

Introducción

Las exportaciones en el año 2001 ascendieron a US\$ 6.937 millones, lo cual representa un crecimiento de 0,5 por ciento con respecto al año 2000. Sin embargo, de dicho monto exportado, el 68% correspondió a productos tradicionales y solo el 32% a productos no tradicionales, manteniendo casi invariable dicha proporción (ver el cuadro 1 y el gráfico 1). Cabe mencionar que un objetivo para el crecimiento de las exportaciones es lograr un ascenso en el rubro no tradicional, debido al mayor valor agregado de estas y como una manera de

evitar las consecuencias de una tendencia a la baja de los precios de los *commodities*.

Además de la concentración de las exportaciones en los productos tradicionales, existe el problema de la asimetría en la distribución de las exportaciones por empresas, ya que la gran mayoría de estas últimas exporta valores menores a US\$ 1 millón al año. Esto implica la existencia de concentración en las empresas exportadoras, pues solo el 12% de ellas representa el 94,8% del total exportado, así como una limitada capacidad dinamizadora de la economía del sector exportador actual. Ello po-

«...de dicho monto exportado, el 68% correspondió a productos tradicionales y solo el 32% a productos no tradicionales, manteniendo casi invariable dicha proporción...»

Cuadro 1

Evolución de las exportaciones peruanas (Millones de US\$)

	2001	2000	Var. %
Productos tradicionales	4.714	4.806	-1,90
Minero	3.189	3.220	-0,96
Pesquero	926	955	-2,99
Hidrocarburos	392	381	2,80
Agrícola	207	250	-17,01
Productos no tradicionales	2.192	2.054	6,73
Agropecuario	437	395	10,86
Textil	664	701	-5,26
Pesquero	208	186	11,34
Químico	246	212	16,33
Metalmecánico	158	96	64,21
Siderometalúrgico	189	215	-11,96
Otros	289	249	16,23
Otros	31	23	37,18
Total	6.937	6.882	0,80

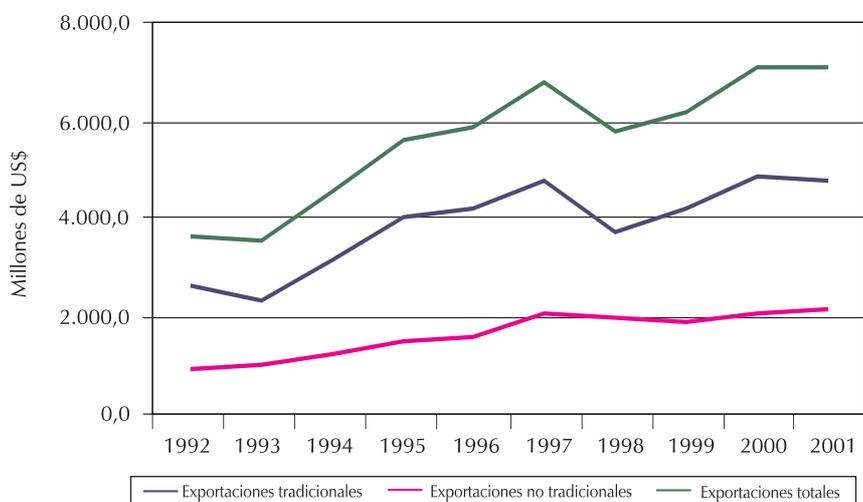
Fuente: Aduanas (www.aduanet.gob.pe)
Elaboración propia

dría explicar la propia relevancia que tiene el mercado internacional para buena parte de la población, a diferencia de otros países de la región, donde la inserción al mercado internacional es una política de Estado, totalmente aceptada por la ciudadanía.

En cuanto a las exportaciones per cápita, estas solo alcanzan la cifra de US\$ 268 por habitante, según los datos al año 2000. Al comparar con el resto de países latinoamericanos (ver el gráfico 2), nos damos cuenta de que el Perú se encuentra en una situación desfavorable porque su nivel de exportaciones per cápita está muy por debajo de los niveles presentados por Chile, Costa Rica y México, países que superan los US\$ 1.000 per cápita.

Gráfico 1

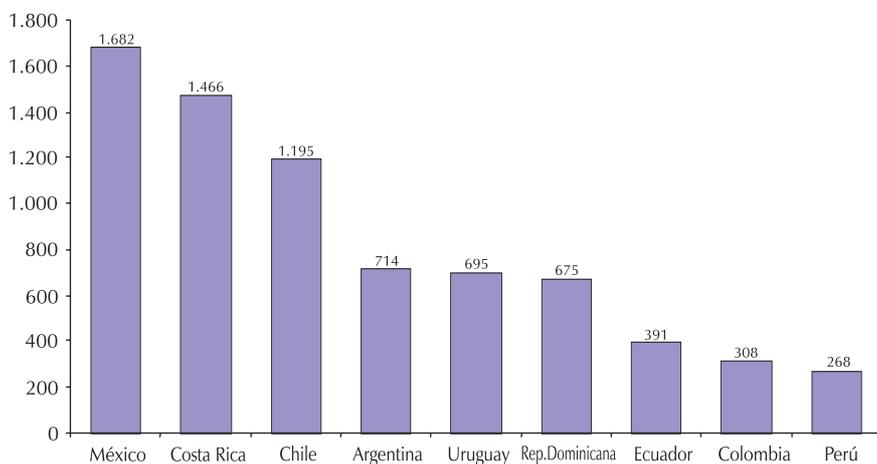
Evolución reciente de las exportaciones peruanas: 1992–2001
(Millones de US\$)



