

Tema Central

# Las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio entre los países andinos y los EE.UU.

Reflexiones para el debate

Enrique Cornejo Ramírez\*

Comentario  
Internacional

Número 6  
II semestre 2005  
I semestre 2006

84

Tema Central  
Enrique Cornejo

**S**e están desarrollando negociaciones para Tratado de Libre Comercio entre los EE.UU., Colombia, Ecuador y Perú. Luego de varias rondas de negociación los resultados todavía son lentos y subsisten algunas preocupaciones en los temas de mayor sensibilidad, lo que –hasta cierto punto– es normal pues los temas más difíciles de concertar se dejan, por lo general, para los tramos finales de la negociación.

Hay quienes han señalado con exagerado entusiasmo que el TLC con los EE.UU. debe firmarse “sí o sí” pues consideran que solo el suscribir un acuerdo de este tipo es suficiente garantía para avanzar en el camino del desarrollo económico. A quienes tienen esta posición hay que decirles que un tratado de libre comercio no

---

\* Economista peruano de la Universidad de Lima. Máster en Administración de Negocios Internacionales y doctor en Administración. Profesor de Posgrado en Negocios Internacionales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y de la Universidad Andina Simón Bolívar en Bolivia y Ecuador.

es la panacea y no garantiza por sí mismo alcanzar el desarrollo económico o la mejora en los niveles de vida de la población; depende de cómo se negocia y de cuál es la agenda productiva interna para su buen aprovechamiento.

Por otro lado, hay quienes se oponen firmemente a un tratado de este tipo. Lo hacen por razones ideológicas (en tanto la contraparte son los EE.UU.) o por temores o prejuicios acerca de las consecuencias negativas que podrían tener principalmente para la agricultura, los derechos de propiedad intelectual (particularmente en cuanto a medicamentos y biodiversidad), la pequeña empresa, el medio ambiente o los derechos laborales. Muchas de estas críticas se hacen ex-ante y no corresponden a lo que se está negociando; en otros casos son preocupaciones fundadas principalmente en la experiencia que se tiene en otros países que ya cuentan con tratados de libre comercio como México o Chile.

Nuestra posición es que un acuerdo de esta importancia debe analizarse con mucha profundidad, con criterios técnicos y políticos y no con posiciones extremas cargadas de prejuicios o de fundamentos ideológicos. Para lograr una apreciación más objetiva se necesita disponer de la más amplia información y generar un adecuado debate.

El objetivo de este ensayo es analizar los aspectos positivos y negativos de un acuerdo de este tipo y, principalmente discutir algunos aspectos que, por lo general, no son considerados o se dan por sobreentendidos. De esta manera, esperamos contribuir al necesario debate que tiene que producirse en nuestros países acerca de la conveniencia de estos acuerdos.

## 1. ¿Qué es un TLC?

En primer lugar es importante que estemos de acuerdo en el concepto. Se conoce como TLC a un tratado de libre comercio que significa que los países integrantes del acuerdo deciden eliminar los aranceles para el comercio que realizan entre sí. Es decir, con un TLC, los países involucrados deciden tener un “gran mercado doméstico” llegando al “arancel cero” para el comercio intra-bloque. De lo que se trata es que los países se pongan de acuerdo sobre en qué tiempo

todas las partidas del universo arancelario se pondrán en cero arancel; se elaboran anexos con listas de productos y a cada una se le da un plazo diferente, pero –tarde o temprano– todo el comercio tendrá que fluir libremente. En realidad, el TLC o Zona de Libre Comercio es la primera etapa de un proceso de integración que luego se profundiza hasta llegar a la integración total.

Como lo señala Bela Balassa: “La integración económica puede adoptar diversas formas que representan los grados diversos de integración. Estas formas son cinco: Área o Zona de Libre Comercio; Unión Aduanera; Mercado Común; Unión Económica; e Integración Total”.<sup>1</sup>

Específicamente, el Área o Zona de Libre Comercio (cuya expresión jurídica es el denominado TLC) “...implica establecer un arancel cero para el comercio intra regional. Los derechos arancelarios y las medidas no arancelarias se eliminan entre los países participantes pero se les deja en libertad para mantener sus propias tarifas frente a los países que no pertenecen al bloque”.<sup>2</sup>

En el cuadro 1 se muestran las etapas de la integración que sugiere Balassa incorporando adicionalmente una “etapa preliminar

Cuadro 1

**Etapas de la integración y grado de avance de algunos bloques regionales de integración**

Etapas	Principal característica	Bloque / Grado de avance
Etapa preliminar	Mutuas preferencias arancelarias	Aladi, APEC
Zona de Libre Comercio	Arancel cero al interior del bloque	Nafta, Cafta
Unión Aduanera Mercado Común	Arancel Externo Común-AEC Libre movilidad de todos los factores	MCCA, CAN Mercosur
Unión Económica	Armonización de políticas económicas	Unión Europea
Integración total	Unificación de políticas	EEUU.

Fuente: Elaborado por el autor con base en Cornejo, 1996, p. 257.

nar” o “etapa cero”<sup>3</sup> en la que, si bien es cierto no hay un acuerdo de integración propiamente dicho, ya se establecen negociaciones preliminares sobre preferencias arancelarias entre países.<sup>4</sup> Las etapas de la integración planteadas suponen un proceso gradual y acumulativo en el que, poco a poco, se va logrando un nivel de integración más complejo e integral. Cabe destacar que las dos primeras etapas de la integración (Zona de Libre Comercio y Unión Aduanera) son estrictamente de integración comercial, mientras que en las siguientes etapas la integración se amplía a otros aspectos económicos, sociales, estratégicos o políticos.

La experiencia de los bloques regionales de integración que están más avanzados nos indica que la secuencia de etapas sugerida por Balassa es la adecuada y, además, que éstas no pueden ser “saltadas”, aun cuando se puede avanzar simultáneamente en varias de ellas. En cualquier caso, las Zonas de Libre Comercio o TLC pueden ser la base de etapas más profundas de integración entre los países.

## 2. Las implicancias no arancelarias de un TLC

Lo fundamental de un acuerdo de libre comercio es entonces la liberalización comercial que se produce al interior del bloque o acuerdo a través de la correspondiente desgravación arancelaria. Sin embargo, en las actuales negociaciones para establecer un TLC, el alcance de sus diferentes capítulos va mucho más allá de la sola liberalización comercial.

En efecto, además de las concesiones arancelarias, habitualmente se negocian también otros importantes temas tales como el tratamiento de los servicios y los derechos de propiedad intelectual, las reglas de origen, los requisitos sanitarios, los temas de valorización aduanera, el tratamiento de las inversiones, el cuidado del medio ambiente, la legislación laboral, las compras públicas o los temas de cooperación técnica y financiera.

¿Por qué se incluyen todos estos temas? Ello obedece a que, desde 1995, con la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el nuevo tratado multilateral GATT’94, los países tienen una agenda comercial bastante amplia que incluye todos los

temas relevantes para el desarrollo del comercio internacional.

En el cuadro 2 se pueden apreciar los principales grupos de negociación que se han establecido para poder lograr un TLC con los EE.UU. y su concordancia con los correspondientes capítulos incluidos en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (conocido como GATT'94).

