RETOS QUE PROPONE EL ALCA

· Promoción de la Competencia y el reto de aprovechar la negociación:

Las negociaciones comerciales regionales buscan en mayor o menor grado la remoción de barreras públicas que limiten el comercio de bienes y servicios y acceso a la inversión. La apertura incrementa los niveles de competencia entre los sectores productivos de los países que negocian, lo cual genera a las empresas la necesidad de reducir costos, mejorar calidad e innovar constantemente para mantener y mejorar su posición en el mercado ampliado.

La mayor competencia que se deriva de la liberalización de restricciones comerciales puede generar claros beneficios para los países que negocian, no solamente por permitir la expansión de la producción a nuevos mercados, sino por ampliar las opciones del consumidor local, reducir los costos de los bienes y servicios que adquiere y mejorar las condiciones para la inversión.

Estos beneficios, sin embargo, no son automáticos, ni se producen en todos los sectores. De hecho, la apertura genera una reasignación de recursos de doble vía: por un lado habrán empresas que no puedan competir en el mercado interno que tendrán que reorientar su producción a sectores donde sean más eficientes o enfrenten menor competencia; por otro, habrán agentes que tendrán la oportunidad de ampliar sus operaciones a una escala internacional. La contracción o expansión de estas producciones en la economía, tiene un impacto consecuente en la asignación del capital y el trabajo como factores de producción. Por ello, antes de negociar un acuerdo de libre comercio resulta importante evaluar los posibles impactos que éste tendrá en los sectores productivos

3 Muñiz Jorge. “Entre el TLC-EEUU y el G20”. Revista Legal. Editorial. N°121. Marzo 2004.

nacionales, los trabajadores, sectores sociales y la economía en general, así como considerar las medidas que deben tomarse para amortiguar los costos que necesariamente se deriven de tal acuerdo.

Los efectos de reasignación que se derivan de un acuerdo bilateral naturalmente se multiplican en un acuerdo entre más países -como el ALCA-, más aún cuando participan países con distintos niveles de desarrollo y diferentes capacidades productivas, tecnológicas y de financiamiento. Estas diferencias son determinantes en los beneficios que cada país obtenga de las negociaciones.

Las empresas deben tomar conciencia que en un mercado ampliado de las dimensiones del ALCA, su éxito dependerá de su capacidad de adecuación oportuna a las nuevas condiciones, y su capacidad de explotación de economías de escala, de ámbito y de aglomeración no sólo a nivel nacional, sino a través de la complementación productiva subregional. Esta adecuación puede comprender además la racionalización y especialización de sus procesos productivos en aquellas líneas donde pueden ser más eficientes, el fortalecimiento de sus marcas, el logro de experiencia gerencial de exportación y mercadeo internacional, y todo aquello que facilite la exploración y aprovechamiento de oportunidades de exportación.

Aunque se pueda afirmar que en el Perú estamos acostumbrados a competir luego de 12 años de apertura comercial y de haber eliminado aranceles en gran parte del comercio con la Comunidad Andina y Chile<sup>4</sup>, resulta claro que existen sectores que no han enfrentado una apertura significativa a la competencia internacional (por ejemplo los productos agrícolas), o que se han beneficiado de ayudas o preferencias que han aminorado su exposición a dicha competencia (drawback, beneficios en compras estatales, etc.).

Del mismo modo, hay también sectores que han resultado "usuarios frecuentes" de los procedimientos de defensa comercial contra el dumping, los subsidios y las salvaguardias, por medio de los cuales se ha logrado investigar -y probar- según el caso, competencia desleal desde una variedad de orígenes y en una variedad de productos, tanto a nivel del Indecopi como en el marco de la Comunidad Andina. Entre los sectores que han solicitado y obtenido múltiples medidas de protección en los últimos años destacan las confecciones textiles, los aceites y productos oleaginosos, los productos siderúrgicos, y los calzados.

4 La apertura unilateral realizada por nuestro país a principios de la década de los 1990s permitió reducir los aranceles de un promedio de 64% (en 1986) a un promedio de 13% en 1997, reduciéndose la dispersión (desviación estándar) de 25% a 3.6% - y por ende la mayor protección efectiva que

Debe indicarse que así como la apertura generará mayor competencia, permitirá también obtener una paridad con nuestros socios regionales en el acceso al abastecimiento eficiente y más barato de insumos, bienes intermedios, maquinaria y equipo. Productores de países como Chile o México que se han preocupado por impulsar y facilitar ambiciosos acuerdos de comercio, hoy tienen mejores condiciones de abastecimiento y mayores oportunidades de acceso que los productores peruanos, siendo por tanto más competitivos en la defensa de sus mercados internos y de sus mercados de exportación. El ALCA reducirá estas diferencias en el mediano plazo facilitando una apertura simultánea con los 34 países del hemisferio.

Como ya se ha indicado, un reto adicional que impone el ALCA, se deriva de las diferencias que existen entre los participantes en términos de ingreso, capacidad de financiamiento y desarrollo tecnológico. Estas diferencias pueden desequilibrar la distribución de los beneficios de los participantes. Por ello, es necesario conocer estas diferencias estructurales para realizar un balance adecuado de los beneficios que se puedan esperar, de manera que se negocien compensaciones y se tengan en cuenta mecanismos de previsión de afectaciones extremas que permitan darle sostenibilidad al acuerdo que finalmente se suscriba.

#### • OBJETIVOS Y RETOS ESPECÍFICOS:

##### A) ASEGURAR UN ACCESO SEGURO Y PREFERENCIAL A LOS MERCADOS DE BIENES, SERVICIOS Y A LAS INVERSIONES DE LOS PAÍSES DEL ALCA.

Este objetivo en materia de bienes incluye: i) consolidar las preferencias unilaterales otorgadas por los Estados Unidos en el ATPDEA, ii) obtener acceso preferencial en sectores protegidos como agricultura, textiles y ciertas manufacturas en Estados Unidos y Canadá (reducción de "aranceles pico" a productos agrícolas y ciertas manufacturas), y iii) obtener un acceso amplio a países con quienes no se tenga un acuerdo regional o bilateral, o con quienes se tenga acuerdos parciales de primera generación (acuerdos tipo ALADI).

Como se ha indicado, la liberalización de bienes está asociada con la adopción de disciplinas comerciales que otorguen estabilidad y efectividad a las preferencias negociadas. En ese sentido, un objetivo fundamental en el ALCA será lograr mayor transparencia y disciplina en el uso de mecanismos de defensa comercial (procesos antidumping, de

generaban estos instrumentos. Los Acuerdos de Alcance Parcial en el marco de ALADI por estar limitados a un relativamente pequeño número de partidas no implican un efecto de apertura muy relevante.



derechos compensatorios y de salvaguardias), elevar la transparencia y disciplina de las reglas sanitarias, fito y zoo sanitarias y evitar la aplicación injustificada de obstáculos técnicos al comercio y otras medidas no arancelarias. El cumplimiento de este objetivo será un beneficio neto para un país como el Perú que se preocupa por no aplicar injustificadamente restricciones ocultas, y donde los costos de defensa que se generan por enfrentar las mismas son relativamente bajos en comparación con los que se enfrentan nuestros exportadores en otros países del Hemisferio.

Uno de los sectores donde se espera mayores beneficios en el ALCA es el comercio de servicios. El potencial de negociaciones en acceso es inmenso. Si bien países como el Perú probablemente obtengan menores oportunidades de exportación (principalmente en servicios profesionales, franquicias, servicios de consultoría, etc), lograrán beneficiarse de la importación de inversión productiva (servicios que requieren de una presencia comercial en el país), y de servicios que mejorarán la infraestructura que necesitamos para fortalecer la competitividad de nuestras empresas. Por ello, oportunidades de abastecimiento eficiente de servicios de comercio exterior como el transporte marítimo y aéreo, los servicios financieros, los seguros, etc., y en sectores con importancia tecnológica, como telecomunicaciones, servicios informáticos, servicios ambientales, etc., serán ciertamente beneficiosas para nuestro país.

La consolidación de un acceso estable, más amplio y apoyado en reglas claras y predecibles, así como en un mecanismo de solución de diferencias eficaz, transparente y accesible, serán beneficios indudables del ALCA.

Debe tenerse en cuenta que el acceso logrado a través de compromisos vinculantes hacia la apertura puede servir para asegurar un importante mercado de exportación en la eventualidad de que se varíen las políticas de apertura al comercio internacional en otras latitudes.<sup>5</sup>

#### **B) MEJORA DE LAS CONDICIONES PARA CAPTAR FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA**

La estabilidad que se logre con el establecimiento en el Acuerdo ALCA de un marco legal claro, universal y exigible jurídicamente, mejorará la posición competitiva del Hemisferio en la captación de flujos de inversión de dentro y fuera de éste. Del mismo modo, la expansión de la

producción (economías de escala) que se derive del comercio creado con la apertura de nuevos mercados, brindará nuevas oportunidades de negocios contribuyendo a este objetivo. Las inversiones motivadas en ventajas de localización tienen un claro potencial de expansión si se construye el ALCA.