Fuente: Aduanas (www.aduanet.gob.pe)
Elaboración propia

Gráfico 2

Exportaciones per cápita, 2000
(US\$ por habitante)



Fuente: OMC (www.wto.org), United Nations Population Fund
Elaboración propia

Otro problema que se debe superar es la alta concentración de nuestro comercio en el mercado estadounidense, porque al ser dependientes de un único mercado, nuestras exportaciones e importaciones son vulnerables a

cualquier problema que surja en él. Como se aprecia en el cuadro 2, en el año 2001, el 24,9% de nuestras exportaciones se dirigió a Estados Unidos y el 30,1% de nuestras importaciones provino de dicho mercado.

«...al ser dependientes de un único mercado, nuestras exportaciones e importaciones son vulnerables a cualquier problema que surja en él»

En este ensayo se busca elaborar, brevemente, un diagnóstico de la política comercial peruana y sus estrategias de inserción en el mercado global, a través de las negociaciones comerciales internacionales. Si bien el Perú abandonó la estrategia sustitutiva de importaciones hace más de una década, no ha tenido una estrategia de crecimiento orientada hacia afuera, quizá esperando que las señales del mercado se dieran automáticamente, sin que se completaran los mercados, o que las instituciones desempeñaran un papel a favor del desarrollo del propio mercado. Creemos que se deben tomar acciones concretas en política comercial, con criterios estratégicos e incorporando la variedad de temas comerciales que hoy se negocian, y que es necesario el diseño de una estrategia exportadora que lleve a un mayor crecimiento y bienestar de la nación.

En esta misma línea de pensamiento, aunque el Perú ha mostrado mucho dinamismo en cuanto a su participación en la búsqueda de apertura de los mercados externos para los productores domésticos, a través de acuerdos preferenciales de distinto calibre, al

Cuadro 2

Distribución geográfica de las exportaciones e importaciones, 2001
(Como porcentaje, a precios corrientes)

País	Exportaciones	Importaciones
Estados Unidos	24,9	30,1
Canadá	2,0	1,4
México	1,8	2,6
Brasil	3,2	3,9
Colombia	2,2	4,0
Chile	4,0	8,0
Venezuela	2,1	4,0
Reino Unido	13,4	1,1
Suiza	4,4	1,4
Alemania	3,0	3,4
España	3,0	8,8
Japón	6,5	3,4
China	6,1	1,9
Otros	23,4	26,1

Fuente: BCRP (www.bcrp.gob.pe)
Elaboración propia

gunos con más éxito que otros, no se ha tenido un norte claro en las negociaciones comerciales. La firma de múltiples acuerdos bilaterales, frente a acuerdos más profundos, se ve como una alternativa, cuando realmente no lo es. Los primeros pueden ocasionar mayores desviaciones del comercio que los segundos y estos, a su vez, pueden generar efectos dinámicos que los primeros no. Es más, el desconocimiento de la dinámica geopolítica y geoeconómica de lo que aquí llamo la geografía del comercio internacional, lleva a declaraciones que muestran los buenos deseos de quienes hacen las afirmaciones, pero sin un sustento económico ni político.

Siguiendo a Rodrik¹, se quiere resaltar que el objetivo principal

de los hacedores de política debe ser el desarrollo económico de las naciones y que la integración al mundo debe ser una de las herramientas para el logro de este objetivo, y no ser el objetivo *per se*. Por lo mismo, es necesario señalar que se debe tener una estrategia negociadora que no observe criterios ideológicos sino pragmáticos, que sirvan para el logro del bienestar de nuestra población.

Evaluación del comercio reciente del Perú con los principales socios comerciales

El intercambio comercial del Perú se concentra básicamente en los

«La firma de múltiples acuerdos bilaterales, frente a acuerdos más profundos, se ve como una alternativa, cuando realmente no lo es»

países miembros del ALCA, de donde proviene el 72% de nuestras importaciones y se coloca el 45% de las exportaciones. El NAFTA representa para las exportaciones el 33%, siendo Estados Unidos el principal mercado con el 25%; similar comportamiento se observa en las importaciones con este bloque comercial, de donde proviene el 34%. La Comunidad Andina, si bien representa bajos niveles de exportaciones (8%) e importaciones (16%), es un importante socio por el tipo de producto que se exporta: básicamente los no tradicionales (manufactura), lo que contrasta con otros bloques comerciales (ver los cuadros 1, 2 y 3 y los gráficos 3, 4 y 5)².

1/ Rodrik, Dani (2000). "Can Integration into the World Economy Substitute for a Development Strategy", presentado en la Conferencia del Banco Mundial ABCDE. Europa, París, junio 26 – 28.

2/ Ver BID-INTAL (2002). *Informe Andino*. Washington D.C.

