

¿Es necesaria la firma del TLC Perú-EEUU?¹

Ph.D. Mario Tello² – PUCP

Cuatro aspectos referentes al tratado (acuerdo) de libre comercio (TLC) entre el Perú y los Estados Unidos están encausando el pensamiento del Gobierno peruano a la necesidad de aprobar y firmar el acuerdo. El análisis de estos aspectos desarrollado en este trabajo sugiere por un lado, que dicha necesidad es más aparente que real. Así, la pregunta o decisión de si se debe firmar o no el tratado no es la relevante. La firma o no firma del tratado no solucionará los problemas básicos de desarrollo que la economía peruana requiere resolver. De otro lado, sugiere una serie de lecciones a tomarse a cuenta en futuros procesos de integración.

Introducción

El 18 de noviembre de 2003, Robert Zoellick –jefe de los representantes comerciales del Gobierno americano– anunció la intención del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos de iniciar negociaciones con Colombia y Perú y Ecuador³ para la elaboración de un tratado comercial entre dicho país y los países andinos (a excepción de Venezuela). Desde ese anuncio, se han llevado a cabo doce rondas de negociaciones y las proyecciones del Gobierno peruano es que la firma del tratado se logre antes de finalizar el año 2005. El presente trabajo analiza y delinea cuatro aspectos referentes al tratado que están encausando el pensamiento del Gobierno peruano a la necesidad de aprobar y firmar el Tratado de Libre Comercio (TLC) Estados Unidos-Perú. Estos aspectos: i) han condicionado al proceso de negociación; ii) podrían limitar los potenciales impactos económicos del tratado; y iii) sirven como lecciones para posteriores negociaciones (en particular, con la Unión Europea y los países asiáticos). El trabajo tiene cinco secciones: las cuatro primeras ana-

«...existen razones de suma importancia para los Estados Unidos de negociar en diversos frentes regionales frente a la estrategia multilateral, a través de las rondas de negociación de la OMC...»



Foto CIES

Libre comercio y bienestar. La eliminación de las distorsiones del mercado no garantiza el aumento del bienestar

lizan un aspecto por sección y la última sección presenta una serie de reflexiones finales que sirven como lecciones para futuros procesos de integración.

La motivación política-económica de los TLC⁴

El primer aspecto que condiciona al proceso de negociación es el relacionado con los motivos políticos y económicos de ambos gobiernos a firmar un TLC. Contrario a lo que podría esperarse de las negociacio-

- 1/ Este trabajo es una versión revisada del documento presentado en la conferencia "The U.S.-Andean Free Trade Negotiations: Issues and Prospects", patrocinado por el CIES y el Center for Latin American Issues of the George Washington University, en Washington, D.C., en octubre de 2005. El autor agradece los comentarios expuestos en la conferencia, en particular los de Liliana Rojas, Shane Hunt, Javier Iguñiz y Masakazu Watanuki.
- 2/ Profesor visitante de la Florida State University, profesor principal e investigador del Departamento de Economía y CENTRUM Católica de la PUCP.
- 3/ En un inicio, Bolivia fue consultado a participar. Al final, su participación ha sido solo presencial.
- 4/ Esta sección se basa en Tello, Mario (2004a). *Los impactos económicos del TLC: teoría, motivaciones y estimaciones*. En procesamiento; y en Schiff, Maurice y L. Alan Winters (2004). *Regional Integration and Development*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

nes entre un país grande y rico con uno pobre y pequeño, existen razones de suma importancia para los Estados Unidos de negociar en diversos frentes regionales frente a la estrategia multilateral, a través de las rondas de negociación de la OMC (Organización Mundial de Comercio). Entre las principales tenemos:

- i) A inicios del siglo XXI, la demanda de América Latina de bienes y servicios provenientes de los Estados Unidos representa el 22% de las exportaciones totales de dicho país y 18% de las importaciones, lo cual convierte a la región (como un todo) como uno de los principales mercados para los Estados Unidos.
- ii) El cambio de estrategia de los Estados Unidos, propulsada por su embajador Zoellick desde los años 1980, que propone la liberalización comercial, la competencia entre países y emprender negociaciones en todos los frentes (global, regional y bilateral) y de forma simultánea. Al respecto, Zoellick (2001)⁵ escribe: “negociando en múltiples frentes, nosotros podemos crear una competencia en liberalización que promoverá la apertura de los mercados alrededor del mundo”.
- iii) La potencial área de libre comercio entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos, incluyendo Brasil y Argentina, le es útil en tres sentidos: a) le otorga un poder de negociación ante la Unión Europea y las negociaciones en Doha (dado que sus “aliados” serían los países de América Latina); b) puede usar las áreas de libre comercio como un instrumento para “convencer” a los países de la región para que adopten varias reformas

«La importancia de estos tratados para los Estados Unidos, a la fecha, no ha sido suficientemente aprovechada por los países andinos, que por su concentración en temas puntuales no han tomado ventaja del tratado en su conjunto»

políticas (hacia la democracia) y económicas (apertura y flexibilización de los mercados) que desea promover; y c) para incrementar su comercio y, por ende, su producción y empleo.

- iv) La estrategia de múltiples frentes le permite a los Estados Unidos tres ventajas adicionales: a) *La secuencial*, mediante la cual obtiene acuerdos de manera sucesiva en los diversos procesos de negociación, desde los bilaterales hasta los globales. b) *La concurrente*, que hace posible que los Estados Unidos negocie acuerdos discriminatorios a favor o en contra de ciertas regiones, para luego extenderlos a las negociaciones globales. Esta ventaja ejerce presión para que los otros países sigan en las líneas del acuerdo. c) *La de alternativa*, la cual permite acuerdos discriminatorios, pero que no son extendidos luego a las negociaciones globales.