No obstante estos beneficios, la tendencia de las inversiones no es unidireccional. La inversión extranjera que se origina en el Hemisferio Occidental y que es motivada principalmente por la existencia de márgenes de preferencia en acuerdos subregionales, puede ser retirada y sustituida por exportaciones directas de los países de origen con la plena aplicación del acuerdo ALCA. Esto puede afectar en particular países con mercados pequeños que no justifiquen una operación directa frente a la posibilidad de la importación.<sup>6</sup>

Al igual que en el caso del comercio de bienes y servicios, la captación de flujos de inversión no será equitativa y dependerá de condiciones estructurales, de la preparación y entrenamiento exportador que tengan las empresas nacionales, de la manera como se negocie, etc.<sup>7</sup>

#### **C) EL ALCA PUEDE CONTRIBUIR A FORTALECER LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS PARTE**

Debe recordarse que la apertura comercial fructifica y mejora las posibilidades de crecimiento en países con instituciones sólidas donde predominen factores como el respecto a la seguridad jurídica, alta calidad de administración pública, bajos niveles de corrupción, mínimo riesgo de expropiación y mínimos riesgos de incumplimiento contractual por parte de los gobiernos de turno. Diversos estudios econométricos comprueban que las medidas de fortaleza institucional explican claramente el crecimiento económico y las diferencias en los niveles de ingreso per cápita entre los países.<sup>8</sup>

Desde esta perspectiva, las negociaciones del ALCA pueden contribuir a mejorar las instituciones nacionales y la percepción que exista de los factores antes indicados en nuestros socios del hemisferio. Estas mejoras son un complemento fundamental para que las reformas fructifiquen, las inversiones lleguen y exista un crecimiento sostenido que mejore la calidad de vida y las condiciones de trabajo en esta región del mundo.

A diferencia de los acuerdos bilaterales, el

5 Devlin R., Estevaderotal A y Garay J. The FTA Some Longer Term Issues. Pp.20-24.

6 Ibid.

7 Devlin, Estevaderotal y Garay hacen un recuento detallado de dichos factores estructurales claves para determinar la

magnitud y distribución de los impactos y beneficios que generará el ALCA. Op. Cit pp. 22-23.

8 Nogués Julio. Op cit. Pp. 17.

ALCA plantea además un desarrollo institucional propio que tienda a promover flujos de asistencia técnica y a reconocer en el diseño, implementación y cumplimiento de los compromisos, teniendo en consideración los distintos niveles de desarrollo de los países participantes. Estos elementos y los esfuerzos de cooperación que se vienen desarrollando para fortalecer las capacidades de negociación de los países, no solamente permitirán una implementación efectiva de los acuerdos, sino que contribuirán a mejorar la capacidad de respuesta de los equipos técnicos y negociadores que participen en las negociaciones multilaterales de la OMC y en las bilaterales con los Estados Unidos y la Unión Europea.

Desde ya como cosecha temprana de la negociación del ALCA, el proceso que a continuación describimos ha significado innumerables oportunidades de intercambio de información y provisión de asistencia técnica de por sí ya han contribuido a mejorar las capacidades negociadoras nacionales y la visión de los líderes de los países del hemisferio.

#### **D) PROMOVERÁ LA PROFUNDIZACIÓN Y UNIFORMIZACIÓN DE LAS NORMAS COMERCIALES EN EL HEMISFERIO**

El ALCA promete contribuir con la profundización y ensanchamiento de los acuerdos sub regionales y es compatible con sus objetivos. Sin embargo, algunos acuerdos podrían devenir en innecesarios como consecuencia del ALCA.

EL ALCA promete además aumentar la transparencia y reducir los costos de transacción en el comercio hemisférico. En la década de los 1990s ha existido una proliferación de nuevas áreas de libre comercio en Latino América y el Caribe. Estos nuevos acuerdos han servido para fortalecer lazos políticos, impulsar el proceso de liberalización y han contribuido al crecimiento del comercio, de la inversión y de la diversificación de exportaciones. Sin embargo, los nuevos acuerdos han creado una compleja red de preferencias arancelarias, reglas de origen y otras disciplinas que han reducido la transparencia en el comercio, alterado los flujos de inversión y han introducido sus propios costos de transacción<sup>9</sup>. Asumiendo que el Acuerdo ALCA puede superar el estado de la técnica normativa de acuerdos preexistentes en el Hemisferio, la adopción

9 Devlin R., Estevaderotol A y Garay J. The FTAA Some Longer Term Issues. Pp. 17.

10 Dedicar tiempo de sus recursos humanos escasos a una negociación compleja, implica restar la capacidad de respuesta del país en otros procesos también importantes como las negociaciones de la Ronda de DOHA que tendrán un impacto global. A esto habría que agregar el costo de

de este acuerdo contribuirá a uniformizar las normas comerciales, incrementar la transparencia y facilitar las transacciones de bienes, servicios e inversión en la región.

La contribución del ALCA al desarrollo del sistema multilateral de comercio no es menos importante. Las negociaciones están exponiendo intensamente a los países Latinoamericanos al conocimiento y cumplimiento de los compromisos de la OMC como piso mínimo de la negociación. Análogamente podrían contribuir por qué no, a la identificación y experimentación de soluciones de transacción para los temas más sensibles en el marco multilateral. Como se explica más adelante, en la actualidad lamentablemente está ocurriendo lo contrario.

### **III.- DESVENTAJAS DEL ACUERDO ALCA Y SU PROCESO DE NEGOCIACIÓN**

Participar en negociaciones de largo aliento genera costos importantes al Estado como la asignación de recursos humanos calificados sumamente escasos de diversas instituciones<sup>10</sup>, el gasto resultante de la movilización de negociadores y organización de grupos (presidencias y vice presidencias), la realización de labores de coordinación intergubernamental y difusión, etc. Estos costos naturalmente se incrementan en función de la cobertura y profundidad del Acuerdo que se busca suscribir.

En el caso del ALCA, la multiplicidad de países participantes y temas negociados dificulta la negociación y multiplica el trabajo de revisión y coordinación, incrementando considerablemente el tiempo que se requiere para la atención de cada uno de los capítulos que se negocian. La consideración de intereses diversos y realidades contrapuestas dificulta a su vez el logro de consensos pero, resulta fundamental para alcanzar acuerdos balanceados que permitan un resultado favorable a todos los participantes.

Además de los costos asociados a la negociación, todo acuerdo presenta el riesgo de que se sobreestimen los beneficios esperados y se minimicen sus repercusiones negativas tanto para el Estado como para el sector privado del país.

A continuación citamos algunas desventajas que pueden ayudarnos a determinar expectativas

oportunidad de no orientar los recursos humanos invertidos a mejorar las regulaciones existentes a nivel nacional, a promover nueva oferta exportable o a atender presiones de corto plazo que generan inestabilidad (salvaguardias, procesos que afectan las exportaciones, procesos litigiosos derivados de Acuerdos de Protección de Inversiones, etc.).



de beneficio más realistas para la suscripción del Acuerdo ALCA:

- 1.- Los principales mercados de exportación peruanos de la región (Estados Unidos, la Comunidad Andina, MERCOSUR y Chile), ya cuentan con acuerdos de libre comercio o beneficios unilaterales de acceso preferencial. De esta manera, la apertura adicional que se obtendrá en el marco del ALCA tendrá poco valor agregado para promover un mayor flujo de exportaciones de nuestro país y más bien podría generar un deterioro de la balanza comercial peruana respecto de países más eficientes como Brasil, México, Argentina, etc, dada la profundidad de la apertura y la mayor disciplina que se busca crear en las reglas que se negocian.<sup>11</sup>
- 2.- Las negociaciones del ALCA proponen un ámbito de cobertura y un nivel de compromisos muy ambicioso que trasciende el acceso a los mercados de bienes y alcanza a la definición de nuevas disciplinas comerciales, a la liberalización del comercio de servicios y a la protección de las inversiones y la propiedad intelectual. El Perú sólo ha asumido obligaciones superiores a la OMC en estas materias, en el marco de la Comunidad Andina, con socios con niveles de desarrollo y capacidades productivas relativamente similares a las peruanas. Así, como en la liberalización de comercio de bienes, nuestras posibilidades de obtener concesiones con impacto significativo en nuestras exportaciones puede ser reducida, la adopción de compromisos en sectores que no son de nuestro principal interés como propiedad intelectual, compras del sector público, medidas ambientales y laborales, etc., con países como Estados Unidos, Canadá, México, Brasil, etc. podrían constituir un costo para el Perú. Temas como el acceso al comercio de servicios y la protección de la inversión son mutuamente beneficiosos como ya se ha explicado.
- 3.- Uno de los sectores con mayor potencial de exportación del Perú a los Estados Unidos y otros países del Hemisferio es el agrícola (y agroindustrial). Sin embargo, Estados Unidos difícilmente hará concesiones significativas en este tema: i) porque la gran batalla agrícola se está dando y se dará en el seno de la Ronda de

11 Aunque las ventajas comparativas y las posibilidades de especialización (economías de escala) determinan en definitiva las ganancias del libre comercio y no el tamaño de las economías o las diferencias relativas en las capacidades productivas o tecnológicas de éstas, tales diferencias magnifican los impactos comerciales que se deben esperar en una diversidad de sectores, por lo que se deben considerar

Doha (OMC), y ii) porque debido a sus propios problemas políticos internos resulta difícil para Estados Unidos realizar concesiones en materia agrícola.