Cuadro 3

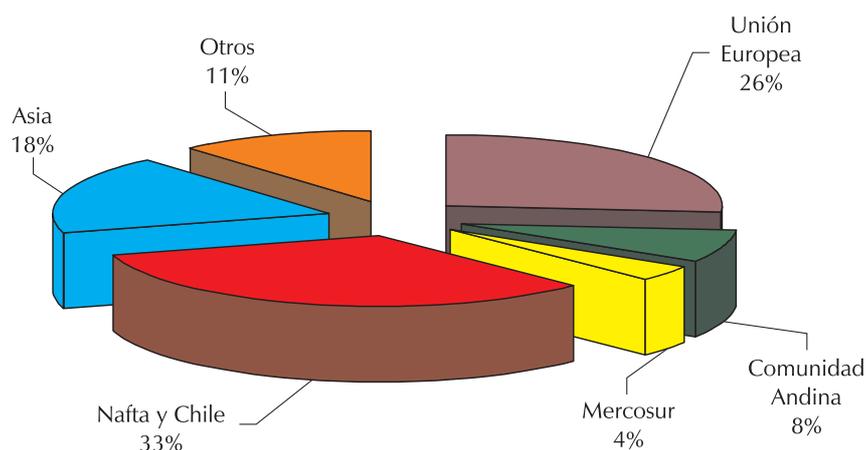
Principales socios comerciales en el ALCA: enero–julio, 2002
(Millones de US\$)

Orden	País	Exportaciones FOB	Importaciones CIF	Balanza comercial	Intercambio comercial
1	Estados Unidos ^{1/}	1.041,2	827,5	213,7	1.868,7
2	Chile	122,2	230,1	-107,9	352,3
3	Brasil	119,5	249,0	-129,5	368,5
4	Canadá	91,6	73,5	18,1	165,2
5	Colombia	85,0	261,6	-176,6	346,7
6	Ecuador	75,0	221,1	-146,1	296,1
7	México	74,4	165,4	-91,0	239,9
8	Venezuela	64,3	166,7	-102,3	231,0
9	Bolivia	51,2	32,3	18,9	83,5
10	Panamá	26,6	9,9	16,6	36,5
Total ALCA		1.838,2	2.800,5	-762,2	4.438,7
Total Mundo		4.195,6	4.191,3	4,3	8.386,9

1/: Se incluye a Puerto Rico por su condición de Estado asociado.
Fuente: Aduanas (www.aduanet.gob.pe)
Elaboración propia

Gráfico 3

Destino de las exportaciones del Perú, 2001
(Total: 6.909 millones de US\$)



Fuente: Aduanas (www.aduanet.gob.pe)
Elaboración: Mincetur

Las exportaciones de productos tradicionales alcanzan el 69%, siendo el sector minero el principal sector productivo con el 49%, seguido del pesquero con el 13%.

En tanto que en los no tradicionales resaltan el textil, con 8,7% y el agropecuario, con 6,4%. La falta de diversificación en productos con valor agregado y la

«El intercambio comercial del Perú se concentra básicamente en los países miembros del ALCA, de donde proviene el 72% de nuestras importaciones y se coloca el 45% de las exportaciones»

concentración en minerales genera una alta dependencia de los *commodities*, que en los últimos años han registrado un magro desempeño. Ese es el caso del cobre, la plata y el zinc, que desde el año 2000 han visto disminuir sus precios en 12%, 8% y 29%, respectivamente (ver el gráfico 1).

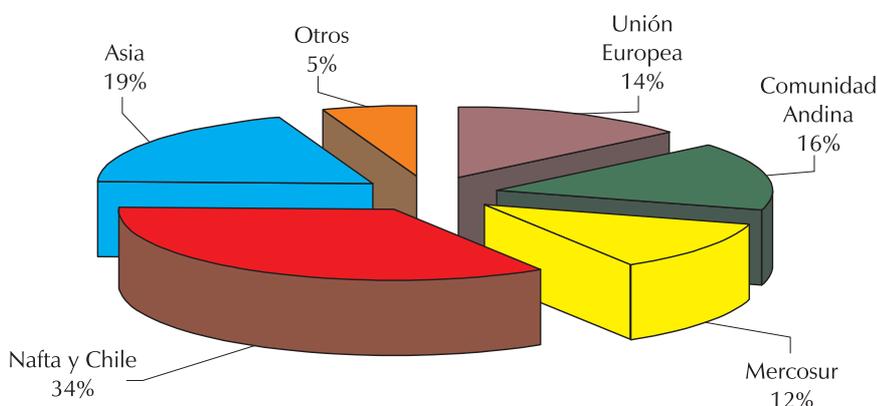
Evaluación de la política comercial peruana reciente

Política arancelaria, estructura, marchas y contramarchas

Los derechos fijados por el Arancel de Aduanas son de carácter ad valorem, aplicables sobre el valor CIF de las mercancías. En junio de 1993, se estableció un tipo arancelario del 15 por ciento para un 86 por ciento de las líneas arancelarias y un tipo del 25 por

Gráfico 4

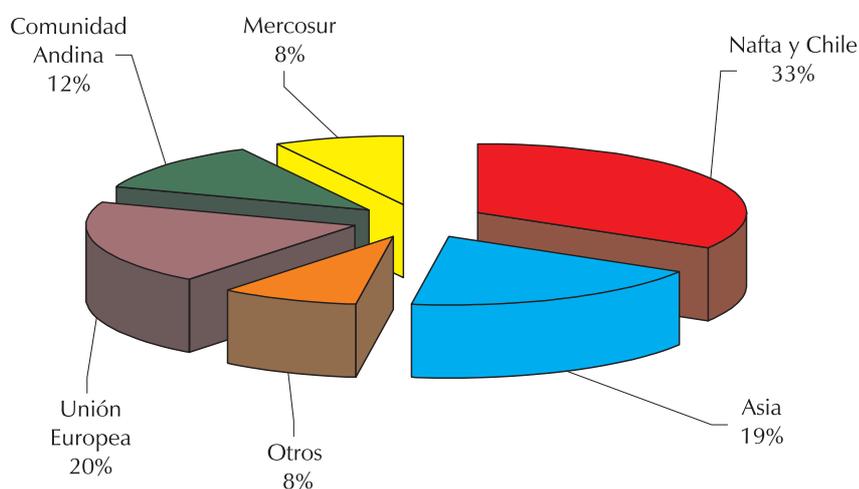
Origen de las importaciones peruanas, 2001
(Total: 7.337 millones de US\$)