La importancia de estos tratados para los Estados Unidos, a la fecha, no ha sido suficientemente aprovechada por los países andinos, que por su concentración en temas puntuales no han tomado ventaja del tratado en su conjunto. A diferencia de los Estados Unidos, las razones políticas y económicas del Gobierno peruano no son tan claras como las del Gobierno americano. Más allá del mérito (de connotación política) de pasar a la historia como la administración que firmó un tratado con los Estados Unidos y, de otro lado, de la usual retórica de que tratados de libre comercio generan empleo, inversión, desarrollo, etc. para los países en desarrollo, el Gobierno peruano no ha tenido ni tiene una estrategia de desarrollo definida que interrelacione (integre, complemente, etc.) la estrategia comercial (en general, y las de integración en particular) y las del resto de sectores dentro de una agenda consistente de desarrollo (interna y externa) que requiere la economía peruana. Como consecuencia de las diferencias de las razones políticas-económicas entre los dos países, el Gobierno peruano aparentemente esta condi-

Foto CIES



Estrategia del desarrollo. Estrategia comercial y de integración debe ser consistente con estrategia de desarrollo económico.

5/ Zoellick (2001). “The United States, Europe and the World Trading System”, Remarks before the Kangaroo Group. Strasbourg: 15 de Mayo.

cionado al “pensamiento” de la necesidad de la firma del tratado. De acuerdo con dicho “pensamiento”, la no firma del tratado sería muy costosa económica y políticamente.

Desarrollo, estrategia comercial e integración⁶

El segundo aspecto que condiciona el proceso es el papel que desempeña la estrategia comercial y los procesos de integración dentro de la estrategia de desarrollo general de una economía en desarrollo. El desarrollo económico:

“Representa la transformación de una sociedad, el movimiento de formas tradicionales (de relaciones; de formas de pensar; de formas de abordar la salud y la educación; de procesos de producción) a formas más modernas. A diferencia de las sociedades tradicionales que aceptan el “statu-quo”, las sociedades modernas reconocen y buscan el cambio, reconocen que los individuos pueden tomar acciones que generen incrementos de productividad; mejoras en la salud y niveles de educación y motiven a formas científicas de pensar” (Stiglitz 1998).⁷

Este enfoque de desarrollo dista radicalmente del enfoque de los fundamentos del crecimiento que está implícito en la “jerga política-económica” de las administraciones del Gobierno peruano, desde hace más de medio siglo. Así, Stiglitz (1988)⁸ escribe al respecto:

“Una pregunta central en el desarrollo económico es ¿cómo explicamos las diferencias del nivel y tasas de crecimiento del ingreso por habitante entre los países ricos y pobres?. En los 1950s y 1960s, la respuesta estándar es que los países pobres y ricos son similares excepto en la dotación de factores o recursos [fuentes del crecimiento]... así la prescripción de política es el incrementar estos recursos [a través de medios internos como aumentar el ahorro o externo, inversión, los niveles de educación o a través de la ayuda extranjera, etc.,]... hoy en día esta respuesta no parece convincente ante los hechos de que los países [pobres y ricos] no convergen en ingresos por habitante... como consecuencia, las diferencias entre países pobres y ricos se deben a otras diferencias importantes... desarrollo no puede ser visto solamente como un proceso de acumulación o incremento de los factores [fuentes del crecimiento], sino como un proceso de cambio de la sociedad.”



Foto CIES

Estrategia comercial. Los Estados Unidos han preferido fragmentar la negociación de acuerdos comerciales con América Latina en diversos frentes regionales.

Bajo el enfoque “moderno” del desarrollo, la estrategia de desarrollo conjuga, coordina, sistematiza, ordena e interrelaciona las estrategias sectoriales y las comerciales, y las internaliza de forma consistente, de tal manera que se refuercen mutuamente en función del objetivo de la estrategia.⁹ Ante la ausencia de dicha estrategia de desarrollo o cuando la estrategia comercial (y la de integración) está separada de la del desarrollo, los resultados de la estrategia comercial, aun cuando sea de corte liberal, no necesariamente producen los efectos que de ella se esperan. Países como Estados Unidos y los miembros de la Comunidad Europea, dados sus niveles de desarrollo, están permitiendo la apertura en acuerdos regionales porque los problemas de y el nivel del desarrollo son distintos a los países pobres. Así, la defensa (o el ajuste de) de las industrias que compiten con las importaciones y las posibilidades de mejora de los productos de dichas industrias (por la calidad y tipo de los productos importados) tienen una mayor probabilidad de éxito en dichos países que en los países en desarrollo, que no cuentan con los medios

6/ Tello, Mario (2006). “Desarrollo Económico Local: Una Revisión de la Literatura”. Lima: Proyecto Red- CIES (en preparación).

7/ Stiglitz, Joseph (1998). “Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes”. Prebisch Lecture, UNCTAD. Ginebra, Suiza: 19 de octubre.

8/ Stiglitz, Joseph (1988). “Markets, Market Failures and Development”, en *The American Economic Review*, vol. 79, Nº 2. Nashville: American Economic Association, mayo, pp. 197-203.

9/ Elevar sosteniblemente la calidad y estándar de vida de los habitantes de la economía sin pobreza.



El TLC y la economía. El tratado no solucionará problemas centrales de la economía

y recursos (por la ausencia de otros factores no incluidos en una estrategia comercial) para dicha defensa. Lo mismo sucede con el desarrollo de las exportaciones, debido a la “ampliación” u “oportunidades” de un mayor mercado.

Más aún, ante la falta de una estrategia de desarrollo y las distintas distorsiones en las economías pobres, las supuestamente ventajas comparativas y competitivas de los productos actuales y potenciales pueden ser erosionadas por la temprana competencia o por el desconocimiento que existe sobre estas. Como consecuencia, una estrategia comercial de corte (o discriminadamente) liberal, que se implementa independientemente de la estrategia de desarrollo, no necesariamente produciría beneficios para las economías en desarrollo.