- 4.- La cobertura y profundidad del Acuerdo ALCA implicará mayores impactos que los que hasta ahora ha enfrentado la economía peruana en términos de apertura. Ello puede reflejarse en nuestro país de las siguientes maneras:

- i) Es claro que el ALCA tendrá efectos expansivos sobre algunos sectores y efectos de contracción sobre otros. Así, pueden esperarse consecuencias significativas para sectores “perdedores” en la negociación e incremento del número de dichos sectores perdedores debido a la inclusión de concesiones significativas en nuevos temas. A mayores grupos de interés afectados, mayores las posibilidades de que se exacerbén las corrientes proteccionistas como consecuencia del incremento de importaciones y su efecto negativo sobre el nivel de empleo y salarios<sup>12</sup>, sobre todo si las nuevas oportunidades de inversión toman tiempo por no existir condiciones de estabilidad, infraestructura física y recursos humanos adecuada o si se produce un efecto de “desinversión” en algunos sectores por efecto de la relocalización de medios de producción y centros de operación de acuerdo a las necesidades del mercado ampliado Hemisférico.

- ii) Si el ALCA tiene como resultado efectos positivos e importantes a nivel macroeconómico, el acumulado de la recaudación tributaria eventualmente se incrementará. Sin embargo, si estos efectos se materializan con retraso o no se materializan según lo esperado, cumplir con las concesiones realizadas en ALCA puede generar contracciones temporales en la recaudación. Si un país no está preparado para compensar estas contracciones, pueden generarse efectos negativos como el incremento de déficits presupuestales y/o la introducción de impuestos antitécnicos para la compensación de la menor recaudación.<sup>13</sup>

al nivel más detallado posible para estimar de la mejor manera dichos impactos.

12 Lizano Eduardo y Gonzalez Anabel. El Tratado de Libre Comercio entre el Istmo Centroamericano y los EE.UU. de América. Pp. 09-10.

13 Nogues Julio. Op Cit Pp. 27-28.

- iii) El Estado, a diferencia de las negociaciones de bienes, no cuenta con un conocimiento detallado sobre los impactos que pueden generar las negociaciones de servicios, propiedad intelectual y compras públicas así como las normas ambientales y laborales a nivel país en el largo plazo. El conocimiento de la realidad nacional en estas áreas también puede considerarse limitado. Por ello, el análisis de las concesiones recíprocas no descansa sobre bases firmes en estas áreas.<sup>14</sup>

Para lograr una definición concreta y realista de los costos y beneficios de un Acuerdo tan complejo como el ALCA, deberíamos realizar estudios a nivel sectorial que trascienden los fines del presente trabajo.

Resulta claro sin embargo que la llegada de inversiones productivas necesarias para la explotación de ventajas competitivas sobre todo en países con mercados internos pequeños como el Perú, requieren de un acceso a mercados seguros y estables con reglas claras que permitan garantizar que dicho acceso no sea anulado o menoscabado por el uso abusivo de mecanismos de protección o regulación abiertos o encubiertos.

Es claro también que los inversionistas valoran la seguridad jurídica y la estabilidad del modelo de desarrollo adoptado, en tanto ello les permite calcular adecuadamente el retorno de su inversión y percibir sus frutos. Un Acuerdo como el ALCA puede contribuir a fortalecer la solidez institucional y generar competitividad en sus proveedores de insumos en bienes, servicios y recursos humanos.

Por lo anterior, aunque los costos de la apertura hemisférica pueden ser significativos, nuestro país debe apostar por alcanzar sus beneficios y continuar su preparación para enfrentar adecuadamente los retos y oportunidades que se derivan del fenómeno de la globalización en que estamos inmersos. Actitudes aislacionistas, lejos de contribuir al desarrollo, generan atrasos productivos y tecnológicos expresados en la contracción de la inversión, fuga de talentos y una pérdida generalizada de competitividad por tales factores y la generación de señales contradictorias al sector privado. El costo de aislamiento que está enfrentando Venezuela y el desaliento generalizado que se vive en ese país es muestra de ello. Por lo

anterior, creemos que el Perú debe seguir apostando por la integración comercial y en particular por la integración Hemisférica, por las mejores posibilidades de obtener un resultado balanceado y generar un mayor impacto para la atracción de la inversión que ofrece este marco más amplio.

#### IV.- AVANCES DE LAS NEGOCIACIONES

En la Declaración suscrita en la Reunión Ministerial de San José (marzo 1998) se recomienda el inicio de las negociaciones. Se recoge como **objetivo** general del ALCA la promoción de la prosperidad a través de la creciente integración económica y el libre comercio entre los países del hemisferio, como factores claves para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos de las Américas y proteger el medio ambiente. En esta oportunidad se acuerdan, asimismo, los **principios** que guiarán las negociaciones del ALCA:

- total consistencia con las disposiciones de la OMC;
- incorporación de mejoras respecto de las reglas y disciplinas de la OMC cuando ello sea posible y apropiado;
- coexistencia del ALCA con acuerdos bilaterales y subregionales de integración, en la medida que vayan más allá o no estén cubiertos por los derechos y obligaciones del ALCA;
- las decisiones en el proceso de negociación se toman por consenso;
- enfoque de "compromiso único" (single undertaking), es decir nada está acordado hasta que todo esté acordado;
- será un acuerdo comprensivo, abarcará todos los sectores;
- atención especial a pequeñas economías y a las diferencias en los niveles de desarrollo de los países.<sup>1516</sup>

Las negociaciones del ALCA fueron lanzadas formalmente en abril de 1998 durante la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile, luego de un proceso preparatorio que se extendió por cerca de tres años. Las negociaciones se estructuraron con el establecimiento de nueve

14 Ibid.

15 Elmore Victoria y de la Puente, Jose A. "Area de Libre Comercio de las Américas- ALCA" En Cuestión Perú. Escenarios de Integración Económica.

16 Un principio fundamental reconocido en las negociaciones es la atención a las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías de los países, tanto en el

diseño como en la implementación del Acuerdo ALCA. Mediante este compromiso se busca maximizar las oportunidades para la plena participación de todos los países en la negociación e implementación del futuro Acuerdo, y para garantizar su aprovechamiento de los beneficios que puedan derivarse del ALCA.



Grupos encargados de negociar los capítulos y compromisos sustantivos del Acuerdo ALCA en las materias de i) acceso a mercados, ii) agricultura, iii) subsidios y antidumping, iv) inversiones, v) comercio de servicios, vi) compras del sector público, vii) propiedad intelectual, viii) políticas de competencia y ix) solución de diferencias. Adicionalmente, se establecieron Comités para el análisis de temas horizontales como el Comité sobre Pequeñas Economías y sobre participación de la Sociedad Civil en el proceso ALCA<sup>17</sup>, a fin de que tales órganos informen y desarrollen formulas específicas para la atención de dichos temas tanto en las negociaciones mismas como en el Acuerdo final que se adopte. Finalmente, se estableció un Comité de Expertos Gubernamentales en Comercio Electrónico para analizar la viabilidad de crear un grupo de negociación en este tema, lo que no ocurrió al término de su mandato.

Debido al gran número de países participantes y a la diversidad de intereses y realidades a considerar, las negociaciones se iniciaron con la identificación de temas de interés y presentación de propuestas. A partir de la discusión de las mismas, los países fueron ajustando sus pretensiones y fueron consensuando posiciones en cada tema, de manera que se eliminaran propuestas de negociación redundantes o de temas que fueron aclarándose en el curso de las discusiones.

A partir de las propuestas consolidadas, las presidencias de los Grupos de Negociación elaboraron textos de capítulos donde integraban dichas propuestas a un texto orgánico confeccionado en muchos casos conforme a la estructura de los Acuerdos de la OMC.

El primer borrador de Acuerdo ALCA fue presentado en la Tercera Cumbre de las Américas realizada en Québec, Canadá. Este borrador ha sido posteriormente revisado y ajustado y a la fecha existe un tercer borrador encorchetado que se encuentra accesible en el sitio web del ALCA: [www.ftaa-alca.org](http://www.ftaa-alca.org)

La metodología utilizada para la preparación de las negociaciones, definición de posiciones y posterior elaboración y negociación de textos en cada área temática se describe a continuación:

## METODOLOGÍA DE NEGOCIACIÓN

### Trabajo Preparatorio (Grupos de Trabajo).

- Elaboración de compendios de leyes y acuerdos internacionales.
- Análisis de aplicación de medidas.
- Estudios sobre problemas horizontales (Pequeñas Economías).
- Definición de fórmulas de cooperación entre autoridades.
- Asistencia técnica.

### NEGOCIACIÓN DE TEMAS (GRUPOS DE NEGOCIACIÓN)

- Definición ámbito negociación (CNC).
  - Identificación de asuntos que serán negociados (listas temáticas).
  - Encargo de estudios especializados.
  - Presentación de posiciones en temas de interés.
  - Consolidación de posiciones regionales
- Preparación de un texto consolidado (Encorchetado).

### NEGOCIACIÓN DE TEXTO Y LISTAS

- Discusión técnica de los temas de divergencia
- Presentación de fórmulas alternativas (temas de forma).
- Presentación de metodologías alternativas (listas, excepciones, periodos de transición, etc.).
- Agotamiento negociación "intra-grupo", dar paso a negociación "inter-grupos".
- Otorgamiento recíproco de concesiones.
- Suscripción.