Fuente: Aduanas (www.aduanet.gob.pe)
Elaboración: Mincetur

Gráfico 5

Perú: intercambio comercial, 2001
(Total: 14.246 millones de US\$)



Fuente: Aduanas (www.aduanet.gob.pe)
Elaboración: Mincetur

ciento para las demás. Esta estructura fue modificada en abril de 1997: los tipos arancelarios se redujeron a 12 y 20 por ciento. Posteriormente, con el gobierno de transición, se modificó la estruc-

tura arancelaria, al pasar a los niveles de 4, 12 y 20 por ciento. Asimismo, el 26 de abril de 2001, se redujo de 12 a 4 por ciento el ad valorem a una lista de 1.390 partidas compuestas por insumos,

partes y piezas no producidas localmente. De esta manera, el arancel promedio simple, a setiembre de 2001, se redujo de 13,5% a 11,8%; sin embargo, la dispersión arancelaria se elevó.

En marzo de 2002 se redujo la tasa ad valorem de 12 y 20 por ciento a 7 por ciento, aplicable a 1.560 partidas de bienes de capital, las cuales representaron el 27,7 por ciento de las importaciones totales en 2001. Luego, a 312 partidas afectas a esta reducción, se les aplicó una sobretasa de 5 por ciento. Con la medida aplicada, la estructura arancelaria alcanzó ocho niveles y las importaciones afectas al 12 por ciento disminuyeron de 74 a 52 por ciento. Por otra parte, de febrero a abril de 2002, el arancel promedio se redujo de 11,9 a 11,0 por ciento y el arancel promedio ponderado por importaciones de 2001, disminuyó de 11,9 a 10,8 por ciento; sin embargo, la dispersión aumentó de 28,49 a 31,76. Finalmente, en setiembre del presente año, se modificaron las tasas de derechos ad valorem CIF de las subpartidas nacionales correspondientes a maquinaria y equipo. Así, para 178 partidas arancelarias, se redujo la tasa ad valorem de 7 a 4 por ciento (ver el cuadro 4).

De estos movimientos, sobre todo en los últimos años³, es fácil deducir que no existe claridad en la política arancelaria ni en sus impactos en la asignación de recursos. En un estudio en marcha de unos colegas de la PUCP, se muestra que, a pesar de la multitud de cambios, en realidad la estructura de la protección efectiva no ha cambiado sustancialmente⁴. No estamos en un proceso de

3/ Cuatro veces en menos de dos años.
4/ Fairlie R., Alan y Jorge Torres Z. (2002). "Apertura comercial y protecciones efectivas en el Perú", Mimeo. Lima: PUCP-CIES.

Cuadro 4

Estructura arancelaria

Nivel arancelario ^{1/}	Número de partidas	Porcentaje de partidas	Importaciones CIF 2001	Descripción
0	6	0,1	0,0%	Menaje y equipaje
4	1.436	20,5	15,7%	Insumos no producidos en el país y 8 partidas de bienes de capital (arenisca, cemento aluminoso y perfiles de acero)
7	1.248	17,8	21,8%	Bienes de capital para la agricultura, industria, construcción y el transporte, con excepción de 320 partidas
9 (4 + 5)	1	0,0	0,0%	Mosto de uva
12	3.167	45,3	52,1%	Bienes de consumo, insumos y 312 partidas de bienes de capital como materiales de construcción, neumáticos nuevos, vehículos para más de 16 personas, tubos para oleoductos o gaseoductos, convertidores estáticos, construcciones prefabricadas, cemento, cal, cerámicas, ventiladores, entre otros
17 (12 + 5)	47	0,7	0,7%	Algunas carnes porcinas, maíz blanco, cebada, malta, preparados para la alimentación infantil, cerveza y licores
20	763	10,9	3,5%	Hilados, textiles, confecciones, sacos y calzado
25 (20 + 5)	329	4,7	6,2%	Productos lácteos, azúcar, maíz, arroz, papas, cebollas, ajos, frijoles, lentejas, frutas, té, café, trigo, avena, chocolate, pastas, carne ovina, bovina, porcina y aves
Total	6.997	100,0	100,0%	
Arancel promedio y arancel promedio ponderado		11,0	10,8	

1/: A abril de 2002.

Fuente: BCRP (www.bcrp.gob.pe)

Elaboración propia

real liberalización, con criterio técnico ni estratégico. Las marchas y contramarchas en política comercial son peligrosas, pues no indican a los inversionistas dónde es más eficiente y rentable realizar sus inversiones. Esto es menos transparente aún, cuando se trata de las políticas comerciales no arancelarias. Las decisiones relacionadas con sobretasas arancelarias, los derechos específicos variables, el *drawback*, entre otros, se hacen *ad hoc* al momento político y no en función de una acertada asignación de recursos, para lograr de manera armoniosa el desarrollo del país.