Como se aprecia, la gama de temas que se están negociando es muy amplia y, con excepción de dos tópicos, existe gran concordancia entre los acuerdos que se incluyen en el GATT'94 y las mesas de negociación para un TLC entre los países andinos y los EE.UU. Ello no es casualidad. Actualmente, los países negocian simultáneamente en varios niveles: bilateral, regional y multilateral. A esta forma simultánea de negociación se le ha denominado "geometría variable de negociación comercial."<sup>5</sup>

La inclusión de temas tan diversos como propiedad intelectual, servicios, medio ambiente o legislación laboral requiere un trabajo muy coordinado y pluridisciplinario, pero siempre relacionado a su impacto en el comercio internacional. Esta "agenda ampliada" del comercio internacional le ha dado mucha credibilidad a la Organización Mundial del Comercio (OMC) —que es la encargada de poner en marcha los acuerdos del GATT'94— y ha fortalecido su institucionalidad.<sup>6</sup>

La negociación que realizan los países andinos con los EE.UU. es de naturaleza bilateral y tiene que estar adecuadamente concordada con los otros dos niveles de negociación comercial, el regional y multilateral,<sup>7</sup> pues todos los países involucrados tienen compromisos vigentes en diferentes acuerdos, cuya legislación es de alcance supranacional. Por ejemplo, los países andinos tienen una legislación sobre propiedad intelectual de alcance mundial pues fue negociada en el marco de la OMC y, por lo tanto, cualquier negociación del tema de propiedad intelectual en el ámbito bilateral tiene que ubicarse en ese contexto. Por otro lado, una de las preocupaciones actuales de la Secretaría General de la Comunidad Andina es la de "preservar el ordenamiento jurídico andino en las negociaciones comerciales con terceros países", preocupación que fue recogida en la Declaración de la Cumbre Presidencial de Quito-Ecuador desarrollada en julio de 2004.<sup>8</sup>

## Grupos de negociación para el Tratado de Libre Comercio entre los países andinos y EE.UU. y su concordancia con el Acuerdo GATT'94

### Grupos de Negociación

#### TLC Andino-EE.UU.

Acceso a mercados de bienes industriales.  
Acceso a mercados de bienes textiles.  
Agricultura.  
Asuntos laborales.  
Comercio transfronterizo de servicios.  
  
Compras gubernamentales.  
Fortalecimiento de capacidades comerciales.  
Inversiones.  
  
Medidas Sanitarias y fitosanitarias.  
  
Medio ambiente.  
Ambiente.  
Políticas de competencia.  
  
Procedimientos aduaneros.  
  
Propiedad intelectual.  
  
Reglas de origen.  
Servicios financieros.  
  
Solución de controversias, asuntos institucionales y salvaguardias.

#### Acuerdo GATT'94

Acuerdo General sobre Aranceles, Aduaneros y Comercio.  
Acuerdo sobre los textiles y el vestido.  
Acuerdo sobre agricultura.  
  
Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.  
  
Medidas en materia de inversiones relacionadas al comercio.  
Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias.  
Acuerdo sobre comercio y medio  
  
Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.  
Acuerdo relativo al artículo VII (Valoración en aduanas).  
Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio.  
Acuerdo sobre las normas de origen.  
Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.  
Entendimiento relativo a normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias.  
Acuerdo de salvaguardias.

La negociación entre los países andinos y los EE.UU. para un tratado de libre comercio concluirá con un texto común para todos los países involucrados y cuatro anexos con diferentes listas de productos en cada país. El texto incluirá los temas acordados en las mesas de negociación y los anexos contendrán las partidas arancelarias que se incluirán en los diferentes plazos de desgravación (desde la desgravación inmediata una vez vigente el acuerdo hasta un plazo de 20 años para desgravar los productos considerados como muy sensibles).

### 3. ¿El TLC o los TLC?

Otro aspecto sobre el que queremos llamar la atención es que las negociaciones con los EE.UU. no son las únicas que se están realizando. Cuando se menciona el término “TLC” se sobreentiende que se refiere a las negociaciones entre los países andinos y los EE.UU. para lograr un acuerdo de libre comercio, pero pocos saben que ya hay tratados de libre comercio vigentes y otros en camino que también merecen nuestra atención.

En efecto, existen acuerdos de libre comercio que ya están vigentes como la Zona Andina de Libre Comercio que está perfeccionada al 100% o el reciente Acuerdo de Libre Comercio entre la Comunidad Andina –CAN– y los países del Mercosur. ¿Quiénes están estudiando los beneficios y los costos de estos tratados de libre comercio ya vigentes? ¿Cuál es el grado de aprovechamiento de los acuerdos? ¿Cuál es el grado de convergencia de estos acuerdos con los otros igualmente vigentes a nivel bilateral o multilateral? Estas son algunas de las interrogantes que necesitan respuestas.

En el cuadro 3 podemos observar los avances que se tienen en materia de acuerdos de libre comercio al interior de la Comunidad Andina y entre los países de la CAN y los países integrantes del Mercosur. En el primer caso, hay importantes estudios realizados por la Secretaría General de la Comunidad Andina y por otras instituciones en los que se aprecian las ventajas que se han logrado con la integración comercial andina.

El comercio intra-bloque andino no es todavía muy importante en términos absolutos. Hacia el año 2003, las exportaciones intracomunitarias eran de USD 5 751 millones, lo que significó el

10,5% del total de exportaciones andinas al mundo. Sin embargo, el crecimiento experimentado en los últimos diez años en el comercio intra-bloque prácticamente ha duplicado su participación en el total (partiendo de un 5% del total comerciado con el mundo hace una década). Pero, lo más importante son los aspectos cualitativos de este comercio: cerca del 90% de las exportaciones intra-andinas son manufacturas y servicios; más del 50% de las exportaciones no tradicionales que se exportan desde la CAN utilizaron originalmente el mercado andino como plataforma de exportación; y, varias de las empresas exportadoras al mercado andino son pequeñas y medianas empresas (Pymes).

Cuadro 3

### **Avances en los acuerdos de libre comercio entre los países andinos y del Mercosur<sup>a</sup>**

**Zona Andina de Libre Comercio:** Compromete a Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela desde 1993. Perú completará su programa de liberación en el año 2005.

**Normativa Comunitaria:** Están vigentes las siguientes normas:

- Reglas de competencia y antidumping.
- Derechos de propiedad intelectual.
- Sanidad.
- Sistema Andino de Normalización, acreditación, ensayos, certificación, reglamentos técnicos y metrología.
- Reglas de origen.
- Procedimientos aduaneros.

**Unión Aduanera Andina:** El Arancel Externo Común (AEC) está vigente desde 1995 (Decisión 370) para Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. Se está trabajando un Arancel Externo Flexible que comprometa a todos los países y perfeccione la Unión Aduanera.

**Acuerdos comerciales de libre comercio entre CAN y Mercosur:** Acuerdo de Complementación Económica entre Bolivia y Mercosur (ACE No. 36, diciembre de 1996).

Acuerdo de Complementación Económica entre Perú y Mercosur (ACE No. 58, agosto de 2003).

Acuerdo de Complementación Económica entre CAN (Colombia, Ecuador y Venezuela) y Mercosur (ACE No. 59, diciembre de 2003).

Fuente: Comunidad Andina (2004).

**Comentario  
Internacional**  
Número 6  
II semestre 2005  
I semestre 2006  
91

Tema Central:  
Enrique Gómez

Con estas constataciones, queda descartada la idea que algunos sostuvieron en el sentido que el comercio al interior de la CAN no tenía futuro porque se trata de “países que producen lo mismo”. Hay un evidente grado de complementariedad en particular en sectores como el agroindustrial, metal-mecánico, sidero-metalúrgico, pesquero, químico, maderero y servicios. Además, las características de las economías andinas y latinoamericanas en general muestran elementos comunes que facilitan la exportación en ciertos segmentos.

En cuanto a los acuerdos comerciales entre los países de la CAN y el bloque del Mercosur, estos son de reciente suscripción por lo que todavía no se pueden mostrar resultados concretos, pero también requieren ser estudiados con seriedad.

De otro lado, en el primer semestre de 2006, la Comunidad Andina iniciará negociaciones para una asociación de libre comercio con la Unión Europea, los países andinos también están negociando individualmente con países asiáticos como China, Tailandia o Corea del Sur. Se está negociando, asimismo, en el Consejo Económico Asia Pacífico-Apec y en el foro de la Organización Mundial de Comercio. Ante tal variedad de acuerdos ya vigentes y de negociaciones en curso está claro que las negociaciones con los EE.UU. para una eventual zona de libre comercio no son las únicas pero sí son importantes por tratarse de la primera potencia mundial.