Una característica interesante que se observó en el proceso ALCA que se está repitiendo también en las negociaciones bilaterales que está promoviendo el gobierno de los Estados Unidos, es la participación de los grupos de integración con posiciones únicas de negociación (negociación en bloque).

***“...el curso de las negociaciones ha demostrado la existencia de intereses diversos difíciles de alinear en propuestas de negociaciones...”***



La negociación en bloque limita el número de actores y facilita el logro de consensos en la negociación plenaria. Adicionalmente, tiene la ventaja de incrementar la fuerza de las demandas y mostrar al grupo de integración como un todo unificado con mayor peso específico para lograr resultados en la negociación. El intenso debate interno para definir una posición común de negociación, por último, permite a las delegaciones nacionales presentar más amplias y mejores propuestas, así como mejorar su preparación y la capacidad de defensa de sus posiciones.

El costo de esta ventaja es la dificultad de lograr acuerdos y posiciones comunes en cada uno de los temas, y el tiempo y recursos que deben dedicarse a este fin. Este costo es particularmente alto cuando existen divergencias macroeconómicas como ocurrió con los países del MERCOSUR entre el 2001 y el 2002, o cuando existen diferencias estructurales en temas claves.

En el marco de las negociaciones de acceso a mercado, Julio Nogués precisa que las diferencias en la estructura de las economías es todavía un obstáculo para adoptar posiciones comunes. Señala por ejemplo que en el caso del MERCOSUR, Paraguay y Uruguay son economías más especializadas que Argentina y Brasil en lo que se observa en la concentración del comercio. Así, mientras que en el 2000 los cinco principales productos acumulaban el 28% de las exportaciones argentinas a Europa, en el caso de Uruguay estas acumulaban el 49%. La consecuencia de esto es que Paraguay y Uruguay están deseosos de cerrar un acuerdo comercial con un número más pequeño de concesiones recibidas que Argentina o Brasil. Mientras que unas cuantas cuotas y concesiones arancelarias pueden crear importantes oportunidades de exportación en los primeros dos países, para Argentina o Brasil toma más alcanzar un acuerdo atractivo.<sup>18</sup>

Este problema fue también observado a nivel de la Comunidad Andina donde se realizó un tremendo esfuerzo por adoptar un arancel externo común antes de la fecha límite para presentar las ofertas de negociación de acceso a mercados en el marco del ALCA<sup>19</sup>. El curso de las negociaciones ha demostrado la existencia de intereses diversos difíciles de alinear en propuestas de negociación.

17 Se comprenden dentro del concepto Sociedad Civil a todos los sectores no gubernamentales de los países participantes, incluyendo empresarios, trabajadores, consumidores y Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). La nueva agenda comercial internacional muestra una clara preocupación por dar amplias oportunidades de opinión a todos los sectores de la sociedad. De esta manera se maximiza la transparencia del proceso y se legitiman los procesos de negociación. El Comité de Sociedad Civil del ALCA fue un mecanismo de información formal de una sola vía para que los negociadores, Vice Ministros y Ministros

La propia necesidad de contar con un arancel externo común en la subregión andina se ha puesto en tela de juicio y ha motivado la suspensión de la entrada en vigencia del arancel acordado que debió aplicarse en enero del 2004, hasta mayo del 2005.

#### RESUMEN DE RESULTADOS OBTENIDOS HASTA EL MOMENTO

De acuerdo a la Declaración Ministerial de Miami, las negociaciones del ALCA habrán de concluir a más tardar en enero del 2005. Las negociaciones sobre acceso a los mercados deberán realizarse a un ritmo tal que permitan su conclusión a más tardar el 30 de setiembre del 2004.

Para el logro de estos objetivos, se pueden identificar los siguientes avances:

- 1.- Se logró presentar a los Ministros en Miami, un tercer borrador de texto consolidado del acuerdo ALCA que refleja los acercamientos logrados en cada uno de los capítulos materia de negociación.
- 2.- Se presentaron las ofertas iniciales de acceso a mercados de bienes prevista para febrero del 2003 y se avanzó en el proceso de revisión de ofertas y presentación de solicitudes de mejoramiento de ofertas subsecuentes.
- 3.- Se presentaron las ofertas iniciales en acceso a los mercados de servicios, inversión y compras públicas (febrero del 2003).
- 4.- Se reconoció que las economías pequeñas requerirán de apoyo financiero tanto para fortalecer sus capacidades técnicas como para completar las negociaciones del ALCA y el proceso de adaptación que resulte de la integración Hemisférica. Para obtener tal financiamiento, se está implementando un Programa de Cooperación Hemisférica. Dentro de los donantes ya se cuenta con recursos no reembolsables de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional dirigida específicamente a asistencia técnica y preparación de equipos de negociación.
- 5.- Se ha continuado promoviendo la transparencia en el proceso y la participación de la sociedad civil. Para ello, se ha colocado

de Comercio reciban opiniones, preocupaciones y peticiones de los diversos sectores sociales, incluyendo las ONGs y otros sectores que por ejemplo, que se oponen a la globalización o que buscan elevar los estándares laborales y ambientales mínimos a través de los acuerdos de libre comercio.

18 Nogués Julio. Op. Cit. Pp. 20.

19 El Documento Métodos y Modalidades de Negociación (FTAA/TNC/20/REV1) estableció las siguientes reglas de notificación de aranceles base para la negociación:



en la página web del ALCA los textos de negociación consolidados y se ha aprobado un informe sobre Mejores Prácticas sobre Consultas de la Sociedad Civil para ser aplicado a nivel nacional y regional. De otra parte, los Ministros han manifestado su interés en crear un Comité Consultivo de la Sociedad Civil, dentro de la institucionalidad permanente del ALCA, de manera que se permita la participación de todos los sectores durante el proceso de implementación del Acuerdo.

- 6.- Se ha reforzado el compromiso de tomar en cuenta al negociar, implementar y diseñar el ALCA, las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías de los países del Hemisferio, a fin de facilitar su plena participación. Los Ministros han instruido a los grupos que plasmen en medidas concretas este principio de manera que pueda reflejarse en los resultados de las negociaciones, en particular, en el grupo de acceso a los mercados. Del mismo modo, han reiterado que se otorgará especial atención a las necesidades, condiciones económicas (incluyendo costos de transición y posibles desequilibrios internos) y oportunidades de las economías más pequeñas para asegurar su participación.
- 7.- Algunos países como Canadá señalan finalmente que los Ministros han reconocido el vínculo entre el proceso de la Cumbre de las Américas y el ALCA, en particular con respecto a la relación entre el comercio y los derechos laborales, el medio ambiente y la diversidad cultural.<sup>20</sup>

#### V.- PROBLEMÁTICA ACTUAL

- Declaración de Miami

Las negociaciones del ALCA están enfrentando una etapa de enfriamiento que ha quedado en evidencia en la Octava Reunión Ministerial de Miami celebrada en noviembre del 2003. En dicha reunión, los Ministros reiteraron su compromiso de concluir con éxito las negociaciones de un Acuerdo ALCA equilibrado y de amplia cobertura, a más tardar en enero del 2005. Los

El arancel base será el arancel NMF aplicado a la fecha de la notificación. Tal notificación se hará entre el 15 de agosto y 15 de octubre del 2002.

Las agrupaciones subregionales que tengan un arancel externo común, notificarán este arancel para los fines del arancel base, aunque alguno de los países miembros esté utilizando excepciones temporales al AEC. Para los grupos de países que estén desarrollando un arancel externo común se considerará como arancel base el vigente al 1 de enero de 2004, el cual debió ser notificado hasta el 15 de abril del 2003.

Ministros, sin embargo, reconocieron que se necesita flexibilidad para tomar en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios del ALCA, adoptando una metodología que permita la aceptación de diferentes niveles de compromisos. Así, como solución de transacción para permitir el avance del proceso, se decidió continuar las negociaciones en dos vías paralelas, desarrollando un acuerdo común (Acuerdo base o estándar) de aplicación para todos los países y permitiendo la negociación de obligaciones adicionales; por ejemplo, a través de acuerdos plurilaterales suscritos "a la carta" por los países que así lo decidían<sup>21</sup>.

Según la Declaración de Miami, el "acuerdo base" incluirá obligaciones en las nueve áreas de negociación: acceso al mercado, agricultura, servicios, inversiones, compras del sector público, propiedad intelectual, políticas de competencia, antidumping, subsidios y derechos compensatorios, y solución de diferencias.

La fórmula de transacción acordada nos genera fundamentalmente dos preocupaciones: i) se corre el riesgo de que se apruebe un acuerdo básico de bajo nivel y de poca cobertura y profundidad que no tenga un impacto relevante en el comercio Hemisférico; y ii) la creación de un sistema de acuerdos plurilaterales "a la carta", además de no promover un ambiente competitivo en las Américas, genera menor transparencia y mayores costos de transacción por la diversidad de regímenes y normas que promueve, agravando el desorden generado por cantidad de acuerdos comerciales bilaterales suscritos y que se encuentran en negociación en el Hemisferio<sup>22</sup>.