Política de integración

El Perú se ha mostrado muy dinámico en cuanto a su participación en la búsqueda de apertura de los mercados externos para los productores domésticos, a través de acuerdos preferenciales de distinto calibre, algunos con más éxito que otros. No obstante, no se ha tenido un norte claro en cuanto a las negociaciones comerciales. Existe un desconocimiento de los procesos de integración y de sus objetivos. Se habla de preferencias arancelarias concedidas por países como EE UU (ATPDEA) o la Unión Europea, como si fueran acuerdos

logrados con dichos países o regiones y no meras concesiones que podrían ser retiradas por los concedentes. Se promueve el bilateralismo, cuando es conocido que sus efectos pueden distorsionar considerablemente el comercio, y se desechan los acuerdos más profundos (como la uniones aduaneras o acuerdos plurilaterales), sin reconocer sus potenciales efectos dinámicos y sin aprovechar las externalidades subregionales o regionales (como es el caso de las de la CAN o el propio ALCA), y, finalmente, se olvida que el marco multilateral (Organización Mundial del Comercio-OMC) es el más

relevante para lograr impactos menos distorsionadores en el comercio (gracias a las cláusulas de nación más favorecida y trato nacional, entre otras ventajas).

En el cuadro 5 se puede observar los diferentes acuerdos preferenciales en los que está involucrado el Perú. Estos van desde preferencias otorgadas por EE UU y la Unión Europea, pasando por acuerdos bilaterales como el que se tiene con Chile, o los avances de alcance parcial con México y algunos países de Mercosur, los avances en la conformación del área de libre comercio con la CAN o el ALCA, y la búsqueda de un mercado más profundo vía la unión aduanera con la propia CAN. Lo importante de este mapa es que no son procesos excluyentes, todo lo contrario, son procesos que nos aproximan a una creciente integración al mundo y nos permiten el fortalecimiento de los mercados y la atracción de inversiones. Algunos implican compromisos de mayor profundidad para aproximarnos a la conformación de espacios económicos únicos e integrados (casi países); otros, implican ventajas dinámicas. El tema es establecer una estrategia con caminos alternativos, con los menores costos y las

mayores ventajas dinámicas para el desarrollo del país.

El ATPDEA

La aprobación, mediante la reciente firma del presidente Bush, del otorgamiento de preferencias arancelarias del ATPDEA a Perú y otros países andinos, nos pone ante un reto importante para aprovechar estas preferencias. Se debe aclarar que esta es una concesión unilateral a los países andinos y no un acuerdo comercial. Así tenemos que esta concesión termina en el año 2006 y no tendría por qué extenderse, a no ser que se demuestre el beneficio que representa para nuestro país y el Perú pudiera negociar en el ALCA (o en un potencial acuerdo bilateral con EE UU) su extensión, bajo el criterio de trato especial y diferenciado y como un derecho adquirido en un proceso previo de negociación. Sin embargo, para ello debemos demostrar que somos usuarios importantes de este privilegio y, en el caso de EE UU, que este tema se encuentra entre sus prioridades del momento.

Nuestro país ha sido merecedor del ATPA durante la última década,

pero si vemos las cifras de las exportaciones que aprovecharon esa puerta de entrada, estas se concentran en más del 70% en productos con escasa elaboración primaria, como los cátodos de cobre refinado y el zinc. Cabe resaltar, sin embargo, el logro de la exportación de espárragos, que se acercaba al 4% de los productos beneficiados con ese acceso, a pesar de que este era relativamente restringido a la contra estación; otros productos beneficiados con un importante acceso fueron algunos metales preciosos para joyería y artículos de joyería.

La ventaja que otorga esta extensión y prórroga del ATPA es la incorporación de productos textiles y de confecciones que ya venían exportándose con éxito al mercado americano, a pesar de las barreras arancelarias, gracias a la calidad de la fibra y a una adecuada inserción en las cadenas de distribución americanas, accediendo a los segmentos exclusivos (de alto margen) del mercado. Esta extensión se realiza a otros productos, como el calzado y el atún no enlatado. Sin embargo, en el sector textil y de confecciones, hay que recordar que para poder satisfacer la cuota asignada se tiene que hacer importantes inversiones en

Cuadro 5

Acuerdos en los que está involucrado el Perú

Preferencias comerciales	Acuerdos de alcance parcial	Acuerdos de alcance parcial	Área de libre comercio de complementación económica	Unión aduanera	Otros
- Unión Europea (SGPA) - EE UU (ATPDEA)	Preferencias arancelarias en el marco de la ALADI con: - Paraguay - Brasil - Uruguay - Argentina	- Argentina - México - CAN- Brasil - Chile	- CAN - CAN – Mercosur	CAN	APEC

Fuente: Mincetur (www.mincetur.gob.pe)
Elaboración propia

toda la cadena productiva. El Perú no satisface su demanda interna de algodón, básicamente porque las condiciones productivas no son óptimas. En primer lugar, por el alto número de minifundios involucrados; la ausencia de inversión en investigación y desarrollo genético de semillas, mientras que en el propio EE UU se han realizado muchos trabajos genéticos para mejorar las fibras y hacerlas equiparables a la fibra peruana extralarga; y, por último, por la propia competencia desleal del agro americano que, a través de subsidios a la exportación y ayudas internas, logra reducciones importantes del precio internacional del algodón. Por lo tanto, se debe realizar una política agraria que favorezca la aglomeración de tierras y el desarrollo de un grado de intervención en la mejora genética del algodón peruano, además de fortalecer las capacidades de negociación para combatir los subsidios agrícolas que distorsionan el comercio. De hecho, esto no se puede realizar sin el concurso de todos los participantes de la cadena productiva y del Estado.