La negociación con los países andinos depende, además, de la evolución de otros acuerdos. Por ejemplo, el presidente Bush y el Departamento de Estado de los EE.UU. pusieron toda su influencia política a prueba para lograr la ratificación por parte del Congreso Norteamericano del Tratado de Libre Comercio con Centro América (denominado por sus siglas en inglés: Cafta). Como esta ratificación se demoró más de lo debido y se ha conseguido por un número reducido de votos, ello ha significado un endurecimiento de las posiciones de negociación de la parte norteamericana, sobre todo en temas sensibles como la agricultura y la propiedad intelectual.

Las negociaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea se iniciarán en mayo de 2006 como se ha anunciado oficialmente. Para viabilizar este proceso los europeos han puesto dos condiciones: negociar con el bloque regional andino y no indivi-

dualmente con cada país y que se perfeccione la Unión Aduanera Andina, para lo cual se debe resolver el tema pendiente de la política arancelaria común o del Arancel Externo Común (AEC). La negociación con la Unión Europea presenta la ventaja de buscar no solo un acuerdo comercial sino uno más amplio de cooperación para el desarrollo, criterio que no está incluido en un tratado de libre comercio con los EE.UU.

Como se aprecia, aun cuando las negociaciones para un tratado de libre comercio entre los países andinos y los EE.UU. han concitado gran interés por la importancia de los protagonistas y por sus implicancias en el proceso de desarrollo, queda claro que no es el único acuerdo de libre comercio; hay algunos que ya están vigentes y que sería muy útil que se evaluaran en cuanto a los resultados que se van obteniendo y hay otros que se están negociando o se van a negociar y que también tienen gran importancia por sus efectos comerciales, económicos, sociales y políticos.

#### 4. El contexto negociador y los intereses en juego

Las negociaciones en marcha se dan en un contexto internacional que ha cambiado sustancialmente en los últimos años. EE.UU. ha consolidado su posición hegemónica en lo político y estratégico, pero en lo económico y comercial Europa y los países asiáticos –especialmente China– van adquiriendo cada vez un mayor protagonismo en el escenario mundial. La Unión Europea en su conjunto explica más de un tercio del comercio mundial de bienes, mientras que los EE.UU. –individualmente– representan cerca del 25% del total. Si China sigue creciendo a ritmos entre 8 y 9% anual, como lo viene haciendo, se estima que en el año 2030 le disputará el liderazgo mundial a los EE.UU.

Los modernos desarrollos de la teoría de la negociación aportan nuevos elementos para poder analizar los procesos de negociación en marcha. Los aportes más destacados son los de Roger Fisher,<sup>10</sup> para el mejor conocimiento de los elementos que intervienen en el proceso de negociación; los aportes de Michael Watkins,<sup>11</sup> que nos ayudan a entender la estructura de la negociación;

y, los trabajos de Sebenius, que están enfocados en el entendimiento del contexto en el que se desarrollan las negociaciones.

Para efectos de nuestro análisis nos enfocaremos principalmente en el Modelo de Negociación de la Universidad de Harvard, basado en la identificación de los intereses de las partes que intervienen en la negociación. Roger Fisher, el principal exponente de esta escuela, define la negociación como "...un proceso conjunto en el cual cada uno de los participantes intenta lograr más de lo que se podría conseguir actuando por su propia cuenta".<sup>12</sup>

De acuerdo con la metodología de la Universidad de Harvard, una negociación será eficiente cuando los intereses de las partes quedaron satisfechos y el resultado obtenido es superior a la mejor de las alternativas posibles sin negociación. La eficiencia de la negociación se relaciona también con la utilización de todas las opciones posibles, formular criterios objetivos, lograr una comunicación eficiente, comprender el contexto y establecer compromisos muy claros y bien diseñados.

En este marco metodológico, definir la "mejor alternativa sin negociación" e identificar los intereses de cada uno antes de la negociación resultan vitales para poder lograr un acuerdo satisfactorio.

#### **4.1 La mejor de las alternativas andinas sin negociación**

Un primer asunto es entonces definir ¿cuál sería la mejor alternativa para los países andinos sin un acuerdo tipo TLC con los EE.UU.? Para la mayoría de los países andinos el comercio bilateral con los EE.UU. representa entre el 25% y el 30% de su comercio total con el mundo por lo que profundizar sus relaciones comerciales con ese país es importante.

Los países andinos se benefician actualmente de la entrada al mercado norteamericano con cero arancel para cerca de 6 000 partidas arancelarias, en el marco del Acuerdo de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga, conocido como Aptdea. El Aptdea fue otorgado unilateralmente por los EE.UU. sin pedir a cambio concesiones arancelarias a los países andinos (aunque sí con condicionalidad política) y vence el 31 de diciembre de 2006. Evidentemente, la mejor alternativa para los países andinos sin negociar el TLC

sería prorrogar la vigencia del Aptdea pero eso no parece probable.

También hubiera sido deseable negociar con los EE.UU. como bloque andino –como se hará la negociación para una asociación comercial con la Unión Europea– o –mejor aun– con un bloque sudamericano –con los países del Mercosur y Chile incluidos– pero esa tampoco parece ser una opción viable por el momento.

Lograr un acuerdo tipo TLC eficiente para los países andinos implicaría, por lo tanto, consolidar y superar los beneficios que actualmente se tienen con el Aptdea de manera de promover corrientes permanentes de inversión para proyectos de exportación hacia el mercado norteamericano, principalmente en los sectores de agroindustria y textil-confecciones. En este último caso, del Acuerdo original ATPA (que no incluía a las confecciones) al Acuerdo Aptdea, se ha logrado que también las confecciones de algodón ingresen al mercado norteamericano libres de aranceles, pero sujetas a cuotas.

Un tratado de libre comercio que vaya más allá del Aptdea sería beneficioso para los países andinos, pero en esta oportunidad también tendrían que dar, a cambio, concesiones arancelarias a productos de interés de los EE.UU. que, sin embargo, tienen gran sensibilidad en los países andinos, como es el caso de algunos productos agropecuarios. El TLC también podría resultar beneficioso para los países andinos si –además de los temas comerciales– se logra también asegurar la protección de su biodiversidad, se encuentra una solución integral a problemas como el narcotráfico o la situación que tienen los migrantes en territorio norteamericano.

Finalmente, dado que la negociación para lograr un TLC entre los países andinos y los EE.UU. se está realizando en el esquema “3 + 1” (es decir, de un lado de la mesa de negociación Ecuador, Colombia y Perú y, del otro lado, los negociadores norteamericanos), no sería conveniente para nuestros países que alguno de ellos pretendiera llegar a un acuerdo individual con los EE.UU. Además, sería un “duro golpe” a la integración andina.

De no lograrse un acuerdo para un TLC entre EE.UU. y los países andinos, estos últimos podrían ver afectado el crecimiento de sus flujos comerciales y de inversión. En palabras del ministro peruano Alfredo Ferrero “De no firmar el TLC, el Perú podría perder los beneficios arancelarios unilaterales que Estados

Estados Unidos otorga actualmente a los países andinos mediante el Aptdea, que caduca a fines del 2006. Por ejemplo, sin el Aptdea, los 700 millones de dólares en textiles y los 300 millones de dólares en productos agrícolas que el Perú vende a Estados Unidos se verían desplazados de dicho mercado por la competencia de otros países cuyos productos ingresan sin pagar arancel”<sup>13</sup> Similar razonamiento podría hacerse para los demás países andinos participantes en la negociación.

Solo en lo que respecta a América Latina, los EE.UU. ya tienen tratados de libre comercio vigentes con México, Chile y los países centroamericanos (Cafta), lo que pone a estos países –junto con otros países asiáticos y de otros continentes<sup>14</sup> que también tienen acceso al mercado norteamericano con cero arancel– en condiciones ventajosas frente a los países andinos de no lograrse un acuerdo mutuamente satisfactorio para un TLC con los EE.UU.

Siguiendo con la metodología de Fisher, luego de establecer cuál es la mejor alternativa antes de la negociación, corresponde ahora identificar los intereses de las partes. Veamos a continuación, cuáles pueden ser los intereses tanto de los EE.UU. como de los países andinos en esta negociación.