El resultado evidente de estas propuestas es que el acuerdo base podría ser prácticamente un cascarón que contenga principios, mecánica, procedimiento e institucionalidad, sin que se adopten compromisos sustantivos en los nueve temas de negociación.

Por lo anterior, la fórmula transaccional si bien viabiliza la adopción de un Acuerdo ALCA dentro del plazo previsto, genera el claro riesgo de perder la oportunidad de obtener un acuerdo ambicioso y moderno que tenga un impacto importante en la creación de flujos de comercio y en la captación de inversión.

20 Ministerio de Comercio de Canada. Opening Doors to the Americas 2004. pp. 59.

21 Se previó que los países que decidan no suscribir compromisos adicionales en un tema específico, podrán participar como observadores en los grupos plurilaterales, manteniendo expedito su derecho de incorporarse a las negociaciones y suscribir el acuerdo plurilateral que se apruebe en cualquier momento.

22 El desorden que se genera por el entrecruzamiento de acuerdos bilaterales, normas y niveles de acceso es lo que

La negociación de acuerdos plurilaterales puede generar la adopción de acuerdos maximalistas desintegrados que no se ajusten a la realidad de todos los miembros, ni permitan una unificación en el futuro. Además de este costo evidente para obtener un resultado balanceado en la negociación, los países latinoamericanos pierden la oportunidad de profundizar la liberalización comercial entre sí, integrando los bloques subregionales bajo un esquema homogéneo y ordenado.

Por ello, consideramos que el costo de adoptar un ALCA "light" puede ser particularmente alto para nuestro país. Debemos recordar que además del programa de liberación andino y el Acuerdo con Chile, el Perú no cuenta a junio del 2004 con un nivel de acceso a mercados latinoamericanos, ni lejanamente similar al que ya tienen países como México, Chile e incluso Colombia y Venezuela. Contar con acuerdos bilaterales significa, por un lado, mayor exposición para los sectores productivos nacionales a la competencia internacional sin aranceles y por otro, mejor acceso de nuestros productos y mejores oportunidades de abastecimiento para que nuestros productores estén en capacidad de aprovechar el Acuerdo que se negocia.

Consideramos que cuando ya se toma la decisión de abrir mercados con las economías más competitivas del mundo, resulta necesario que nuestros productores cuenten con amplias y eficientes posibilidades de abastecimiento de insumos para poder aprovechar el acceso negociado.

Sin perjuicio de lo anterior, existen opiniones divergentes. Un análisis de flujos de comercio de bienes recientemente realizado por la Asociación Latino Americana de Integración ALADI, concluye que en América Latina solamente México, Perú y Venezuela (ésta en menor medida), registrarían balances positivos globales en caso de suscribirse el ALCA.<sup>23</sup>

No obstante, si uno analiza con mayor detalle el balance de Oportunidades y Amenazas comerciales en productos industriales elaborado para el caso peruano por la propia ALADI en dicho estudio, pueden observarse estimados comerciales negativos en el intercambio peruano con México, Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (en menor escala), siendo los más deficitarios los derivados del comercio con Brasil, México y Chile.

Según este estudio, aunque el balance es positivo para el ALCA, en realidad las mayores oportunidades se presentan en las exportaciones al

mercado de los Estados Unidos, al punto de que estas permitirán compensar las amenazas de perder en otros mercados latinoamericanos.<sup>24</sup>

La estimación, antes referida, resulta de utilidad para el comercio de bienes. El ALCA como hemos visto puede significar mucho más para promover la competitividad de nuestra economía y su capacidad de atraer las inversiones que necesitamos para desarrollar nuestro potencial.

#### CAUSAS DEL ESTANCAMIENTO DE LAS NEGOCIACIONES DEL ALCA.

Aunque pueden ser múltiples las razones para explicar el enfriamiento del ALCA, las siguientes causas pueden tener un peso específico importante que vale la pena considerar:

1. La falta de acuerdo entre Estados Unidos y el MERCOSUR, respecto a la agenda de negociación, derivada de la negativa del segundo a aceptar un ALCA sin compromisos sustantivos en materia de subsidios y ayudas gubernamentales a la agricultura.
2. El interés del MERCOSUR de consolidar su Unión Aduanera y lograr acuerdos regionales con otros bloques en América del Sur como paso previo para negociar con Estados Unidos y Canadá.
3. La estrategia de los Estados Unidos de negociar acuerdos bilaterales de última generación para promover una liberalización comercial Hemisférica a través de "negociaciones competitivas" (ALCA vs. Bilaterales), a fin de impulsar un Acuerdo que contemple compromisos sustantivos en los temas de su mayor interés como servicios, inversión, propiedad intelectual y compras del sector público.
4. La incertidumbre generada por los factores anteriores y la lentitud con que en definitiva se pondría en vigencia el Acuerdo ALCA respecto de otras alternativas, considerando el tiempo que probablemente tome la conclusión de las negociaciones y los procesos de ratificación nacional de los acuerdos suscritos.
5. La existencia de una presidencia compartida y las dificultades que genera que las dos partes, con intereses antagónicos, tengan que lograr acuerdos para realizar reuniones que puedan darle impulso al proceso.

gráficamente el profesor Jadish Bagwatti denomina "el plato de Spaguetti".

23 Secretaría General de la ALADI. ALADI/SEC/dt 458. Publicado el 12.04.2004. "El Impacto del ALCA en el Sector Industrial

de los Países Miembros de la ALADI: Resultados del Análisis Sectorial". Pp. 17.

24 Ibid. Pp. 54.



Resulta razonable que los factores citados puedan haber afectado el avance del proceso y haber generado la apuesta de algunos países por alternativas consideradas más realistas como la negociación de acuerdos bilaterales. No obstante, el obstáculo principal que impide el avance cualquier acuerdo hasta el momento radica en las diferencias entre los países del MERCOSUR y los Estados Unidos en materia agrícola y la consecuente negativa del MERCOSUR de negociar compromisos sustantivos en los temas nuevos de interés de los Estados Unidos.

El profesor Julio Nogués en un artículo recientemente publicado en el Diario "El Cronista" en la Argentina el 19.02.2004, destaca la importancia del logro de resultados en las negociaciones de agricultura como una condición esencial para el ALCA y justifica la decisión del MERCOSUR de mantenerse inflexible en esta materia.

"Respecto a la primera pregunta, vale recordar que la firma del Acuerdo sobre la Agricultura (AA) de la Rueda Uruguay fue un beso de muerte para el desarrollo económico de la Argentina, Brasil y Uruguay. Estos son los tres países que en el mundo tienen las ventajas comparativas más claras en productos agropecuarios y agroindustriales: según los productos, los otros países están uno o varios escalones por debajo, y sólo pueden competir con subsidios. En materia de exportaciones, el AA le permite a EE.UU. y a Canadá otorgar subsidios por hasta un monto equivalente a US\$ 600 y US\$ 400 millones anuales, respectivamente. Si bien estos países no han usado todo el derecho autorizado, cuando subsidian las exportaciones, los valores involucrados son económicamente absurdos. Por ejemplo, la OECD ha documentado tasas de subsidios a las exportaciones de algunos productos por parte de EE.UU. y Canadá de hasta 129% y 83%, respectivamente. Dudo que haya un país en desarrollo que hoy en día continúe protegiendo su mercado interno con estos niveles de irracionalidad. A estas tasas absurdas, hay que agregarle los subsidios financieros para los cuales ni siquiera existe un tope acordado multilateralmente. Por ejemplo, se ha estimado que los subsidios a las exportaciones le han permitido a EE.UU. vender a precios de dumping (por debajo de los costos de producción), que llegan a 40% para el trigo, 30% para el maíz, 30% para soja y 57% para algodón, entre otros. Por lo tanto, no cabe ninguna duda de que la firmeza con que el Mercosur negocia en esta materia está apoyada por sanos principios económicos. Firmar un ALCA sin un

disciplinamiento mayor al ahora establecido en el AA para los subsidios agrícolas, no tiene sentido."

Por lo anterior, Nogués considera los países Latino Americanos deben concentrar sus esfuerzos políticos y diplomáticos, en primer lugar, en destrabar las negociaciones de la Ronda de Doha y en lograr la máxima apertura multilateral posible en la OMC. Considera que dado el interés de la región en eliminar las distorsiones al comercio agrícola, no hay estrategia de integración (ni ALCA, ni Acuerdo MERCOSUR – Unión Europea) que pueda compensar las consecuencias de un fracaso de dicha Ronda.

Estados Unidos, por su parte, ha defendido su posición en torno a los subsidios básicamente señalando que la negociación sustantiva en materia de subsidios a la agricultura debe realizarse en el seno de la OMC, dado que en ese marco participan la Unión Europea, Japón y otros países que hacen un uso excesivo de estos mecanismos. De otra manera, sería complicado evitar las distorsiones comerciales que subsistirían por la influencia directa de dichos países.