Pero no solo son los textiles y confecciones los que tienen una oportunidad frente al ATPDEA, muchos productos agrícolas no tradicionales, como la paprika, el mango, las uvas, los tomates, las cebollas, las flores, entre varios y otros que fueron baluartes tradicionales como el azúcar, pueden acceder al mercado americano si se establecen condiciones competitivas para exportar, por lo que una política agrícola pro exportadora es fundamental. La agricultura ha sido la gran olvidada y es hora de que sea considerada como una prioridad. Igualmente, algunos productos industriales (como los cerámicos) y pesqueros (como las sardinas), que han sido exitosos en sus exportaciones a países de la región, pueden acceder al mercado gra-

«...el Perú debe aprovechar el ATPDEA, más allá de las confecciones y textiles (ya se mencionó algunos productos con gran potencial, principalmente agroindustriales la acuicultura, las artesanías, joyas y productos forestales y andinos tradicionales...»

cias a las preferencias arancelarias otorgadas; sin embargo, su aprovechamiento ha sido limitado, quizá por carecer de una adecuada información. Es oportuno que se conozca con claridad cuáles son los productos beneficiados y los requisitos que tienen para su ingreso en ese mercado. La cultura pro exportadora debera enfocarse en la reducción de costos de exportación, que va desde el tema de los fletes internos y los servicios portuarios y aeroportuarios, hasta las propias prácticas empresariales, muchas veces focalizadas en el mercado doméstico. Por lo tanto, un proceso de integración comercial moderna debe ser concertado entre los sectores productivos y el gobierno.

No debemos olvidar que estamos en competencia con otros países andinos en el aprovechamiento de

este acceso, en particular con Colombia, que tiene una agresiva política industrial y comercial (incluyendo subsidios a la exportación que todavía no van a desmantelarse), que le ha permitido no solo tener exportaciones per cápita mayores a las nuestras (ver el cuadro 1) sino más diversificadas, con fuerte predominio de las manufacturas. En el caso de las exportaciones de confecciones, están menos integradas que las peruanas, es decir son mayormente maquila, pero tienen volúmenes de exportación bastante mayores que los nuestros. Por otro lado, los andinos no son los únicos con preferencias arancelarias de esta naturaleza, los países del Caribe y los centroamericanos quieren también asegurar su presencia comercial en EE UU, en especial de su industria de confecciones y no solo la maquilera. Para ello ya está en negociación un acuerdo bilateral entre Centroamérica y EE UU, que busca asegurar estas preferencias. Finalmente, dos eventos mundiales son de suma importancia en la competencia en el mercado norteamericano. En primer lugar, el acceso de China a la OMC, cuyos costos de producción son bastante bajos en confecciones y otras industrias llamadas ligeras y cuentan también con industrias con alto componente tecnológico y, en segundo término, el fin del acuerdo multifibras del GATT en el año 2005, que obliga a la eliminación de las cuotas al acceso de estas industrias.

Por ello, el Perú debe aprovechar el ATPDEA, más allá de las confecciones y textiles (ya se mencionó algunos productos con gran potencial, principalmente agroindustriales, pesqueros en nuevas líneas como la acuicultura, las artesanías, joyas y productos forestales y andinos tradicionales, entre otros). Además, el sector servicios tiene productos de exportación que no

se aprovechan plenamente, el más conocido es el turismo, pero los servicios profesionales, energéticos y otros, podrían ser mejor aprovechados dada esta ventana de oportunidad.

Del ATPDEA al ALCA: perspectivas

Es muy importante reconocer que el Perú debe establecer una estrategia de integración al mundo por los beneficios que ello implica, no solo para atraer inversiones o mejorar el acceso a mercados, sino también porque es un instrumento de mejor asignación de recursos en la economía y, finalmente, porque permite lograr el desarrollo y el bienestar nacional. Sin embargo, no debemos olvidar que esta estrategia se debe plantear reconociendo la geografía del comercio mundial y hemisférico, en particular. El contexto de negociación más importante es el multilateral, la OMC. Se está abriendo una nueva ronda de negociaciones, donde los principales actores deberán revelar sus intereses. Por ejemplo, no se puede hablar de una liberalización comercial en el sector agrícola, si no se tiene claro que el tema es central en las negociaciones de Europa y EE UU frente al resto del mundo, y así en los diferentes temas. No se puede hablar de la muerte del ALCA, cuando aún se está negociando y los principales actores, EE UU y Brasil, tienen intereses geopolíticos para extender y asegurar el mercado regional. ¿Por qué darle partida de defunción a la CAN, si puede servirnos como mercado ampliado y mecanismo de negociación frente al Mercosur, EE UU o la Unión Europea? De hecho, se considera que las negociaciones con la CAN, el ALCA y con el propio EE UU pueden ser complementarias, dado que sus niveles de profundidad son diferentes.