La experiencia de los países asiáticos (incluyendo el Japón) muestra cómo las estrategias de desarrollo y comerciales interdependientes y aplicadas de forma ordenada han tenido mayores éxitos, en términos de desarrollo económico, que aquellos países donde la estrategia comercial se ha implementado de forma separada. Más aún, el récord de los países asiáticos se ha producido en un período donde existía un mayor grado de proteccionismo de parte de los países desarrollados que el que actualmente existe.

El caso de México sustenta también los argumentos precedentes. De acuerdo con el trabajo del Banco

Mundial (2004),¹⁰ la tasa de crecimiento del PBI real por habitante antes de la firma del NAFTA (1985-1993) fue de 1,1% y en el período pos NAFTA (1994-2001) fue de 1-2%. Las cifras de pobreza fueron 22,5% - 47,8% en el período pre-NAFTA y 24,2% - 41,1% en el período pos NAFTA. Los salarios reales decrecieron en el período pos NAFTA y el sector transable duplicó su participación en el PBI en el mismo período. Aunque es difícil atribuir qué parte de los cambios pos NAFTA son consecuencia del acuerdo, es evidente que en términos de desarrollo (medido por el PBI real per cápita, índices de pobreza y la tasa de crecimiento de los salarios reales) no hubo cambios significativos entre ambos períodos. De otro lado, el cambio evidente fue la estructura productiva desde los productos destinados al mercado interno hacia los destinados al mercado externo (en particular, el americano). De la evidencia tampoco se puede extraer la conclusión que sin NAFTA, México hubiese tenido un desempeño negativo en términos de los tres indicadores de desarrollo. El análisis apropiado es conjugar los aspectos/factores clave de desarrollo (incluyendo NAFTA) que incidieron en los indicadores de desarrollo. Una de las conclusiones finales del estudio es que los beneficios del NAFTA pudieron ser mayores, si las condiciones iniciales y los factores de desarrollo¹¹ (que forman parte de una estrategia de desarrollo) hubiesen sido favorables y consistentes con el acuerdo.

Al igual que los aspectos políticos-económicos, la ausencia de una estrategia de desarrollo del Gobierno actual también produce el pensamiento de la “necesidad de la firma del tratado”, atribuyendo al tratado (con el conjunto de “compensaciones” sectoriales que este fuerza al Gobierno) el de ser parte de los instrumentos de desarrollo que la economía requiere.

«...ante la falta de una estrategia de desarrollo y las distintas distorsiones en las economías pobres, las supuestamente ventajas comparativas y competitivas de los productos actuales y potenciales pueden ser erosionadas por la temprana competencia o por el desconocimiento que existe sobre estas»

10/ Lederman, David; William Maloney y Luis Servén (2004). *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

11/ Tales como los institucionales, educativos, y políticas de innovación tecnológica.

Cuadro 1

Temas de negociación por tipo de plazo de sus impactos económicos

Corto plazo	Mediano-Largo plazo
<ol style="list-style-type: none"> 1. Acceso a mercados <ol style="list-style-type: none"> 1.1 Aranceles Canasta A: Desgravación inmediata, 2.868 partidas (más dos partidas de productos usados) 1.2 Restricciones no arancelarias (RNA) <ul style="list-style-type: none"> - Eliminación del <i>drawback</i> - Zonas francas 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acceso a los mercados <ol style="list-style-type: none"> 1.1 Aranceles Canasta B: a 5 años (1.916 partidas); Canasta C: a 10 años (1.936 partidas); Canasta D: Más de 10 años (270 partidas) 1.2 Restricciones no arancelarias (RNA) <ul style="list-style-type: none"> - Obstáculos técnicos - Medidas sanitarias y fitosanitarias - Procedimiento y Administración aduanera (incluye normas y reglas de Origen); - Salvaguardias, <i>dumping</i>, políticas de competencia
<ol style="list-style-type: none"> 2. Agricultura <ol style="list-style-type: none"> 2.1 Eliminación de franja de precios 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Agricultura <ol style="list-style-type: none"> 2.1 Salvaguardias agrícolas - Apoyo de Estados Unidos al sector agrícola (RNA) 3. Compras gubernamentales (RNA) 4. Propiedad intelectual (RNA) 5. Inversiones y servicios (Transfronterizos, financieros, comercio electrónico, etc.) (RNA) 6. Asuntos laborales (RNA) 7. Solución de controversias 8. Medio ambiente (RNA)

Fuente: Elaboración propia.

Los temas de negociación y los impactos económicos

Los cuadros del 1 al 3 presentan, por un lado, los principales temas que se han incluido en el tratado (cuadro 1). De otro lado, resume las restricciones arancelarias (RA, cuadro 2) y no arancelarias (RNA, cuadro 3) que enfrenta el sector transable peruano y el americano.

El tratado de libre comercio del Perú con los Estados Unidos es más que un área de libre comercio en la que no solo se incluye una reducción y/o eliminación de las restricciones arancelarias, sino que además aborda temas correspondientes a las denominadas restricciones no arancelarias, tales como obstáculos técnicos, medidas sanitarias, fitosanitarias, procedimientos y administración aduanera, inversiones, servicios, propiedad intelectual entre otros (véase el cuadro 1). Desafortunadamente, a lo largo de las negociaciones, los temas más sensibles han sido los arancelarios (en particular, para ciertos productos agropecuarios y manufacturados) y los correspondientes a las patentes en el sector farmacéutico.¹² Estos

dos temas han dominado y concentrado la discusión del TLC. Como consecuencia, al “resolver” el problema arancelario y de patentes a través de “compensaciones”¹³ a los sectores “afectados”, el Gobierno también está siendo condicionado a la necesidad de firmar el tratado. Más aún, un argumento adicional de presión para la firma es que sin el tratado los beneficios del ATPDEA (que vence a fines de 2006) serían eliminados.