Adicionalmente ha argumentado que su país sólo aplica subsidios a las exportaciones por 20 millones de dólares anuales. Sin embargo, "El Cronista" de Argentina habría señalado que esa cifra se multiplica por cien si se contabilizan las bonificaciones de tasa de interés de las que gozan todos los agricultores exportadores de ese país.<sup>25</sup>

#### **EL PROBLEMA DE LOS SUBSIDIOS A LA AGRICULTURA**

La agricultura es y será un sector especial en las negociaciones comerciales porque involucra el alimento de la población, y su abastecimiento, encarecimiento o sobre producción, siempre será un tema de alto contenido político. La agricultura además está ligada a la cultura y a la forma de vida de las sociedades agrícolas. Por ello, así como la Unión Europea se preocupa por facilitar y apoyar la producción agrícola entre otras razones para evitar la desertificación de las zonas rurales y la pérdida de la riqueza cultural y turística existente en las mismas, en países como el Perú existen poblaciones altoandinas sujetas a economías de autosubsistencia para las que resulta indispensable obtener un trato especial.

A comienzos de los 1990s, la agricultura de los países industrializados en comparación con otros sectores estaba regulada, subsidiada y planificada centralmente a un nivel excepcional. Las fuerzas

25 El Cronista. Argentina. 02.04.2004. En Selección de Noticias de Comercio Internacional y Negociaciones Comerciales Internacionales. Año 2, N°68.

del mercado estuvieron restringidas por cuotas de producción, compra y distribución estatal, subsidios y precios administrados. Este esquema operó con propósitos cruzados: en la Unión Europea, los programas de apoyo fueron tan efectivos en la estimulación de producción que tuvieron que ser complementados con cuotas de producción e incentivos para sacar áreas de cultivo fuera de producción (llamados "set asides"). La situación no era mucho mejor en muchos países en desarrollo. Frecuentemente se establecieron juntas de mercadeo – compradores monopólicos y distribuidores de alimentos- para fijar precios a los productos agrícolas. Los precios en el campo fueron mantenidos bajos- por debajo de los precios del mercado mundial. El resultado fue frecuentemente una caída en la producción agrícola, la migración a las ciudades y el incremento de las importaciones de alimentos. Esta tendencia fue complementada con el efecto de la ayuda alimentaria de países de la OECD – que redujo aún más los incentivos de adoptar políticas agrícolas económicamente racionales.<sup>26</sup>

Como consecuencia de la intervención política, países que carecían de ventajas competitivas en agricultura no sólo se convirtieron en principales productores sino en exportadores netos. Así, las políticas de apoyo a la producción tuvieron que ser complementadas con subsidios a la exportación para permitir la venta de los excesos de producción. Ello generó una serie de conflictos desde que tales excedentes eran volcados a precios subsidiados en los mercados internacionales por lo que el comercio agrícola se convirtió en un comercio cada vez más administrado.<sup>27 28</sup>

En resumen, el otorgamiento de subsidios a la agricultura bloquea las ventajas competitivas genuinas de exportadores netos de productos agrícolas y agropecuarios, y obliga a los países en desarrollo en general, a establecer altos aranceles para evitar que las variaciones de los precios internacionales derivadas de la sobre producción en los países que subsidian, generen flujos de comercio que devasten sus frágiles producciones agrícolas. Más aún, la depresión de los precios internacionales derivadas de la colocación de excedentes en bolsas de productos internacionales, generan grandes pérdidas en precio a las

exportaciones agrícolas de los países eficientes.

## NEGOCIACIONES AGRÍCOLAS EN LA OMC

La Ronda Uruguay del GATT tuvo como principal éxito haber insertado al sector agrícola en el ámbito multilateral. La "arancelización" de medidas no arancelarias y la prohibición de imponer nuevas medidas fuera de las previamente notificadas, han otorgado mayor transparencia y contribuirán a la liberalización del sector a largo plazo.

Durante la Ronda Uruguay, se asumió el compromiso de iniciar negociaciones para continuar el proceso de reforma agrícola entre fines de 1999 y principios del año 2000. Así, en la Cuarta Reunión Ministerial de la OMC celebrada en Doha, Qatar, en noviembre de 2001, se estableció un mandato específico en materia agrícola y un calendario pormenorizado que permita el avance de las negociaciones en torno a los siguientes objetivos:

1. Mejorar sustancialmente el acceso a los mercados;
2. Reducir todas las formas de subvenciones a la exportación con miras a su remoción progresiva;
3. Reducir sustancialmente la ayuda interna causante de la distorsión del comercio.

Hasta la entrega del presente artículo, los miembros de la OMC no han logrado un consenso respecto a las modalidades de negociación de nuevos compromisos, ni a la aplicación del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo<sup>29</sup>. El plazo para acordar estos aspectos concluía el 31 de marzo del 2003.

En mayo del 2004, sin embargo, la Unión Europea señaló su disposición para eliminar los subsidios a las exportaciones agrícolas y flexibilizar sus demandas respecto a los nuevos temas de negociación (Agenda Singapur). Esta oferta no es incondicional. Será vigente en tanto estadounidenses, australianos y canadienses eliminen sus programas de subsidio equivalentes, incluyendo los créditos a la exportación, en particular, los utilizados por los Estados Unidos.

26 Hoekman B. y Kostecki M. The Political Economy of the World Trading System. From GATT to the WTO. Pp. 197-198.

27 Ibid.

28 ¿Porqué los gobiernos intervienen en la agricultura?. Las explicaciones que frecuentemente se exponen son: i) para estabilizar e incrementar los ingresos de los agricultores; ii) para garantizar la seguridad alimentaria, iii) para mejorar la balanza de pagos; iv) para apoyar el desarrollo de otros sectores en la economía; y v) para incrementar la producción agrícola. Las razones que justifican la intervención en la

agricultura son en buena parte no económicas y orientadas por intereses políticos. Hoekman B. Kostecki M. Op cit. pp. 198.

29 La Declaración prevé que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo sea parte integrante de todos los elementos de las negociaciones y que dicho trato se incorpore a las listas de concesiones y compromisos según proceda. Se busca un trato operacionalmente efectivo que tenga debidamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo incluyendo la seguridad alimentaria y el desarrollo rural.



Aunque la oferta abarca programas que acumulan solamente 3 de los 45 billones de Euros que la Unión Europea otorga anualmente a sus agricultores, el logro de un eventual acuerdo en torno a la eliminación de estos subsidios especialmente dañinos [por sus efectos en los precios internacionales] es una buena noticia para los agricultores de países en desarrollo.<sup>30</sup>

Por lo expuesto, existen indicios claros de que las negociaciones agrícolas se están reactivando en la OMC. Los países en desarrollo agrupados en el G20, luego de hacer "cuestión de Estado" en Cancún para lograr la priorización de la agenda agrícola, tienen la difícil tarea de alcanzar consensos para plantear una posición constructiva que permita darle viabilidad a la Ronda de Doha.

Más allá de las posiciones en torno al tema de la eliminación de los subsidios, para varios especialistas el elemento central de la negociación es la reducción de las barreras de acceso a mercado, en particular los altos aranceles aplicados por países en desarrollo.

"Como en el caso de los picos arancelarios- ver Hoekman, Ng y Olarreaga (2002)-, los países menos adelantados son desproporcionalmente más afectados por las políticas de apoyo a la agricultura. Reducir tal apoyo es sin duda importante. Sin embargo, los aranceles importan mucho más que los subsidios en términos de su impacto en los precios mundiales. El efecto positivo en el bienestar derivado de reducir aranceles en productos, que están además afectos a ayudas a la agricultura, es un múltiplo de lo que se puede obtener solamente cortando un porcentaje equivalente de ayuda doméstica. [...] Esto no sólo refleja los altos picos arancelarios existentes en los países de la OECD, sino el hecho de que los países en desarrollo utilicen aranceles para proteger su producción doméstica.

Nuestro análisis sugiere que el foco principal de atención debería ser la reducción de la protección en frontera tanto de parte de los países de la OECD como de los países en desarrollo. El reto de negociación es cómo lograr este propósito. Para los países en desarrollo los aranceles son un importante- e incluso muchas veces el único- instrumento de

intervención que tienen a la mano para responder a los efectos de los subsidios de los países de la OECD.<sup>31</sup>

La inclusión de los picos arancelarios en las negociaciones agrícolas genera preocupación en algunos países en desarrollo, sobre todo en los importadores netos que poco pueden ganar de la apertura y la reducción de los subsidios. De otro lado, los subsidios a las exportaciones son sólo una pequeña parte de la ayuda que se otorga y de las distorsiones que se generan. Por ello, es previsible que los países exportadores eficientes condicionen en avance o la magnitud de la reducción de los picos arancelarios a la eliminación o reducción efectiva de un ámbito más amplio de subsidios y programas de ayuda en el primer mundo.

Este extenso resumen del problema agrícola nos permite entender que siendo los países del MERCOSUR exportadores netos de productos agrícolas, éstos serían directos beneficiarios de la reforma pendiente en este sector. En ese sentido, la negociación profunda del tema agrícola en el

---

***"...los países menos adelantados son desproporcionalmente más afectados por las políticas de apoyo a la agricultura..."***

---

ALCA y en la OMC resulta absolutamente esencial para sus intereses. Por esta razón, su disposición a asumir los costos de no tener un ALCA y de perder las ventajas de acceso frente a otros competidores en una gama de productos por la apuesta de encaminar y lograr una reforma efectiva de la agricultura, puede generar un retraso indeterminado en las negociaciones Hemisféricas.