Al elaborar nuestra estrategia negociadora debemos preguntarnos: ¿tenemos acaso claro los intereses y prioridades de nuestros principales socios comerciales?, ¿venimos desarrollando una estrategia hacia fuera o solo es un deseo virtuoso, sin oferta exportable y sin deseos de realizar las reformas reales que nos den competitividad?, ¿qué clase de reformas internas debemos realizar para lograr ser exitosos en nuestro frente comercial y, por consiguiente, en su impacto en el bienestar y la eficiencia de nuestro país?

Es el momento de plantear un acuerdo nacional que ubique al Perú como un país exportador, para ello también debemos ser eficientes importadores, con mercados profundos y acuerdos bilaterales que no nos resten competitividad. Es el momento de plantearse más que una estrategia comercial, una verdadera estrategia de desarrollo.

Cuando se habla de política arancelaria, no solo se debe tener en cuenta los aranceles nominales, sino especialmente la protección efectiva. Se debe considerar los aranceles de los insumos utilizados en la producción de bienes. En el caso peruano, esta medida permite comprobar que, a pesar de los diversos cambios de las políticas relacionadas con los aranceles nominales, la estructura de protección efectiva se mantiene en términos cualitativos, aun cuando cambien los niveles. Seguramente, esta no fue la intención de quienes diseñaron dicha política y es un problema a tener en cuenta.

Más que unilateralizar el debate sobre “política arancelaria”, se debe debatir sobre la “política comercial” en su conjunto. El tema arancelario es cada vez menos importante, porque existen otros temas como el de los estándares, subsidios, políticas de competencia, servicios, propiedad intelectual, etc., que están vigentes en la agenda de negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Por lo tanto, la definición de una estrategia y el tipo de política comercial del país tienen que ser compatibles con las normas que la OMC define. Los avances en las negociaciones regionales y hemisféricas también dependerán de esto.

Si no se avanza en los acuerdos multilaterales, entonces, se otorgará una mayor preponderancia a los acuerdos regionales y/o hemisféricos. Así, pues, nuestra política y estrategias comerciales están condicionadas por estos procesos.

No estamos en un mundo ideal, estamos en un mundo imperfecto del *second best*, en el que evaluar y cuantificar los costos y beneficios es muy complicado, porque en estos acuerdos (bilaterales, regionales y hemisféricos) existen diversos costos: sectoriales, fiscales, entre otros.

Para diseñar una estrategia se debe construir evidencia empírica que permita estimar cuáles son los costos y beneficios de los distintos escenarios, pues hoy esta información no existe en la magnitud requerida. Esto último es clave. En el ALCA no están planteados mecanismos de compensación, lo que es una debilidad del regionalismo y de la globalización. Diseñar mecanismos de redistribución para los perdedores es muy complejo.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en reciente informe, reconoce esto, así como los problemas derivados de los acuerdos radiales y del *spaghetti bowl*, sobre el que llamara la atención Bhagwati. Los acuerdos tipo radial (países líderes que establecen acuerdos bilaterales con otros, pero no hay ese mismo acceso al mercado entre los países que hicieron el acuerdo inicial con el líder) presentan una limitación muy seria: resultan ser menos eficientes que un acuerdo hemisférico global.

El *spaghetti bowl* es un problema porque hay tal trama de acuerdos bilaterales y regionales, que es muy difícil estimar cuál es el balance para un país y para una región. ¿Cómo hacemos para solucionarlo y para que la política

«Para diseñar una estrategia se debe construir evidencia empírica que permita estimar cuáles son los costos y beneficios de los distintos escenarios, pues hoy esta información no existe en la magnitud requerida»

comercial tenga mayor coherencia? Necesitamos que los acuerdos regionales sean más profundos que los hemisféricos, y que estos últimos tengan mayor profundidad que el acuerdo con la OMC. Como resultado, tendríamos los siguientes efectos:

1. Al ingresar en un mercado común y con mayor movilidad de factores, se tendría más posibilidad de competir desde la Comunidad Andina. Sin embargo, si esta no avanza, no habría ventajas evidentes sobre el ALCA.
2. Un acuerdo regional es importante para tener acceso a mercados, en el caso que las negociaciones multilaterales fracasen. Además, se dinamizan

las exportaciones de mayor valor agregado.

3. En los acuerdos regionales se pueden hacer obras de integración fronteriza e infraestructura. Las condiciones de vecindad son fundamentales.
4. Mejora el poder de negociación y estabilidad de los acuerdos. Además, se estimula la llegada de inversión extranjera.

En concreto, tenemos dos estrategias: a) firmar un tratado bilateral con EE UU y otros países o bloques; y b) profundizar la CAN y, desde allí, tener una política de regionalismo abierto con otros países y/o bloques. Ambas son complementarias. Lo crítico es definir una adecuada inserción internacional (de comercio, integración y negociación) y mantener y consolidar la estabilidad macroeconómica. En suma:

1. Estar en la Comunidad Andina es compatible con el ALCA.
2. Se tiene un mayor poder de negociación al estar en la Comunidad Andina.
3. Se atrae más inversión directa extranjera, aunque se debería evaluar cómo se distribuyen los beneficios.
4. La desviación del comercio no es siempre negativa y no es significativa, con aranceles bajos y escasa dispersión. Además, pueden haber efectos dinámicos de la integración que mejoren la competitividad internacional.
5. En cuanto a la política macroeconómica, no deben existir disparidades y desequilibrios significativos, especialmente en el aspecto cambiario.
6. Existen acuerdos Norte–Norte, Sur–Sur y Norte–Sur. Diversas instituciones quieren conven-

cernos de que los acuerdos Sur–Sur no han funcionado, y que debemos restringirnos a los acuerdos Norte–Sur.