Los cuadros 2 y 3 muestran que, contrario al énfasis otorgado por el Gobierno a los temas arancelarios, las restricciones arancelarias, con o sin el ATPDEA, no son las más importantes en términos: i) del nivel de aranceles iniciales entre los dos países y ii) de la magnitud de los impactos económicos que estos po-

12/ Este tema requiere ser incorporado como parte de una estrategia general sobre las RNA y de la posición del país respecto de los derechos de protección a la propiedad intelectual de origen internacional.

13/ Tales como subsidios o menores impuestos indirectos en el sector/producto afectado.

Cuadro 2

Distribución de las partidas arancelarias por niveles de tasas arancelarias del Perú y los Estados Unidos, 2004

Nº de partidas arancelarias		Intervalos de la tasa (%)	% VX Perú – EEUU	% VM Perú – EEUU
Perú	Estados Unidos			
1	4.049	0	73,59	0,01
867	64	]0 - 4]	6,33	21,34
919	65	]4 - 7]	0,68	31,79
1.905	188	]7 - 12]	3,61	36,91
783	117	]12 - 20]	15,76	9,95
0	10	]20 + [	0,03	0,00
<i>Total</i>	<i>4.475</i>		<i>100</i>	<i>100</i>
<i>Promedio arancel</i>	<i>4.493</i>		<i>3,40</i>	<i>9,0</i>

Fuente: Elaboración propia. % VX= Participación del valor total de las exportaciones. % VM= Participación del valor total de las importaciones

Cuadro 3

Cobertura de las medidas no arancelarias del Perú y los Estados Unidos, 2000-2002

Sector (Código SITC)	Perú	Estados Unidos
1. Productos primarios (0 - 4, 68)	0,88	4,69
Productos agrícolas (0 - 2, 4)	1,03	4,56
Productos mineros (3, 68)	0,00	5,44
2. Manufacturas (5 - 8 excepto el 68)	0,03	5,23
Hierro y acero (67)	0,00	42,44
Productos químicos (5)	0,00	3,35
Otros productos semimanufacturados (61- 64, 66, 69)	0,00	4,59
Maquinaria y equipo de transporte (7)	0,07	5,18
Textiles y vestidos (65, 84)	0,06	1,13
3. Otros bienes de bonsumo (81 - 83, 85, 87 - 89)	0,00	0,92
4. Otros productos (9)	0,00	0,00
<i>Todos los productos (0 - 9)</i>	<i>0,22</i>	<i>5,08</i>

Fuente: Tello 2004

drían ocasionar en la economía peruana. Así, las cifras del cuadro 2 muestran que mientras el promedio de arancel impuesto por el Perú a las importaciones provenientes de los Estados Unidos es de 9%, el que Estados Unidos impone a las exportaciones peruanas es de 3,4% con el ATPDEA y 4,7% sin el ATPDEA.¹⁴ De otro lado, cerca del 74% del valor de las exportaciones peruanas a los Estados Unidos no paga aranceles y sin el ATPDEA, esta cifra supera el 50%.

«...los potenciales beneficios en el desarrollo de la economía podrían ser mayores, si el énfasis de las negociaciones se hubiese concentrado en ganancias específicas y concretas tendientes a una reducción de las RNA [...] fundamentalmente para los productos nuevos»

14/ Tello, Mario (2004). "Inventario de Restricciones al Comercio Exterior Peruano". Lima: MINCETUR-BID.



El desarrollo y el TLC: Es necesario evaluar en qué medida las áreas comerciales preferenciales contribuyen con el desarrollo

El cuadro 3 muestra la incidencia de las RNA, que contrasta notablemente con el de las RA. Así, el grado de incidencia (cobertura)¹⁵ de las RNA es 5 veces mayor para las exportaciones peruanas que se destinan a los Estados Unidos que para las importaciones que provienen desde dicho país. De otro lado, esta mayor incidencia se mantiene para todos los sectores de exportación.¹⁶ Independientemente del papel que desempeñan los procesos de integración en las estrategias de desarrollo de los países, la literatura de las áreas preferenciales de comercio ampliadas (APCA) sugiere:

- i) En APCA entre países grandes y ricos (como los Estados Unidos) y los pequeños y en desarrollo (como el Perú), las ganancias (si hubiese alguna) de una reducción discriminada de los aranceles serán más pequeñas para este último grupo de países, cuando el promedio de las tasas (y la dispersión) arancelarias de los países en desarrollo son mayores que las que imponen los países grandes y desarrollados miembros de área (Panagariya 1999).¹⁷
- ii) Mientras los efectos de la reducción de las RA son en general inmediatos y de corto plazo, los efectos de las RNA son, por un lado, los más importantes (en cuanto a la magnitud de sus impactos económicos) en el mediano y largo plazo; y, de otro lado, son los que más se relacionan con el proceso de desarrollo de los países miembro de las APCA.¹⁸

Así, los potenciales beneficios en el desarrollo de la economía podrían ser mayores, si el énfasis de las negociaciones se hubiese concentrado en ganancias específicas y concretas tendientes a una reducción de las RNA no solo de los productos actuales que se comercian entre el Perú y los Estados Unidos, sino fundamentalmente para los productos nuevos. Un

claro ejemplo de la importancia de las RNA en el crecimiento y la no importancia de las RA, por los bajos aranceles que impone los Estados Unidos a las exportaciones peruanas (aun sin el APTDEA y el TLC), lo constituye la incidencia en la diversificación de los productos de exportación. El alto crecimiento del valor de las exportaciones de bienes peruanos de los últimos cuatro años, en particular a partir de 2002, se debe, en parte, a la introducción de “nuevos” productos de exportación,¹⁹ que si bien no enfrentan barreras arancelarias, sí enfrentan restricciones no-arancelarias.