#### 4.2 Los intereses de los EE.UU.

Como lo señalan Robert Lawrence y Craig VanGrasstek (2004),<sup>15</sup> EE.UU. está negociando tratados de libre comercio (tipo TLC) en todo el mundo y está también negociando en el marco de la OMC. Precisamente, una de las estrategias adoptadas por los negociadores norteamericanos es tratar de conseguir en el ámbito bilateral de los TLC lo que no pudieron conseguir en el ámbito multilateral de la OMC.<sup>16</sup> En este marco, cada tema que surge en la negociación, los norteamericanos lo tratan más desde el punto de vista estratégico (en función de sus intereses globales) y no tanto desde la perspectiva específica de la relación bilateral. Internamente, el desarrollo de acuerdos comerciales con otros países interesa más al Poder Ejecutivo en EE.UU. (Departamento de Estado, USTR, Departamento de Comercio), mientras que las exigencias sobre temas laborales, ambientales o de derechos humanos interesan más al Congreso<sup>17</sup> y a las organizaciones de la Sociedad Civil norteamericana.

## Intereses de los EE.UU. en las negociaciones para un TLC con los países andinos

- Lucha contra el narcotráfico.
- Lucha contra el terrorismo.
- Búsqueda de fuentes energéticas (petróleo, gas) y preocupación de EE.UU. por buscar fuentes alternativas de petróleo en países que no pertenecen a la OPEP. Potencial de la Amazonía.
- Protección de los derechos de propiedad intelectual para las empresas norteamericanas.
- Solución de conflictos judiciales o administrativos pendientes para empresas norteamericanas.
- Contrarrestar presencia de chinos y europeos en América Latina.
- Contrarrestar influencia de Brasil en la región.

*Fuente: Elaborado por el autor con base en conferencias de Lawrence y VanGrasstek (2004).*

Para EE.UU. es estratégicamente importante afianzar sus relaciones económicas y comerciales con América Latina para contrarrestar la influencia de europeos y chinos en la región. EE.UU. también está interesado en establecer acuerdos comerciales con países que tienen programas de lucha contra el narcotráfico y con países que son productores de energía no miembros de la OPEP. El interés estratégico de los EE.UU. también se vincula con tener mayores relaciones con los países amazónicos y a contrarrestar la posición que lidera Brasil en la región, que llevó a “desacelerar” el camino hacia la constitución del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), al punto que las negociaciones en este tema se han estancado en lo que se ha denominado un “ALCA Light”. En el cuadro 4 se sistematizan los intereses de los EE.UU. en esta negociación con los países andinos.

Como se aprecia, los intereses fundamentales que animan a EE.UU. a impulsar estos acuerdos tipo TLC son también políticos y estratégicos y no solo económicos y comerciales. El contenido político estuvo presente desde antes del anuncio oficial del inicio de las negociaciones. Fue el Departamento de Estado de los EE.UU. el que “pre calificó” a los países que podían intervenir en la negociación. Por razones políticas, la participación de Venezue-

la fue “vetada” dadas las abiertas diferencias que existen en la política exterior de ambos países. También por razones políticas, Bolivia fue aceptada solo como país observador, teniendo en cuenta la situación de inestabilidad que caracteriza a su débil democracia.

Finalmente, aun cuando el tema no está presente en las mesas de negociación, existe una “condicionalidad implícita” para la aprobación definitiva de los tratados que se relaciona con la solución previa de los conflictos judiciales, tributarios o administrativos que tienen pendientes empresas norteamericanas con los gobiernos de los países participantes en la negociación.

Cabe señalar que la iniciativa de las negociaciones la ha tenido EE.UU., por lo que los países andinos se incorporaron a las mismas sin haberlo planeado previamente. Además, mientras los países andinos han tenido dificultades para diseñar una estrategia de consenso interno, los EE.UU. negocian en el marco de una legislación que el Congreso Norteamericano ha establecido (el Trade Promotion Act-TPA) y del cual los negociadores norteamericanos (del US Trade Representative-USTR) no se apartan en ningún momento.

#### 4.3 Los intereses de los países andinos

Para Colombia, Ecuador y Perú el desarrollar negociaciones para un TLC con los EE.UU. es muy importante para fortalecer su comercio bilateral, promover las inversiones y el empleo y ganar competitividad; su interés es más económico y comercial, aun cuando también hay intereses políticos y estratégicos.

En el cuadro 5 se pueden observar los intereses que los países andinos tienen en esta negociación para un TLC.

Como se observa en el cuadro, los intereses de los países andinos son fundamentalmente comerciales y económicos, aun cuando es una excelente oportunidad para tratar bilateralmente temas no estrictamente comerciales, como el narcotráfico o la migración. La Oficina del Representante Comercial de los EE.UU. (USTR) define las ventajas de un TLC para los países andinos como el Perú en los siguientes términos: “El TLC ofrece, fundamentalmente, dos oportunidades. Primero, la de vender productos a un mercado con un poder de compra 180 veces mayor que el peruano. Perú es un mercado de 28 millones de habitantes con un ingreso promedio de

2 mil dólares anuales y EE.UU. un mercado de 280 millones de habitantes con un ingreso promedio de 35 mil dólares. Segundo, la de incrementar la estabilidad de los indicadores macroeconómicos, hoy en día estables, al vincularse más estrechamente con las tendencias de la economía más grande y estable del mundo”.<sup>18</sup>

En palabras de Alfredo Ferrero, ministro de Comercio Exterior y Turismo del Perú: “Debido a que el Perú cuenta con un mercado interno reducido y con bajo poder adquisitivo, solo podrá incrementar su producción, crear más empresas y generar más empleos mejor remunerados para su población si sus productos ingresan a mercados más grandes que el suyo y con mayor poder adquisitivo. El caso de Estados Unidos es significativo, pues no solo es la economía más grande del planeta (representa el 30% del PBI mundial) sino también la que más productos le compra al mundo (17% de las importaciones mundiales)”.<sup>19</sup> Un análisis similar podría realizarse para los otros países andinos.

Cuadro 5

### Intereses de los países andinos en las negociaciones para un TLC con los EE.UU.

- TLC no debe pensarse solo como un acceso al mercado norteamericano.
- Consolidar Aptdea, sin cuotas ni para-arancelarios.
- Atracción de inversiones a largo plazo.
- Incremento y diversificación de las exportaciones hacia el mercado norteamericano.
- Incremento de la productividad y la competitividad.
- Propiciar el aprovechamiento de economías de escala y un mayor grado de especialización productiva.
- Reducción del riesgo-país.
- Contrarrestar la entrada China a mercado EE.UU. sin cuotas para los productos textiles.
- Lograr cooperación técnica y financiera.
- Lograr una solución integral y justa al tema del narcotráfico (co-responsabilidad, acceso a mercados, compra de productos).
- Lograr una mejora en las condiciones de vida de los ciudadanos de nuestros países que han migrado a los EE.UU.

Fuente: Elaborado por el autor con base en declaraciones oficiales en los países andinos.

## Objetivos generales que busca el Perú en las negociaciones para un TLC andino-EE.UU.

Los objetivos que se buscan alcanzar son:

- Fortalecer la integración del Perú al mundo, vital para el desarrollo de una economía pequeña como la peruana.
- Incrementar los flujos de inversión, tanto extranjera como nacional.
- Generar mayor eficiencia económica a través de la asignación más conveniente de los factores de la producción.

El logro de los objetivos mencionados permitirá finalmente mejorar el nivel de vida de los peruanos, lo que se expresará en precios más bajos para los consumidores, mayor variedad y calidad de productos, y, crecimiento en la cantidad y la calidad del empleo.

*Fuente: Alfredo Ferrero, Tratado de Libre Comercio Perú- Estados Unidos, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú, Lima, octubre de 2004, p. 23.*

En el cuadro 6 se muestran específicamente los objetivos generales que busca el Perú en las negociaciones para un TLC Andino-EE.UU.