---

**RECIPROCIDAD: LECCIÓN DE LA RONDA URUGUAY**

---

La lección de la Ronda Uruguay para los países del MERCOSUR y para Latino América en su conjunto, de acuerdo a muchos analistas, fue que existió un claro desbalance en los acuerdos finalmente adoptados en perjuicio de los países latino americanos. La mayor expectativa de la Ronda Uruguay se generó por la inclusión de los textiles y confecciones (y otros productos manufactureros intensivos en mano de obra) en el ámbito multilateral, y por la reducción de las medidas de protección a la agricultura que se esperaba de las negociaciones. A cambio de ello, los países industrializados plantearon una amplia

30 The Economist. From Cancún to Can Do. 13.05.2004.

31 Hoekman B., Ng. F. y Olarreaga M. "Reducing Agricultural Tariffs vs. Domestic Support: What's more Important for

Developing Countries". World Bank Policy Research Working Paper N° 2918.

agenda que contenía temas de su especial interés como la liberalización de los servicios, la protección de las inversiones y la adopción de compromisos exigibles en materia de propiedad intelectual.

El resultado de la negociación fue una mayor reducción arancelaria de los países en desarrollo que la implementada por los países desarrollados, en parte por los procesos de apertura unilateral que venían implementando los primeros desde finales de los 1980s. Dicha reducción se reflejó en una caída significativa de los precios de importación en los países en desarrollo. Sin embargo, mientras que el acceso otorgado por los países en desarrollo fue efectivo (incluso mayor si se considera que los aranceles efectivos fueron mucho menores que los consolidados en la OMC), las concesiones de los países desarrollados todavía deben completarse como en el caso de los textiles o incluso, están pendientes de ser negociadas, como en el caso de la agricultura.

Por lo anterior, dado que las exportaciones de los países latinoamericanos están altamente concentradas en productos primarios y agroindustriales donde la liberalización de los países industrializados fue mínima, estos países recibieron concesiones arancelarias en sólo el 22% de sus exportaciones. En contraste, los países de Europa del Este, del Sud Este Asiático y de la cuenca del pacífico, recibieron concesiones que cubrían el 56% y 36% de sus exportaciones respectivamente.<sup>32 33</sup>

Como explica el analista Julio Nogués, América Latina ha apoyado las negociaciones del ALCA porque ve en este proyecto una oportunidad para crear condiciones para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Según su análisis, los beneficios del ALCA para los países Latino Americanos se materializarán a través de dos canales: la mejora en el acceso a los mercados de la región, y la mejora en las posibilidades de crecimiento a través del fortalecimiento de las instituciones económicas básicas. El contraste entre los ofrecimientos realizados y los resultados obtenidos, nos deja como lección negociar con firmeza y claridad de objetivos en el futuro, buscando una mayor reciprocidad en las concesiones otorgadas y

32 Nogués Julio. Op. Cit. Pp. 8.

33 En balance también debe señalarse que la liberalización del comercio de servicios en los países en desarrollo fue en la mayoría de los casos incipiente. Dado que el principio de no discriminación entre servicios nacionales y extranjeros se aplicó según los compromisos específicos adoptados por cada país, la liberalización efectiva de este sector en los países en desarrollo fue mínima.

34 Nogués Julio. Op Cit.

35 El comercio de hoy en día no sólo puede verse obstaculizado a través de aranceles, prohibiciones de importación y limitaciones en forma de cuotas, sino por un sin número de restricciones no arancelarias y obstáculos técnicos cada vez más sofisticados y técnicamente justificados. En ese sentido, el principal aporte de la Ronda Uruguay fue justamente la modernización y complementación de las reglas

recibidas y una mayor efectividad de los compromisos realizados<sup>34</sup>.

Desde esta perspectiva, las negociaciones del ALCA y la posibilidad de actuar como bloque en ellas resulta una opción interesante para promover una liberalización y regulación balanceada que la negociación de complejos y ambiciosos acuerdos con grandes potencias a nivel bilateral. Desde esta perspectiva, el interés por el ALCA debe mantenerse y deben agotarse todos los medios para darle viabilidad.

Más allá de los aspectos puramente comerciales, el análisis de los beneficios que puede conllevar la adopción del Acuerdo ALCA debe evaluar también aspectos institucionales vinculados al fortalecimiento del modelo de libre mercado y a la generación de estabilidad política, económica y social que requiere nuestro país para su desarrollo.<sup>35</sup>

Por lo anterior, coincidimos con Nogués en que no se debe concluir que los países Latino Americanos cometieron un error al suscribir los acuerdos de la Ronda Uruguay. Debe recordarse que dichos países venían saliendo de décadas de políticas de desarrollo hacia adentro y que para mantener el impulso de las reformas y su durabilidad, era importante comprometer la liberalización que venía implementándose en un tratado internacional.<sup>36</sup>

## VI.- EL ALCA Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS

El Tratado de Libre Comercio entre el Perú y los Estados Unidos impone el reto de negociar una propuesta maximalista de acuerdo comercial con la economía más grande del mundo en menos de un año. La complejidad de esta tarea se deriva no sólo de la profundidad de los compromisos que se asumirán en todos los temas que se negocien, sino de las condiciones que el Congreso de EEUU ha fijado a los negociadores de dicho país, por ejemplo, la necesaria inclusión de temas sensibles como la vinculación entre el comercio y estándares laborales o ambientales mínimos, o la no negociación de normas antidumping, entre otros.

que regulan estos mecanismos técnicos. Por otro lado, la Ronda Uruguay por primera vez reguló temas tan controvertidos como el acceso a los mercados de productos agrícolas, textiles y confecciones, siempre dejados fuera de las negociaciones arancelarias multilaterales por su sensibilidad nacional. Igualmente, por primera vez, se estableció un marco para la liberalización de los mercados de servicios, cuyas transacciones son un componente cada vez más significativo en el comercio internacional, dados los avances de la tecnología y la dependencia que existe en los sistemas financieros, el transporte, las telecomunicaciones y los servicios de información como el Internet para el acercamiento entre productores y consumidores en cualquier parte del mundo.

36 Nogués, Julio. Reciprocity in the FTAA: The Roles of Market Acceso, Institutions and Negotiating Capacity. Pp. 1.



Hemos indicado a lo largo de nuestro análisis que la negociación de acuerdos bilaterales es, por muchas razones, un “sub óptimo” respecto de la negociación de un Acuerdo Hemisférico, asumiendo ambas opciones como alternativas:

- a) La existencia de una pluralidad de acuerdos bilaterales con reglas diferentes, reduce la transparencia en las reglas comerciales acordadas e incrementa los costos de transacción para los operadores comerciales. El ALCA puede permitir uniformizar las reglas de origen, los valores agregados requeridos, los plazos de desgravación, los mecanismos de salvaguardia, entre otros, facilitando la labor de las Aduanas y el comercio de dichos operadores.
- b) Se pierde la oportunidad de liberalizar el comercio con otros países de la región y, de esta manera, la oportunidad que requiere el Perú para nivelarse con el nivel de acceso y abastecimiento eficiente que ya tienen otros de nuestros competidores en el Hemisferio.
- c) Se pierde la oportunidad de contar con un Acuerdo Hemisférico con mayor impacto para la atracción de inversiones en la región.
- d) Se pierde la oportunidad de contar con un aparato institucional permanente que maximice las posibilidades de cooperación y asistencia técnica y que vele por una adecuada atención de las necesidades de los países de menor desarrollo de cara a lograr un equitativo aprovechamiento del acuerdo.

El panorama cambia si se analizan los acuerdos bilaterales como un instrumento de avance dirigido a la convergencia hacia un acuerdo único Hemisférico, en tanto se eliminan las distorsiones sistémicas de contar con una multiplicidad de acuerdos distintos. No obstante, la desventaja se mantiene en términos de balance en los resultados, toda vez que la negociación bilateral supone la pérdida del contrapeso natural que significaba la Unión de la América Latina en el marco del ALCA, sobre todo en temas centrales estratégicos de alta relevancia para la agenda comercial global.

Adicionalmente a las desventajas “estructurales” de un esquema u otro, negociar un acuerdo bilateral con la economía más grande del mundo agrega dificultades adicionales:

37 Estados Unidos ha complementado sus acuerdos comerciales con Canadá, México (TLCAN), y Chile, con acuerdos bilaterales recientemente concluidos con República Dominicana y los países Centro Americanos. Adicionalmente está negociando con Panamá y los andinos Ecuador, Colombia y Perú. Fuera de la región, ha concluido

- 1.- Negociar en un contexto en que si no se llega a un acuerdo se pierde el acceso unilateral derivado del ATPDEA que actualmente tenemos, debilita la posición nacional. Esta desventaja puede implicar la realización de concesiones importantes en temas del mayor interés de EE.UU. como medio ambiente, condiciones laborales, propiedad intelectual, compras gubernamentales, garantía a las inversiones, entre otros, que si bien pueden ser manejables para el Perú, constituyen un costo de la negociación. Del mismo modo, esta desventaja y la asimetría existente entre ambas economías, tenderá a limitar las posibilidades de nuestro país de obtener concesiones igualmente importantes en los temas de su principal interés como son la eliminación de distorsiones y la mejora de acceso al comercio agrícola, la consolidación del acceso al sector confecciones, la reducción de obstáculos encubiertos al comercio, el incremento de las disciplinas para la aplicación de medidas de defensa comercial, etc.
- 2.- La adopción de compromisos importantes en los “nuevos temas” de la agenda comercial mundial, en particular, la vinculación de las normas laborales y ambientales con el comercio puede generar consecuencias importantes en el largo plazo que al día de hoy no parecen haberse estudiado con la debida profundidad. La experiencia de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en estos temas confirma esta preocupación. Más aún, como bien indica Julio Nogués, los avances que puede lograr Estados Unidos en su estrategia bilateral pueden limitar su interés y atención en las negociaciones multilaterales donde se definirán los aspectos estratégicos de importancia para los países Latino Americanos.
- 3.- La política de negociar bilaterales, aunque abre una oportunidad considerada anteriormente remota para un país como el Perú, al mismo tiempo reduce la “exclusividad” de las preferencias que obtendrá nuestro país de manera individual<sup>37</sup>, sobre todo con las negociaciones que ha celebrado con países que no contaban con beneficios unilaterales de acceso con anterioridad como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (Centro América y el

negociaciones y en algunos casos suscritos TLCs, con Singapur, Australia, Jordania, Marruecos y Bahrein. Igualmente está iniciando negociaciones con la Unión Aduanera Sud Africana integrada por Sud África, Botswana, Namibia, Lesotho, entre otros.