Más aún, la nueva literatura de los modelos endógenos de crecimiento presenta evidencias sólidas de los efectos positivos de la diversificación de los productos de exportación en la tasa de crecimiento del PBI per cápita de la economía.²⁰ En consecuencia, si la diversificación de la capacidad exportable genera aumentos sostenibles del PBI per cápita, entonces, la identificación de los factores que faciliten/incentiven o limiten el incremento de dicha diversificación requiere ser parte de la estrategia de desarrollo de los países. Las RNA son el conjunto de factores que limitan o desincentivan la generación de la diversificación de los productos de exportación, convirtiéndose en una de las principales barreras comerciales que requieren ser reducidas en número o eliminadas.²¹

15/ Esta cobertura mide el promedio ponderado del número de restricciones arancelarias por partida arancelaria.

16/ También para la mayoría de sectores, las RNA correspondientes al número de obstáculos técnicos y licencias de importación (autorizaciones y contingentes en cantidad) que impone los Estados Unidos a las exportaciones peruanas son mayores que aquellos que impone el Perú a dicho país (Tello 2004).

17/ Panagariya, Arvind (1999). *Regionalism in Trade Policy: Essay on Preferential Trading*. Singapur: World Scientific Publishing Co.

18/ Dee, Philippa y Jyothi Gali (2005). “The Trade and Investment Effects of Preferential Trading Arrangements”, en Ito, Takatoshi y Andrew K. Rose. *International Trade in East Asia*, NBER EASE, vol. 4. Chicago: The Chicago University Press, pp. 133-170; Schiff y Winters (2004).

19/ En el año 2002, el número de partidas arancelarias de 10 dígitos (NABANDINA) creció en 15,4% [Tello, Mario (2005b). “Diversificación de Productos de Exportación en el Perú: 1994-2004”, en procesamiento].

20/ Al-Marhubi, Fahim (2000). “Export Diversification and Growth: An Empirical Investigation”, en *Applied Economic Letters*, vol. 7, Nº 7. Oxford: Routledge, setiembre, pp. 559-562; Gutiérrez de Piñeres, Sheila y Michael Ferrantino (1999). “Export Sector Dynamics and Domestic Growth: The Case of Colombia”, en *Review of Development Economics*, vol. 3, Nº 3. Oxford: Blackwell Publishing, octubre, pp. 268-280.

21/ Las actividades de protección fito y zoosanitarias contra las enfermedades y plagas son factores adicionales que inciden en la diversificación de productos [Tello, Mario (2005). “Evaluación Intermedia de los Proyectos del BID en el Perú, en el área de Competitividad”. Mimeo. BID].

«...los órdenes de magnitud de las potenciales ganancias (si hubiese alguna) estáticas de la reasignación de recursos que se origina ante la eliminación discriminada de los aranceles, no serían significativos»

Sobre las estimaciones de los potenciales impactos económicos del TLC Estados Unidos-Perú

El cuarto aspecto que condiciona la firma del tratado es el relacionado con las estimaciones realizadas de los impactos económicos. En particular, aquellas derivadas utilizando las técnicas de los modelos computables de equilibrio general. Los modelos usados en estas estimaciones tienen las siguientes características (y limitaciones):²²

- i) La mayoría de las estimaciones se han basado en los modelos computables de equilibrio general, en particular en el modelo GTAP (Global Trade Analysis Project).²³
- ii) A excepción del estudio de Morón (2005),²⁴ los modelos usados son de naturaleza estática: las estimaciones no consideran la dinámica del impacto y el tiempo en que dicho impacto logra realizarse.
- iii) Cada estudio asume una serie de aspectos (tales como el número de sectores, los agentes económicos que participan en el análisis, el número de países, etc.), en función de la información disponible para los estudios.
- iv) Los escenarios y las simulaciones asumen una serie de parámetros determinantes de las magnitudes de los impactos. Entre otros parámetros que se asumen tenemos: las dotaciones de los facto-

res; las elasticidades precio e ingreso de la demanda; la elasticidad precio de la oferta de los sectores; y los parámetros que miden las respuestas de los agentes económicos antes diversos cambios de las variables; etc.

- v) Los modelos se distinguen dependiendo de si se incorporan aspectos adicionales al modelo de mercados de competencia perfecta, asumidos en todos los sectores. Además, se han considerado otros aspectos como: la introducción de economías de escala en el nivel de sectores; externalidades; cambios tecnológicos y de productividad; y la acumulación de capital.
- vi) Los estudios solo incorporan los impactos de una desgravación total de los aranceles en el Perú y los Estados Unidos, mas no toman en cuenta los otros temas de las negociaciones.
- vii) Las estimaciones basadas en los modelos de equilibrio general no ofrecen predicciones en el tiempo de los impactos económicos del TLC.

El cuadro 4 resume los resultados de las principales estimaciones realizadas en el período 2003-2005. Dos factores que inciden en los órdenes de magnitud de los impactos son: la tasa promedio (y la dispersión) de los aranceles y la importancia del sector transable (valor de exportaciones e importaciones) con respecto al producto bruto interno de las economías que firman el tratado. Las cifras del cuadro 2 –sobre los aranceles– y del cuadro 4 –sobre la importancia del sector transable– sugieren que los órdenes de magnitud de las potenciales ganancias (si hubiese alguna) estáticas de la reasignación de recursos que se origina ante la eliminación discriminada de los aranceles, no serían significativos. Los resultados de las estimaciones confirman dicha presunción. Estos indican:

- i) El rango de los efectos en el PBIR (producto bruto interno real) varía de -2,24% hasta 7%.



Foto CIES

Temas sensibles. Los temas más sensibles en la negociación del TLC han sido los aranceles y las patentes farmacéuticas (toledo-bush TLC)

22/ De las características de estos modelos se deduce que estos reportan, fundamentalmente, órdenes de magnitud de los impactos derivados de las reasignaciones de recursos originados por la reducción discriminada de los aranceles.