De acuerdo a la particular problemática de cada uno de los temas que se están tratando, los equipos negociadores elaboran estrategias específicas en las que también se pueden identificar los correspondientes intereses. En el cuadro 7 sistematizamos la Matriz de Intereses Específicos del Perú para las negociaciones de un TLC con los EE.UU. para los casos de cinco mesas de negociación: Programa de Liberación, Régimen de Origen, Ayudas Internas, Comercio Electrónico y Servicios Financieros.

El enfoque para desarrollar una negociación basada en los intereses de las partes resulta muy útil para poder evaluar los resultados de una negociación. Puesto que la negociación para un TLC entre los países andinos y los EE.UU. todavía no ha concluido al momento de elaborar el presente ensayo, nos limitaremos a plantear algunas reflexiones sobre los posibles beneficios o ventajas<sup>21</sup> y también los posibles costos o desventajas que un acuerdo de este tipo puede traer, tomando en cuenta experiencias de otras negociaciones anteriormente realizadas y de los avances logrados en las diferentes ron-

## Matriz de intereses específicos del Perú para las negociaciones de un TLC con los EE.UU. en mesas de negociación seleccionadas

Asunto	Intereses del Perú
<b>1. Mesa de Programa de Liberación</b>	
1.1 Desgravación para bienes industriales	Asegurar acceso inmediato de bienes industriales que componen la oferta exportable peruana (actual y potencial).
1.2 Período de transición para bienes industriales	Asegurar un período de transición que permita a la producción nacional enfrentar la nueva situación de competencia.
1.3 Productos sensibles	Evitar la competencia desleal con la producción interna.
1.4 Restricciones no arancelarias	Asegurar el acceso efectivo al mercado estadounidense buscando la eliminación de medidas no arancelarias.
<b>2. Mesa de Régimen de Origen</b>	
2.1 Requisitos de calificación de origen	Reglas de origen claras y adecuadas para nuestro sector productivo.
2.2 Acumulación de origen	Acumulación plena de origen entre EE.UU., Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú, desde la entrada en vigor del acuerdo.
2.3 Certificación y verificación de origen	Contar con un mecanismo que asegure que los beneficios del acuerdo sean aplicados únicamente a las producciones originarias de las partes.
<b>3. Mesa de Ayudas Internas</b>	
3.1 Mecanismos para contrarrestar distorsiones del comercio	La existencia de ayudas internas por parte de los EE.UU. debe considerarse como antecedente importante para el diseño de los mecanismos del acuerdo.
<b>4. Mesa de Comercio Electrónico</b>	
4.1 Aranceles	Eliminar barreras comerciales a productos digitales.
4.2 Cooperación	Estimular desarrollo de comercio electrónico a través de mutua cooperación.
<b>5. Mesa de Servicios Financieros</b>	
5.1 Reservas	Mantener capacidad de regulación.
5.2 Comercio transfronterizo	Mantener apertura actual y capacidad de supervisión de SBS.

Fuente: Elaborado por el autor con fuente MINCETUR (2004).<sup>20</sup>

das de negociación. Dejaremos para un siguiente ensayo la evaluación final del acuerdo logrado y lo volveremos a comparar con “la mejor alternativa sin negociación” y con los intereses de las partes.

## 5. Posibles ventajas para los países andinos

El criterio del que debemos partir para analizar las implicancias de un tratado de libre comercio es que, en toda negociación, para poder obtener beneficios hay que ceder en algo. No hay acuerdos que no tengan costos. El tema es que los beneficios sean mayores que los costos y que se compense internamente a la población afectada.

Nuestro punto de vista es que debemos tomar estas y otras negociaciones como una oportunidad,<sup>22</sup> tratando de aprovechar al máximo las ventajas que se presentan, minimizando o compensando los costos y sin descuidar nuestras relaciones con bloques comerciales y países como la Unión Europea, China, otros países asiáticos y la propia América Latina.

Actualmente, los EE.UU. constituyen el primer socio comercial de los países andinos. En efecto, solo en el caso del Perú, del total de sus exportaciones al mundo un tercio se dirigen al mercado norteamericano y también casi un tercio de lo que compramos al mundo proviene de ese país. En el caso de las exportaciones de confecciones, el mercado norteamericano es el destino de poco más del 50% del total exportado, mientras que en muchas exportaciones de productos agroindustriales el mercado norteamericano representa entre el 50% y el 70% del total exportado a nivel mundial.<sup>23</sup> Por lo tanto, profundizar nuestras relaciones comerciales con los EE.UU. resulta de gran importancia para el Perú, y este razonamiento también es válido para los demás países andinos.

Es evidente que los inmediatos beneficiados de un tratado de libre comercio con los EE.UU. serán las empresas que ya están exportando al mercado norteamericano, aprovechando los beneficios del Apta-dea. Estos sectores serán muy atractivos para nueva inversión privada pues se tendrá la tranquilidad que da el contar con un tratado de largo plazo en el que se abren los mercados de los países participantes.

Como consecuencia del TLC en proceso de negociación se producirá entonces un más fácil acceso a los respectivos mercados. Para las empresas peruanas eso significa pasar de un horizonte de negocio doméstico teórico de 28 millones de consumidores a uno ampliado de cerca de 300 millones de consumidores (considerando los 280 millones de norteamericanos). Muchos proyectos y muchas empresas encontrarán viables negocios que antes eran prácticamente inimaginables.

En el cuadro 8 se presentan los principales “ganadores” con un acuerdo tipo TLC entre los países andinos y los EE.UU.; algunos de los cuales se beneficiarán de inmediato una vez que el tratado esté vigente y otros lo harán posteriormente.

Una buena negociación del TLC permitirá “consolidar” las

Cuadro 8

### Posibles “ganadores” en los países andinos con un TLC con los EE.UU.

- Los exportadores de productos en los que los países andinos ya son más competitivos que los EE.UU., como son las exportaciones de productos agroindustriales, de metal-mecánica, textil-confecciones, muebles y accesorios, madera, artesanía y joyería.
- Los sectores que utilicen insumos y/o bienes de capital provenientes de los EE.UU., pues se reducirán los costos de importación al eliminar los aranceles.
- En el corto plazo, se beneficiarán aquellas industrias que importen bienes de capital que, a la firma del Tratado, gocen de desgravación automática.
- Se beneficiarán también las empresas que participen en la cadena logística de exportación o en el correspondiente “cluster” interno, proveyendo bienes y servicios para las empresas directamente exportadoras.
- Serán también beneficiadas las industrias de confecciones, calzado, papel y cartón.
- Adicionalmente a la agroindustria de exportación, la actividad agrícola en general puede beneficiarse con la importación de maquinaria, fertilizantes y pesticidas libre de aranceles.
- Los consumidores o usuarios de los servicios, que estarán mejor informados y tomarán mejores decisiones con una más amplia variedad de productos y servicios disponibles.

actuales preferencias arancelarias en el marco del denominado Acuerdo de Preferencias Arancelarias Andina y Erradicación de la Droga (Aptdea), lo que significa –como ya hemos indicado– arancel cero en el mercado norteamericano para cerca de 6 000 partidas arancelarias originarias del Perú. Ello beneficiará principalmente a exportadores de los rubros de confecciones, calzado, espárragos y frutas diversas.

Lo anterior atraerá inversiones privadas nacionales y extranjeras. Convertidas las ventajas temporales del Atpdea en ventajas permanentes en el TLC, invertir en el Perú para exportar al mercado norteamericano resultará muy atractivo.

Un acuerdo tipo TLC con los EE.UU. aportará también mayor productividad y competitividad a la economía peruana, fortalecerá su institucionalidad y promoverá un ambiente favorable a los negocios. Las *regiones* pueden convertirse en verdaderos polos de desarrollo y promoción de la inversión productiva y del empleo local. Las exigencias que plantea el desarrollo de un comercio libre con la principal potencia mundial suponen alcanzar metas que difícilmente nos propondríamos superar sin dicho estímulo. La estandarización de las correspondientes normas técnicas, sanitarias y de otra índole es un buen ejemplo de este “efecto demostración”.