Caribe) o el Sistema Generalizado de Preferencias SGP (Chile). Respecto de estos países, resulta posible que el nivel de preferencias que tengamos después del TLC, sea inferior al que tenemos ahora bajo el ATPDEA y de continuar la política de negociación bilateral, esa preferencia se diluirá.

Aunque el panorama de la negociación no es sencillo por las dificultades antes mencionadas, el Perú cuenta con ventajas particulares para obtener buenos resultados en su negociación con los Estados Unidos que no deben perderse de vista. Una ventaja esencial es que nuestra estructura productiva es complementaria a la de los Estados Unidos, es decir, mientras nosotros exportamos materias primas y productos manufacturados intensivos en mano de obra, ellos nos exportan bienes de capital y servicios intensivos en tecnología y conocimiento que permitirán modernizar la estructura productiva de nuestro país<sup>38</sup>. De esta manera la negociación de un bilateral con Estados Unidos replica los beneficios comentados para el ALCA en términos de fortalecimiento institucional y desarrollo de infraestructura de bienes, servicios y recursos humanos que mejore la competitividad de nuestras empresas.

Otra ventaja clara es que los Estados Unidos son ya un destino importante de nuestra oferta de manufacturas (confecciones textiles) y productos agrícolas y agroindustriales, sectores que cuentan ya con una oferta exportable en crecimiento y con gran potencial. En el sector textil y confecciones resulta esencial mantener este acceso preferencial e incrementar su aprovechamiento en un marco de mayor estabilidad que permita se realicen las inversiones necesarias para desarrollar el potencial exportador existente.<sup>39</sup> En el sector agrícola por su parte, Estados Unidos constituye nuestro primer destino exportador al concentrar el 34% del total exportado en dicho sector en el 2003<sup>40</sup>.

Esta reflexión es consistente con el Estudio de la Secretaría de ALADI que señala que el mayor cúmulo de oportunidades comerciales para el Perú se presenta en su relación con los Estados Unidos.

Por último, el hecho de que otros países de la región hayan concluido su TLC con Estados Unidos es también una ventaja, toda vez que puede permitir estimar mejor los resultados esperados, analizar mejor los impactos del futuro acuerdo y sobre todo, explotar al máximo las concesiones otorgadas por Estados Unidos previamente.

38 De la Puente, José A. "TLC Perú Estados Unidos: El Reto de Aprovechar la Oportunidad". En Revista Legal. Estudio Muñiz. Junio 2004. Actualmente en proceso de publicación.

39 El TLC por ejemplo resulta fundamental para posicionar las confecciones peruanas en segmentos de mercado de alta calidad, de manera que no compitan en frontalmente con las

Más allá de las ventajas y desventajas señaladas, un enfoque realista y pragmático, nos obliga a reconocer que el logro del "óptimo" que significaría concluir un ALCA con plena participación de todos los países del Hemisferio es una posibilidad lejana en la actualidad. Como se ha explicado, el debate agrícola está realizándose en la OMC y tomará tiempo el logro de consensos respecto a este tema. Adicionalmente, los plazos de realización de beneficios que propone el ALCA de por sí son bastante largos y podrían verse prolongados con las dificultades antes mencionadas.

Frente a estas circunstancias internacionales, el riesgo de i) dejar pasar la oportunidad de negociar un acuerdo beneficioso con el mercado más grande del mundo que representa el 23% de nuestras exportaciones; ii) de perder nuestro acceso preferencial bajo el ATPDEA y de pasar al extremo de quedar en desventaja frente a otros países del Hemisferio que están negociando preferencias con Estados Unidos; y iii) el riesgo de perder la oportunidad de continuar con el impulso liberalizador que permita consolidar la reformas en nuestra economía y la creación de una cultura exportadora necesaria para la inserción de nuestras empresas en el comercio global, resultan demasiado altos ante la incertidumbre de las alternativas de negociación Hemisférica y Multilateral.

Frente a esta realidad, resulta oportuno avanzar en la vía bilateral pero sin dejar de reconocer la importancia estratégica de los otros foros y la necesidad de analizar con cuidado las consecuencias de largo plazo que pueden derivarse de las concesiones que se realizan a Estados Unidos.

## VII.- CONCLUSIÓN

El Perú enfrenta en la actualidad el reto de negociar, en simultáneo, acuerdos comerciales en varios frentes, todos de singular importancia para los intereses comerciales estratégicos de nuestro país. Estos acuerdos, a diferencia de otros suscritos en el pasado, tienen niveles de cobertura y profundidad sin precedentes, que sin lugar a dudas van a implicar significativa adecuación de nuestras empresas y el sector público nacional. Más allá de la negociación que es de por sí un gran reto, el aprovechamiento pleno del acceso que negociamos constituye el objetivo principal. Para lograr este objetivo se requiere la adopción de una genuina mentalidad exportadora, que impulse la ampliación

exportaciones asiáticas que ingresarán libremente a partir del 2005, cuando se eliminen las cuotas que pesan sobre los países eficientes en este sector.

40 MINCETUR. Relación Económica y Comercial con los Estados Unidos. Informe para la Prensa. 15.01.2004.



del sector exportador, mejore sus posibilidades de enfrentar mercados cada vez más competitivos y sofisticados, y genere condiciones para que aparezcan nuevas inversiones orientadas a aprovechar las preferencias negociadas.


Crear una cultura exportadora no sólo implica un cambio de mentalidad empresarial sino también Estatal. El Estado debe comprender que para que las empresas compitan en mercados del exterior y en casa, en condiciones de apertura (arancel cero), deben existir condiciones de infraestructura, servicios, mano de obra, tributos, que permitan la generación de una oferta de bienes y servicios competitivos. Si no se generan estas condiciones, difícilmente se logrará un aprovechamiento concreto de los acuerdos comerciales que vaya más allá de exportar materias primas (que tienen y seguirán gozando de arancel cero) y algunas manufacturas derivadas de las materias primas escasas con las que felizmente contamos.<sup>41</sup>

En este trabajo, hemos centrado nuestro análisis en el proyecto Hemisférico del ALCA, que a nuestro juicio constituiría una oportunidad única para lograr una liberalización y reglamentación balanceada y duradera, apoyada por un soporte institucional muy interesante para obtener flujos de cooperación y asistencia técnica.

Hemos explicado las dificultades que está enfrentando actualmente el proceso de negociación del ALCA, y estimado sus implicancias y proyección. A partir de este análisis, concluimos que el ALCA constituye de momento una alternativa incierta que corre el riesgo de convertirse en un

marco carente de compromisos sustantivos cuya negociación se prolongue demasiado antes de permitir el logro de los acuerdos necesarios para revertir la situación.

Frente a esta realidad, el Perú debe continuar su proceso de liberalización en el ámbito bilateral. Independientemente del camino, está claro que el destino es exportar, y para competir en los mercados de exportación y en la captación de los flujos de inversión se requiere de competitividad. El TLC Perú-Estados Unidos presenta ventajas únicas que pueden contribuir a mejorar la infraestructura productiva y la institucionalidad del país. El reto de la apertura a un comercio de bienes y servicios libre de restricciones, es la única forma de que nuestras empresas continúen preparándose para una competencia global, realizando alianzas estratégicas y optimizando sus procesos de manera que puedan tener éxito al momento de competir con empresas de mucho mayor envergadura, experiencia en mercados externos y capacidades tecnológicas y financieras.

La relación entre el ALCA, los bilaterales y la Ronda de Doha no debe perderse de vista al momento el aceptar concesiones en temas de la nueva agenda comercial, en particular de los temas ambiental y laboral. El otorgamiento de concesiones en el TLC no debe generar, en automático, la obligación de extender tales concesiones en el marco Hemisférico o multilateral. Debe analizarse cuidadosamente la conveniencia de concluir un ALCA de "dos caminos", a partir de los beneficios reales que podremos obtener en este nuevo esquema. 

41 De la Puente, José A. "TLC Perú Estados Unidos: El Reto de Aprovechar la Oportunidad". En Revista Legal. Estudio Muñiz. Junio 2004. Actualmente en proceso de publicación.