23/ Hertel, Thomas W. (1997). *Global Trade Analysis: Modeling and Applications*. Nueva York: Cambridge University Press; Hertel, Thomas y Ken Itakura (2000). "A Note on Changes since GTAP Book Model". Mimeo. Indiana: Purdue University, Center for Global Trade Analysis.

24/ Morón, Eduardo (2005). "Evaluación del Impacto del TLC con EE.UU. en la Economía Peruana". Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Cuadro 4

Estimaciones del impacto en el PBI del área de libre de comercio entre el Perú y los Estados Unidos, 2003-2005

Tratado	Estados Unidos, 2002			Datos de Perú, 2002-2004			Efecto en la tasa de crecimiento del PBI del Perú
	%X	%M	%PBI	%X	%M	%PBI	
Fairlie y otros (2004)	0,23	0,17	0,02	25,6	19,2	3,4	0,24 - 7% ^{1/}
Tello (2004a)	0,23	0,17	0,02	25,6	19,2	3,4	0,28%
Seminario y otros (2004)	0,23	0,17	0,02	25,6	19,2	3,4	-2,24% ^{2/}
Morón (2005)	0,23	0,17	0,02	25,6	19,2	3,4	0,67 - 3,39%
MINCETUR-BID (2003-2004)	0,23	0,17	0,02	25,6	19,2	3,4	0,98% - 2,18% ^{3/}

1/: Fairlie, Alan; Gabriela Cuadra y David Florian (2004). *Escenarios de integración del Perú en la Economía Mundial: un enfoque de equilibrio general computable*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

2/: Seminario, Bruno; Martha Rodríguez, Carmen Astorne y Oswaldo Molina (2004). *Efectos macroeconómicos del Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos*, Documento de Trabajo, 65. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

3/: MINCETUR (2004). "Impacto del TLC entre el Perú y los Estados Unidos". Lima: MINCETUR, Oficina de Estudios Económicos: Monteagudo, Josefina; Laura Rojas, Augusto Stabilito y Masakazu Watanuki (2003). "The New Challenges of the Regional Trade Agenda for the Andean Countries". 7th Annual Conference on Global Trade Analysis: Trade, Poverty and Environment. Washington, D.C.: BID, junio.

Fuente: Elaboración propia.

- ii) Los impactos negativos fueron resultado de la menor respuesta asumida del valor real total de las exportaciones comparada con la respuesta del valor real total de las importaciones ante la reducción de (el promedio de) los aranceles.
- iii) Los impactos positivos mayores a 1% fueron resultados de la desgravación arancelaria (que implica una reasignación de recursos desde los sectores que compiten con las importaciones hacia los sectores de exportación); de la introducción de factores (como un mayor nivel de inversión o un incremento de la productividad factorial total) que generan efectos dinámicos; de factores que generan externalidades; y de la introducción de economías de escala en los sectores de exportación.
- iv) Los impactos positivos menores a 1% estiman los impactos estáticos derivados, exclusivamente, de la reasignación de recursos que implica la desgravación arancelaria. El bajo efecto de esta reasignación se debe a que más del 50% del valor total exportado del Perú a los Estados Unidos²⁵ enfrenta cero aranceles, así como por el hecho de que el valor total de las exportaciones a los Estados Unidos solo representa 3,4% del PBI total de la economía peruana.

A excepción del estudio de Seminario y otros (2004), el cual utiliza un modelo macroeconómico y no incorpora los efectos estáticos de la desviación y creación de comercio, el resto de estudios produjo impactos positivos, desde pequeños a importantes, dependiendo de la incorporación o no de aspectos/fac-

tores/fuentes de crecimiento en estos modelos. El hecho de que los resultados de las estimaciones del impacto económico del TLC sean positivos también está condicionando al Gobierno al pensamiento de la necesidad de la firma. En particular porque las ganancias estimadas desaparecerían o se convertirían en negativas, si no se firma el TLC, dado que se perdería el ATPDEA a fines de 2006.

La literatura teórica de las áreas preferenciales comerciales, basada en la teoría del segundo mejor (Lipsey-Lancaster, 1956; 1957),²⁶ señala que si en una economía capitalista de mercado existe un grupo de distorsiones,²⁷ la eliminación de un subgrupo de estas distorsiones no necesariamente produce asignaciones 'Pareto eficientes' o mejora el nivel de bienestar de la economía. Aplicada a las áreas de libre comercio, esta teoría afirma que la eliminación de barreras al comercio de los países miembros de un área de libre comercio no garantiza el aumento de bienestar o ingresos de los miembros y no miembros del área (Bhagwati y Panagariya 1996; Bhagwati; Greenway

25/ En algunas estimaciones, la estructura arancelaria inicial no ha tomado en cuenta el ATPDEA.

26/ Lipsey, G. y Kevin Lancaster (1956-1957). "The General Theory of the Second Best", en *Review of Economics Studies*, vol. 24, Nº 1. Oxford: The Review of Economics Studies Ltd., pp. 11-32.

27/ Fallas o fracasos de los mercados [Tello, Mario (1999). "El Funcionamiento de los Mercados y sus Principales Distorsiones". Informe BID-INDECOPI].