Varios de los posibles “ganadores” con un TLC con los EE.UU. serán exportadores debido a la eliminación del arancel que este Tratado supone. Sin embargo, en la negociación se debe cuidar que se logre un “acceso real” lo que significa no solo preocuparse por la desgravación arancelaria sino también por el adecuado tratamiento de las reglas de origen y de otras medidas o permisos de tipo administrativo que muchas veces se constituyen en poderosas “barreras de entrada”.

De lo contrario, ¿de qué nos sirve un mercado norteamericano con arancel cero si la norma de origen es tan exigente que no es posible exportar o nos siguen poniendo trabas para arancelarias (extremos requisitos sanitarios) como sucede con los productos cítricos peruanos que ya llevan más de ocho años sin poder ingresar al mercado norteamericano a pesar que el producto es competitivo y el arancel es cero en el mercado norteamericano, esto en el marco del Atpdea.

El aprovechamiento de las ventajas que puede brindar el lograr un acuerdo tipo TLC con los EE.UU. dependerá también de las condiciones internas que tenga el país, principalmente en términos de infraestructura, normatividad y competitividad y de la oferta exportable disponible. La experiencia reciente del ATPA (que fue el antecedente del actual Aptdea) muestra que, durante diez años, los países andinos solo pudieron aprovechar efectivamente alrededor del 10% del total de las 6 000 partidas arancelarias beneficiadas con el ingreso a “cero arancel”. No se trata solo de firmar tratados de libre comercio sino de estar en capacidad para aprovecharlos, sobre todo si se tiene en cuenta que todo potencial beneficio se ha conseguido cediendo en algo.

## 6. Posibles desventajas para los países andinos

Como ya hemos mencionado, toda negociación supone determinados costos y, en el caso de la negociación comercial, el concepto de ida y vuelta que tiene el comercio internacional plantea con claridad la idea que, para poder obtener beneficios de acceso libre al mercado norteamericano de nuestros productos y servicios de exportación, también deberemos conceder facilidades de acceso al mercado andino para ciertos productos y servicios norteamericanos.

Existen algunas desventajas “de inicio” para los países andinos. Quizás la principal desventaja que se plantea en esta negociación es la asimetría entre los países participantes. De un lado, la primera potencia mundial y, del otro lado, tres países andinos con precarios niveles de desarrollo. Aun cuando, a pedido de los países andinos, se incluyó entre las mesas de negociación una de “fortalecimiento de capacidades comerciales”, el tema de la asimetría no ha tenido la consideración que, por ejemplo, si muestran las negociaciones de la Unión Europea con otros países o bloques regionales.

Otra desventaja de inicio es, sin duda, el hecho que EE.UU. se ha presentado a la mesa de negociación con una estrategia bien definida, con una clara ubicación del contexto negociador y de los intereses en juego. En el caso de los países andinos –con algunas

pequeñas diferencias entre ellos— la impresión que se tiene es que, no obstante que muchos de sus negociadores son profesionales altamente calificados y de gran experiencia, la negociación no forma parte de una Política de Estado y la misma estrategia —y los correspondientes estudios de impacto— se ha ido elaborando en el camino. De hecho, la iniciativa y el “factor sorpresa”—que muchas veces son decisivos para el resultado de una negociación— los ha tenido permanentemente la parte norteamericana.

Los países andinos, al momento de iniciar las negociaciones con EE.UU., no tenían realizados los correspondientes estudios de impacto sectorial y regional, los que se han ido elaborando paralelamente con el desarrollo de las rondas de negociación.

Una cuarta desventaja de inicio tiene que ver con la institucionalidad democrática y la representatividad de los países participantes. Los países andinos en este aspecto tienen gobiernos que afrontan serios problemas de gobernabilidad y estabilidad política y social, en el marco de los cuales no ha sido posible construir los consensos necesarios para acompañar una negociación de tanta importancia.

Finalmente, otra desventaja inicial de los países andinos en esta negociación tiene que ver con las limitaciones de la oferta exportable para responder rápidamente, en el volumen y la calidad requeridos, a los requerimientos del mercado norteamericano. En este aspecto, la suscripción de un tratado de libre comercio a largo plazo con los EE.UU. podría cambiar el panorama al crear atractivas condiciones para nuevas inversiones en proyectos de exportación, pero el proceso de aprovechamiento de las nuevas condiciones de acceso será gradual por las deficiencias en el punto de partida.

En el cuadro 9 se presentan algunos de los posibles “perdedores” que podrían surgir con un acuerdo de libre comercio con los EE.UU. Hay que señalar que la condición de “perdedores” también podría variar dependiendo del grado de respuesta de las economías andinas a las exigencias de un comercio más competitivo y de las medidas compensatorias que adopten los gobiernos de los países andinos para los sectores de mayor vulnerabilidad.

En todo caso, debemos reiterar que, en toda negociación —incluida la comercial— siempre hay beneficios y costos, es decir,

ninguna de las concesiones que se consigan del lado norteamericano serán otorgadas gratuitamente. Cada ventaja nos costará y por eso hay que aprovechar adecuadamente el acuerdo. De lo que se trata es de minimizar el impacto de los costos.

## 7. Sensibilidades de la negociación y agenda productiva interna: un asunto pendiente en los países andinos

Una negociación tan compleja como la que analizamos supone “temas sensibles” en ambos lados de la mesa. Para los países andinos las principales “sensibilidades” se refieren a los productos agropecuarios afectados por la competencia desleal norteamericana; el impacto que posibles modificaciones en la legislación sobre patentes podría tener en los precios de los medicamentos genéricos; la preservación de nuestra biodiversidad y también de nuestra diversidad cultural; el efecto que podría tener el acuerdo en las compras estatales para las pequeñas y medianas empresas que tienen consideraciones especiales en la legislación

Cuadro 9

### Posibles “perdedores” en los países andinos con un TLC con los EE.UU.

- Productores agrarios de productos “sensibles” como el trigo, maíz, azúcar, algodón ó lácteos, en los que EE.UU., mantiene “subsidios” para sus exportadores.
- Pequeñas empresas que no logren asociarse para alcanzar el tamaño mínimo eficiente que requiere un mercado ampliado.
- Empresas que importan bienes y servicios de terceros países que serán sustituidos por las importaciones provenientes de los EE.UU. a *cero arancel*.
- Empresas ineficientes, con bajos niveles de productividad, que no puedan soportar la fuerte competencia.
- Los gobiernos en los países andinos que, inicialmente, van a ver disminuidos sus ingresos fiscales por los menores aranceles que suponen los acuerdos de libre comercio.

*Fuente: Elaborado por el autor con base en informaciones de los diferentes sectores participantes en la negociación.*

Comentario  
Internacional  
Número 6  
II semestre 2005  
I semestre 2006  
107

Tema Central  
Enrique Cornejo

andina sobre adquisiciones públicas; y el posible impacto en la legislación laboral.

Para cada una de las “sensibilidades” mencionadas los países andinos tienen que establecer estrategias “defensivas” las que –además– deben considerarse, en muchos casos, como “no negociables” para nosotros. En el cuadro 10 presentamos estas “sensibilidades” y, para cada una de ellas, planteamos una “estrategia defensiva”.

Los temas “sensibles” deben merecer nuestra especial atención durante la negociación y hay que tener mucho cuidado en las correspondientes “estrategias defensivas”; si éstas no surtieran efecto en el acuerdo, entonces serán necesarias medidas “compensatorias” internas para los afectados.