Esto aún debe ser comprobado empíricamente, ya que hay experiencias de éxito y fracaso en los distintos tipos de acuerdos. Además, no necesariamente un acuerdo Norte–Sur (ALCA, por ejemplo) tendría un saldo favorable. En cualquier caso, debe diseñarse una política comercial que permita la mejor inserción del país en el plano internacional y que contribuya a una estrategia de desarrollo sostenible.

7. Se debe desideologizar el debate y, sobre la base de la evidencia empírica, formular propuestas para generar una posición internacional de consenso para el Perú.

Victoria Elmore – MINCETUR

En primer lugar, se debe resaltar las amplias coincidencias de los expositores que han antecedido, en el sentido que las estrategias de negociaciones comerciales internacionales del Perú son complementarias y no excluyentes, como se puede observar a continuación.

El MINCETUR dirige la política comercial del Perú, cuyo objetivo es lograr un mayor acceso de nuestros productos de exportación a los diferentes mercados mundiales. Para ello se está desarrollando una labor paralela: por un lado, una intensa política de negociaciones comerciales internacionales y, por otro lado, la promoción y desarrollo de la oferta exportable.

En relación con la política de negociaciones comerciales interna-

cionales, estamos trabajando intensamente en distintos foros comerciales en el nivel subregional, regional, hemisférico y multilateral. La OMC es un foro prioritario, en el que se negocian las normas internacionales del comercio, se consolidan los niveles de apertura y, por tanto, se da estabilidad a las reglas de juego del comercio internacional. Asimismo, es importante mencionar el mecanismo de solución de diferencias de la OMC, que ha permitido que países en desarrollo, como el nuestro, hayan sido favorecidos en varias ocasiones.

Por otro lado, el intercambio comercial del Perú no se encuentra concentrado: está relativamente diversificado entre EE UU, la Unión Europea y Asia, representando cada uno entre el 20% y el

«...el intercambio comercial del Perú no se encuentra concentrado: está relativamente diversificado entre EE UU, la Unión Europea y Asia, representando cada uno entre el 20% y el 30% del total de las exportaciones»

30% del total de las exportaciones. Ello se refleja en la intensidad de las negociaciones que llevamos a cabo en los diferentes foros.

En cuanto a la promoción de exportaciones, se está elaborando un plan nacional de exportaciones y se está preparando la implementación de oficinas regionales comerciales, que contribuyan con la descentralización del comercio. Un aspecto nuevo es que estamos impulsando el desarrollo de una cultura exportadora en el país, pues debemos recordar que como la promoción y las negociaciones comerciales se complementan, se debe tener una visión integrada. En ese sentido, el gobierno está trabajando para tener una política comercial de largo plazo.

La política arancelaria se orienta a proveer niveles adecuados de competencia para la producción nacional, que estimulen la inversión productiva y competitividad de nuestras exportaciones. En el contexto del proceso de globalización, se ha optado por participar en la unión aduanera andina bajo el enfoque de regionalismo abierto, como instrumento para su inserción en el mercado internacional. En esa dirección, la política de integración en el marco de la Comunidad Andina, apunta al perfeccionamiento de la integración andina para alcanzar el mercado común en el año 2005.

*«Debemos
mencionar que
la estrategia
regional y la
bilateral no son
excluyentes, sino
complementarias»*

Debemos mencionar que la estrategia regional y la bilateral no son excluyentes, sino complementarias. En cuanto a la relación bilateral con EE UU, el sector privado y el sector público deben trabajar juntos para aprovechar plenamente las preferencias otorgadas en el ATPDEA. De manera paralela, se está evaluando la posibilidad de iniciar consultas formales con EE UU, con miras a lograr un Acuerdo de Libre Comercio (ALC). El ATPDEA se encuentra sujeto a ciertos condicionamientos y podría ser retirado unilateralmente, mientras que un ALC es más estable en el tiempo, de manera que sería más atractivo para futuros inversionistas.

Luego de la exitosa negociación del ATPDEA, tenemos el reto de ir más allá y buscar la consolidación de este acceso preferencial al mercado más importante. Existen dos mecanismos o modalidades

que garantizarían un acceso permanente y vinculante con EE UU: el ALCA y un ALC, que sería una forma de anticiparnos al ALCA.

Como se conoce, el Perú no es parte del TPA (*Trade Promotion Authority*) de EE UU. Sin embargo, no es una condición indispensable contar con el TPA para iniciar una negociación comercial con dicho país.

El ALCA es un reto en el que se encuentran involucrados, desde 1994, 34 países del Hemisferio y debe entrar en vigencia en el año 2005. La agenda de la negociación es más amplia que solo los aranceles, abarca todos los temas comerciales: acceso a mercado de bienes, servicios, inversiones, propiedad intelectual, compras gubernamentales, temas normativos. En el ALCA y la OMC, el tema de las discusiones agrícolas es muy complejo y su avance es muy lento; por su parte, la Comunidad Andina ha propuesto la vinculación de la desgravación arancelaria a la eliminación de los subsidios agrícolas. Para el Perú, las disposiciones sobre trato especial y diferenciado por niveles de desarrollo de los países en el ALCA son fundamentales. Asimismo, otorgamos la máxima importancia a la implementación del Programa de Cooperación Hemisférica, aprobado en la reunión ministerial de Quito.