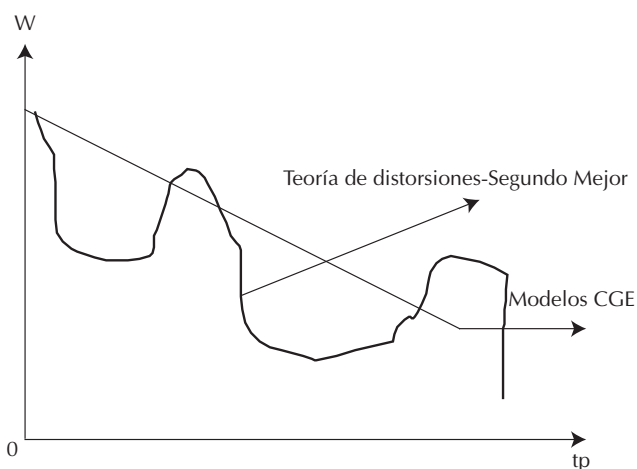
y Panagariya 1998; Feenstra 2004; Frankel; Stein y Wei 1996; Krueger, 1999).²⁸

Desde los escritos de Viner (1950),²⁹ diversas teorías de las áreas preferenciales de comercio internacional han tratado de identificar las condiciones bajo las cuales los países miembros del área ganan con ella. Sin embargo, los resultados han sido ambiguos o dependientes de la posibilidad de transferencias de recursos entre y dentro de los países miembros del área de libre comercio. Estas transferencias son factibles teóricamente, pero no han sido efectivizadas en la práctica. Así, por ejemplo, factores tales como: i) la magnitud del volumen comercial de los países miembros del área y ii) la cercanía geográfica de los países miembros, no necesariamente garantizan los beneficios para los países denominados “miembros naturales” del área de libre comercio.

La segunda línea de desarrollos teóricos de las áreas de libre comercio, y en general del comercio interna-

Gráfico 1

Nivel de bienestar de un país frente a tasa arancelaria promedio



cional, se refiere a los efectos dinámicos en las tasas de crecimiento de las economías miembros del área. Al igual que en el caso de los efectos estáticos, los efectos positivos del área del libre comercio en los países firmantes dependen de una serie de condiciones³⁰ y, a priori, no se puede afirmar que las áreas preferenciales o incrementos de los flujos comerciales generen necesariamente crecimiento de la economía (López-Córdova 2001, Rodríguez y Rodrik 1999, Ben-David; Nordström y Winters 2000).³¹ Estas conclusiones provenientes de la teoría, sin embargo, discrepan de las estimaciones para el caso peruano y para muchos otros ejemplos de áreas preferenciales de comercio que, usando los modelos computables de equilibrio general (MCEG), siempre originan impactos económicos positivos para los países miembros del área. El gráfico 1 ilustra esta discrepancia.

En el gráfico, tp representa la tasa arancelaria promedio de un país miembro³² que pertenece a N diferentes áreas preferenciales de comercio. De acuerdo con los resultados del MCEG, a mayor N menor tp , y mayor es el nivel de bienestar (W) del país miembro. Bajo la teoría de distorsiones y del segundo mejor, en el gráfico W - tp es decreciente, pero con potenciales subidas y bajadas. Esto significa que, desde una perspectiva teórica, es posible que sin el TLC ni ATPDEA o con una mayor tasa arancelaria de las N áreas preferenciales de comercio, el bienestar del país miembro no sea menor que con el TLC o el ATPDEA.

Panagariya y Duttagupta (1999)³³ y Panagariya (2002)³⁴ han desafiado las estimaciones de los MCEG por las restricciones de los parámetros impuestos al modelo y por los resultados positivos de las áreas pre-

28/ Bhagwati, Jagdish y Arvind Panagariya (1996). “The Theory of Preferential Trade Agreements: Historical Evolution and Current Trends”, en *The American Economic Review*, vol. 86, N° 2. Nashville: The American Economic Association, mayo, pp. 82-87; Bhagwati, Jagdish; David Greenway y Arvind Panagariya (1998). “Trading Preferentially: Theory and Policy”, en *The Economic Journal*, vol. 108, N° 447. Oxford: Blackwell Publishing, julio, pp. 1128-1148; Feenstra, Robert C. (2004). *Advanced International Trade: Theory and Evidence*. Princeton: Princeton University Press; Frankel, Jeffrey A.; Ernesto Stein y Shang-Jin Wei (1996). “Regional Trading Arrangements: Natural or Supernatural?”, en *The American Economic Review*, vol. 86, N° 2. Nashville: The American Economic Association, mayo, pp. 52-56; Krueger, Anne (1999). “Are Preferential Trading Arrangements Trade-Liberalizing or Protectionist?”, en *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 13, N° 4. Nashville: The American Economic Association, otoño, pp. 105-124.

29/ Viner, Jacob (1950). *The Custom Union Issue*. Nueva York: Carnegie Endowment for International Peace.

30/ Estas condiciones están ligadas a los efectos del comercio en la inversión, la productividad factorial total y las innovaciones tecnológicas.

31/ López-Córdova, J. Ernesto (2001). *NAFTA and the Mexican Economy: Analytical Issues and Lessons for the FTAA*. Occasional Paper, 9. Buenos Aires: INTAL-ITD-STA, BID; Rodríguez, Francisco y Dani Rodrik (1999). *Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to Cross National Evidence*, NBER Working Paper N° w7081. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, abril; Ben-David, Dan; Hakan Nordström y L. Alan Winters (2000). *Trade, Income Disparity and Poverty*. WTO Special Studies 5. Ginebra, Suiza: WTO.

32/ Este promedio incorpora los aranceles de las N áreas preferenciales.

33/ Panagariya, Arvind y Rupa Duttagupta (1999). “The ‘Gains’ from Preferential Trade Liberalization in the CGE Models: Where do they Come From?”. Mimeo. College Park, MD: University of Maryland.

34/ Panagariya, Arvind (2002). “EU Preferential Trade Policies and Developing Countries”. College Park, MD: University of Maryland.

ferenciales de comercio, que discrepan de los resultados teóricos. De otro lado, también han desafiado la conveniencia de firmar secuencialmente una serie de acuerdos preferenciales regionales, en lugar de hacerlo de manera multilateral para los 148 países miembros de la OMC. Más aún, un reciente estudio,³⁵ que utilizó técnicas econométricas con datos ex post de una serie de acuerdos regionales,³⁶ para el período 1970-1997, llega a las siguientes dos conclusiones clave:

- i) De dieciocho áreas preferenciales analizadas, doce de ellas mostraron una desviación de comercio mayor que la creación de comercio generando efectos negativos para los países miembros de dichas áreas preferenciales.
- ii) En algunas de las áreas preferenciales más importantes (como la Unión Europea, NAFTA y MERCOSUR), no se ha generado más comercio entre los países miembros en comparación con la tendencia que existía antes de los acuerdos. Una de las posibles explicaciones de este resultado es que algunas RNA, en particular las normas y reglas de origen, han limitado el comercio.