Una vez concluida la negociación –asumiendo que esta fuera satisfactoria para las partes y que las sensibilidades para los paí-

Cuadro 10

### Principales “sensibilidades” andinas en la negociación para un TLC con los EE.UU. y propuestas para contrarrestarlas

Sensibilidad	Estrategia “defensiva” planteada
Productos agrícolas subsidiados en los EE.UU.	Mecanismo correctivo (franja de precios o salvaguardia especial) + plazos largos de desgravación.
Pretensión norteamericana sobre patentes de “segundo uso” o reconocimiento de “período de prueba” para medicamentos.	Los países andinos ya tienen vigente legislación sobre propiedad intelectual de alcance multilateral.
Compras estatales y tratamiento especial para Pymes proveedoras.	La mayoría de las compras estatales que comprometen a Pymes deben ser excluidas de la negociación.
Protección de la biodiversidad en los países andinos.	Inclusión de cláusula específica sobre protección de nuestra biodiversidad.
Legislación laboral.	Se debe respetar cada legislación nacional y normas OIT.

Fuente: *Elaborado por el autor.*

ses andinos fueran adecuadamente tratadas— corresponde ratificar los textos por los respectivos Congresos.

El tema que surge a continuación es ¿cómo aprovechar los beneficios que plantea el acuerdo logrado? Al respecto, los países andinos presentan la desventaja de tener una *agenda productiva interna pendiente* que incluye temas claves como el desarrollo de infraestructura física, la promoción de la asociatividad o de la normatividad, el tamaño de los negocios en el país; la existencia de sobrecostos y otros aspectos de entorno poco competitivo, los niveles de educación en el país, el pobre desarrollo de los mercados de capitales, etc.

En todos estos temas, la responsabilidad está en el lado andino ya que de nosotros depende que podamos aprovechar las exigencias que plantea un TLC y convertirlas en oportunidades para hacer lo que hace años debimos hacer en nuestras economías. Equivocadamente, muchas veces se atribuye a un eventual acuerdo (en este caso al TLC) problemas pendientes que en realidad no son responsabilidad ni del TLC ni de la otra parte negociadora, sino de nosotros mismos.

El tema de la agricultura es, en este aspecto, uno de los más importantes. Los subsidios agrícolas norteamericanos juegan deslealmente con los productores agrarios andinos. Mientras estos existan tenemos todo el derecho de aplicar derechos compensatorios. La negociación del TLC debe llevar en este tema a proteger el tiempo que sea necesario a nuestros productores agrarios y, como los norteamericanos se resisten a eliminar los subsidios que aplican, entonces habrá que establecer correctivos (si no se aceptan las franjas de precios, entonces se tendrán que aplicar salvaguardias agrícolas especiales).

Pero, más allá de este problema, ¿qué estamos haciendo internamente para mejorar la rentabilidad y la productividad del campo?, ¿cuáles son los problemas que han impedido resolver el problema del agua y de la tierra en la agricultura? ¿qué pasa con respecto al acceso al crédito y la asistencia técnica? ¿cómo estamos afrontando el problema de la falta de infraestructura básica en el campo? ¿qué avances existen en la promoción de mecanismos de asociación de productores o de cadenas productivas? Todos

estos temas deben resolverse con TLC o sin TLC, pero –con mayor razón– si ya hay un acuerdo de libre comercio en proceso de ejecución.

En el cuadro 11 se presentan los principales temas de la “agenda productiva interna agrícola del Perú”. El Ministro peruano Alfredo Ferrero señala al respecto: “El agro presenta problemas estructurales acentuados a lo largo de décadas. El TLC puede ayudar a revertir esos problemas, pero no es un sustituto de las políticas de mejora de la competitividad agraria que precisamos aplicar. Es necesario avanzar en una agenda de competitividad pendiente”.<sup>24</sup>

De otro lado, un mercado ampliado como el que plantea un TLC con los EE.UU. significa que el tamaño mínimo eficiente de las empresas aumentará. Teniendo en cuenta que la mayoría de las empresas en nuestros países son micros y pequeños negocios, el desafío aquí consiste en promover la asistencia técnica, el adecuado entendimiento de los mercados internacionales y la conformación de asociaciones de productores, cadenas productivas y consorcios de exportación.

En el cuadro 12 se observan los principales desafíos que plantea la “agenda productiva interna para las Pymes” en la versión del Ministerio de la Producción del Perú. Los cinco temas claves son: asociatividad, facilitación y promoción de la inversión, innovación tecnológica, normalización y cultura productiva.

Cuadro 11

### **Agenda básica de competitividad pendiente en el agro peruano**

Ley de Aguas.

Ley de Tierras.

Desarrollo de cadenas productivas.

Investigación y mejoramiento de semillas.

Planificación agraria.

Plataforma de capacitación y servicios para la producción y la comercialización.

Infraestructura física rural.

Financiamiento.

*Fuente: Mincetur, marzo de 2005.*

## Los "motores" de la transformación productiva de las Pymes en el Perú

---

### Asociatividad

#### Cadenas productivas.

Desarrollo de proveedores.

Consortios horizontales.

Promoción empresarial.

---

### Facilitación y Promoción de la Inversión

#### Aspectos económicos y tributarios.

Aspectos laborales.

---

### Innovación Tecnológica

#### Centros de innovación tecnológica (CITE's).

Transferencia tecnológica descentralizada.

---

### Normalización

#### Promoción entre empresas y consumidores.

Elaboración de reglamentos técnicos.

Sello de Conformidad "Hecho en el Perú".

---

### Cultura Productiva

#### Producción "limpia"

---

*Fuente: Ministerio de la Producción del Perú -Produce-, Lima, noviembre de 2004.*

El planteamiento de una agenda interna por la competitividad para la adecuada inserción de las Pymes en el contexto internacional y en los acuerdos tipo TLC también debe merecer nuestra especial preocupación –tanta como la necesaria para la etapa de las negociaciones–.

En el tema de la "asociatividad", en el Perú se están desarrollando esfuerzos para promover las cadenas productivas en sectores como el algodón-textil-confecciones; textil-camélidos; cuero y calzado; madera y muebles; sector vitivinícola, así como programas de apoyo varios. En lo que respecta al desarrollo de proveedores destaca la propuesta de una Comisión Nacional de Desarrollo de Proveedores y la elaboración conjunta, entre el Banco Mundial y el Ministerio de la Producción del Perú, de un proyecto sobre "Diseño e instauración del Programa Nacional de Proveedores". Finalmente, en lo que respecta a la promoción empresarial destaca la campaña "Cómprale al Perú" para promover entre los con-

sumidores peruanos la adquisición de bienes y servicios producidos en el país con nivel competitivo.<sup>25</sup>

Lo que sostenemos en este ensayo es que la negociación de un TLC entre los países andinos y los EE.UU. –más allá de las implicancias e interioridades que hemos analizado en el presente ensayo– constituye una excelente oportunidad para poner en agenda nuevamente los temas del desarrollo de nuestros países. Un TLC no es la panacea ni asegura el desarrollo, pero puede ser una muy buena oportunidad para priorizar temas internos importantes que resultan fundamentales no solo para aprovechar los acuerdos sino para garantizar efectivamente la mejora en los niveles de vida de la población.

## 8. Reflexiones finales

Haciendo un balance entre ventajas y desventajas vemos que el TLC entre los países andinos y los EE.UU. –no obstante los problemas analizados– puede ser beneficioso para los países andinos si se logra una negociación equilibrada con el mayor consenso interno posible. Para ello debe convocarse a todos los sectores y regiones de nuestros países, para que estén debidamente informados y tengan posibilidades concretas de participación o consulta en las negociaciones.

La organización de los denominados “cuartos de al lado” en cada ronda de negociación (en la que participan empresarios, políticos, académicos, periodistas y representantes de organizaciones de la sociedad civil) es una buena forma de promover transparencia y participación. Ello es importante porque en la fase de negociaciones se pueden recibir aportes importantes y en la etapa de la ratificación por parte de los Congresos (que constituye básicamente un debate político y no solo técnico) pueden generarse los apoyos necesarios para lograr la correspondiente aprobación.

Está claro que los temas sensibles se ubican en los productos agropecuarios, los derechos de propiedad intelectual, el tratamiento de las Pymes, la protección de la biodiversidad y la condicionalidad norteamericana para “solucionar” algunos de los liti-

gios pendientes con empresas de los EE.UU. Debemos tratar de incluir temas políticos en estas negociaciones, como son el tema del narcotráfico o el de la migración, para compensar el tratamiento político que los EE.UU. le pone abiertamente a las mismas.