Esta evidencia de la experiencia ex post de las áreas de integración discrepa, notablemente, de los resultados de las simulaciones ex ante de los modelos computables de equilibrio general. Por un lado, los resultados son consistentes con la literatura teórica y, de otro lado, pone en relevancia el papel que desempeñan las RNA en los potenciales impactos económicos del TLC.

¿Es necesaria la firma del TLC?: lecciones para futuras negociaciones

Las motivaciones preponderantemente políticas, la ausencia de una estrategia de desarrollo global para

«...elevar sustancial, sostenida y sosteniblemente el PBI real per cápita de la economía y reducir la población en situación de pobreza del país, la firma o no firma del tratado no solucionará estos problemas que la economía peruana requiere resolver»

la economía, la separación de la estrategia comercial y de integración de dicha estrategia general, la concentración de las discusiones de las negociaciones en los temas arancelarios y de patentes (a costa de un mayor avance y resultados más específicos respecto de las restricciones no arancelarias), y las estimaciones positivas de los impactos económicos ex ante están forzando al Gobierno peruano “al pensamiento” de que la firma del TLC es necesaria y que la no firma sería perjudicial para la economía, dada la posible no renovación del ATPDEA después de fines de 2006. Al igual que en el caso de la discusión a finales de 1980, donde se pensaba que la decisión o pregunta relevante era si se debía aplicar o no una estrategia liberal, el análisis de los cuatro aspectos que están condicionando hacia la firma del TLC sugiere que *la decisión o pregunta relevante tampoco es si se debe firmar o no el tratado*. Así, como la aplicación de la estrategia liberal en la economía peruana desde 1990 no ha resuelto o mejorado dos de los problemas esenciales del desarrollo de la economía: elevar sustancial, sostenida y sosteniblemente el PBI real per cápita de la economía y reducir la población en situación de pobreza del país, *la firma o no firma del tratado no solucionará estos problemas que la economía peruana requiere resolver*.

Las preguntas relevantes que surgen cuando los países desean establecer áreas preferenciales comerciales son, por un lado, ¿en qué medida las áreas preferenciales comerciales contribuyen a lograr los objetivos de desarrollo que requiere la economía peruana? Y, de otro lado, ¿cuáles deben ser las características del texto en los diferentes temas de las áreas preferenciales comerciales de manera que se contribuya significativamente al desarrollo de la economía? El análisis de estos cuatro aspectos sugiere las siguientes lecciones para futuras negociaciones:

Foto CIES



Mejor aprovechamiento. La mayoría de los países andinos no han aprovechado lo suficiente los beneficios del TLC. (poloalgonexpor).

35/ Dee y Gali 2005.

36/ Incluye NAFTA, el Grupo Andino, la Unión Europea, APEC, etc.



Restricciones no arancelarias. Con o sin el ATPDEA, son las más importantes en el mediano y largo plazo (maceradodealcachofa).

- Definida la estrategia de desarrollo de la economía, se requiere determinar la estrategia co-

mercial y de integración consistente con dicha estrategia.³⁷ El actual Gobierno, aparentemente, está siguiendo la estrategia de “moda” del regionalismo: realizar secuencialmente tratados en diferentes frentes, en un lugar de concentrarse exclusivamente en el frente multilateral a través de las rondas de la OMC. Existe una extensa literatura que discute las ventajas y desventajas de ambas opciones.³⁸ Asimismo, es necesaria una evaluación técnica de dicha estrategia, pero en función de la estrategia de desarrollo que requiere la economía.

- Independientemente de la estrategia comercial seleccionada, el énfasis estaría en la eliminación o la reducción de las restricciones no arancelarias al comercio de bienes y servicios, y en particular de los productos potenciales de exportación e importación. Existen diversos mecanismos establecidos por la OMC (GATT, GATS, etc.) que permiten la posibilidad de esta reducción de manera multilateral, regional y bilateral.³⁹ Por la naturaleza de las restricciones, esta exige una alta y decisiva participación del sector privado.
- Definida la estrategia comercial, esta requiere establecer: i) la línea de base inicial, de partida, en todos los temas comerciales relevantes y la función de la estrategia de desarrollo; ii) la línea de base final mínima dentro de un plazo definido, a la cual se debe llegar para que contribuya de manera significativa al desarrollo de la economía; ii) los mecanismos o formas de negociación que interrelacionen los objetivos específicos de los diversos temas de negociación, en función de la base final que se quiere lograr con la estrategia comercial.

37/ Esto significa que los objetivos últimos de la estrategia de desarrollo y las sectoriales (incluyendo la comercial) deben ser los mismos.

38/ Bhagwati y Panagariya 1996; Bhagwati, Jagdish y Arnvid Panagariya (1997 ¿1996?). “Preferential Trading Areas and Multilateralism: Strangers, Friend or Foes?”, en Bhagwati, Jagdish y Arnvid Panagariya (editores). *The Economics of Preferential Trade Agreements*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute; Bhagwati y Panagariya 1998; Bhagwati, Jagdish (1993). “Regionalism and Multilateralism: An Overview”, en De Melo, Jaime y Arnvid Panagariya (editores). *New Dimensions in Regional Integration*. Cambridge University Press, pp. 22-51; Wonnacott, Paul y Mark Lutz (1989). “Is There a Case for Free Trade Areas?”, en Schott, Jeffrey J. (editor). *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*. Institute for International Economics, pp. 59-84.

39/ La lista de estos mecanismos es presentada en Tello 2004.