El trabajo de la “agenda productiva interna” es también de gran importancia. Así, por ejemplo, en uno de los sectores más sensibles como es el agropecuario, debemos comprometernos en una “agenda para el agro” que le de rentabilidad a este sector tan importante para la seguridad alimentaria, la descentralización productiva, la generación de empleo y la superación de la pobreza. Esta “agenda” debe avanzar con TLC o sin TLC. Es también una oportunidad para desarrollar las obras de infraestructura básica que necesitamos para un crecimiento competitivo (carreteras, puertos, aeropuertos) y la promoción de cadenas productivas transversales Sierra-Costa.

En suma, un TLC con los EE.UU. puede contribuir al proceso de desarrollo de nuestros países. Es necesario desprendernos de prejuicios ideológicos o fundamentalismos de cualquier tipo y actuar con estrategia y responsabilidad. En todo caso, éste debe ser un acuerdo más en el marco de una geometría variable de negociación comercial, lo que significa que se debe trabajar paralelamente para desarrollar acuerdos comerciales de tipo bilateral, regional, hemisférico o multilateral con todos los países y regiones del mundo. Nosotros debemos apoyar todos los TLC que sean necesarios. No solo con EE.UU. sino también con la UE, Asia, Oceanía y América Latina. “No hay que poner todos los huevos en una sola canasta”.

En este marco –desde nuestro punto de vista– los países andinos deben ratificar su vocación integracionista, fortaleciendo el proceso andino de integración y creando bases sólidas para una plataforma sudamericana de integración con los países del Mercosur y Chile.

Con estas constataciones, queda descartada la idea que algunos sostuvieron en el sentido que el comercio al interior de la CAN no tenía futuro porque se trata de “países que producen lo mismo”.

El tema es que la negociación de un TLC no es la panacea para el desarrollo pero sí puede ser una buena oportunidad para avanzar en el camino hacia el mismo como lo fue para España la decisión de ingresar al entonces Mercado Común Europeo. Nuestras preocupaciones tienen que ver con el análisis serio del proceso y con responder a preguntas tales como ¿cuál es el balance neto de comparar los beneficios con los costos?, ¿cómo afrontar los desafíos que un acuerdo de este tipo implica?, ¿cuáles son los costos implícitos o explícitos y cómo compensarlos?, ¿cómo aprovechar las ventajas que surgen? Mucho de lo que hay que hacer tiene que ver más con una agenda interna por el desarrollo pendiente por décadas y con la necesaria atención a sectores tradicionalmente olvidados, que con el acuerdo mismo. El tema da como para continuar en el debate y eso es lo que hay que hacer en todos nuestros países.

---

## NOTAS

1. Bela Balassa, *Teoría de la Integración Económica*, México, Editorial Uteha, 1964, cap. I, p. 2.
2. Enrique Cornejo Ramírez, *Comercio Internacional: Hacia una gestión competitiva*, Lima, Editorial San Marcos, cap. IX, 2001, p. 255.
3. Esta "etapa preliminar" no está en la propuesta de Balassa; se ha planteado para llamar la atención sobre el hecho de que los acuerdos de integración comercial no parten de cero, sino que se construyen sobre los antecedentes de negociaciones arancelarias previas.
4. Estos acuerdos de preferencias arancelarias se observan en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración -Aladi- (entre ellos, se pueden mencionar los acuerdos de Alcance Parcial o los acuerdos de Complementación Económica). Por otro lado, los puntos de partida no son similares en todos los casos. Cuando Chile negoció el TLC con los EE.UU., la mayoría de sus partidas arancelarias ya se encontraban en cero arancel o muy cerca del cero arancel. En cambio, el Perú está negociando un TLC con los EE.UU. con un promedio de arancel nominal del 12%, lo que significa que el grado de "sacrificio" que tendrá que hacer el Perú con un TLC será mucho mayor que el que tuvo que rea-

- lizar Chile cuya economía ya estaba bastante liberalizada antes de la negociación.
5. La denominación de "geometría variable de negociación comercial" ha sido planteada por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y recogida por los negociadores peruanos del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur).
  6. Al mes de febrero del año 2005, había un total de 148 países incorporados como miembros plenos de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Véase: [www.wto.org](http://www.wto.org)
  7. El desarrollo de esta negociación tiene que hacerse teniendo en cuenta los compromisos multilaterales que tienen los países en el marco de la OMC, así como también sus compromisos regionales o de integración (en el caso del Perú con la Comunidad Andina, el Mercosur y la Apec).
  8. Alan Wagner Tizón, *Los Tratados de Libre Comercio y el Proceso de Integración Andino*, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 2004, p. 7.
  9. La información contenida en este cuadro ha sido obtenida de Alan Wagner Tizón, *Comunidad Andina: Avances y Perspectivas*, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina (CAN), 2004.
  10. Algunas de las principales publicaciones de Roger Fisher al respecto son: *El liderazgo lateral. ¿Cómo dirigir si usted no es el jefe?*, Bogotá, Editorial Norma, 1999. *Sí de acuerdo. ¿Cómo negociar sin ceder?*, Bogotá, Editorial Norma, 2001, 2a. ed., (coautores: William Ury, Bruce Patton). *¿Cómo reunirse creando una relación que lleve al sí?*, México, Editorial Deusto, 1991.
  11. Michael Watkins, *Los Principios de la Negociación: Conociendo la estructura*, Program on Negotiation at Harvard University, Boston, 2004, p. 4.
  12. Roger Fisher, *Taller de Negociación: Metodología de Negociación de la Universidad de Harvard*, Caracas, Cambridge International Consulting, 2004.
  13. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú, *Preguntas y Respuestas sobre el TLC Perú-EE.UU.*, Lima, 2005, p. 11.
  14. Hacia el mes de agosto de 2005 los siguientes países tienen acuerdos tipo TLC vigentes con los EE.UU.: Marruecos, los cinco países centroamericanos del Cafta, Australia, Chile, Singapur, Jordania, México y Canadá (que junto con los EE.UU. conforman el Nafta) e Israel.
  15. Robert Lawrence y Van Grastek, Taller de Expertos de Harvard University sobre el Tratado de Libre Comercio (TLC), Lima, Asociación de Exportadores del Perú -ADEX-, 2004. El profesor Lawrence enseña comercio internacional e inversiones en la Universidad de Harvard y tiene más de 10 publicaciones especializadas. El profesor Van Grastek es Director Ejecutivo del Programa de Comercio y Negociaciones de la Universidad de Harvard y tiene también 20 publicaciones especializadas en el tema de tratados de libre comercio.

16. Esto se aprecia con claridad en el tema de la propiedad intelectual y, particularmente, en el interés de los EE.UU., presionados por sus laboratorios farmacéuticos, de conseguir en acuerdos bilaterales el reconocimiento de las denominadas "patentes de segundo uso" para los medicamentos, lo que no fue aceptado en la negociación multilateral en el marco de la OMC.
17. El Congreso de los EE.UU. tiene su propia organización de análisis y seguimiento de las negociaciones y acuerdos comerciales: el International Trade Commission (ITC). Los acuerdos comerciales son negociados por el Poder Ejecutivo, a través del USTR, y ratificados por el Congreso. De acuerdo a la Ley de Promoción.
18. Oficina del Representante Comercial de los EE.UU. (USTR)-Embajada de los EE.UU. en Lima-Perú, Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Colombia, Ecuador y Perú, tríptico informativo. Mayor información de la posición norteamericana en estas negociaciones puede obtenerse en la página Web del USTR: [www.ustr.gov](http://www.ustr.gov), o de la Embajada de los EE.UU. en Lima-Perú: <http://lima.usembassy.gov>
19. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú, *Preguntas y Respuestas sobre el TLC Perú-EE.UU.*, presentación a cargo del ministro Alfredo Ferrero, Lima, 2005, p. 10.
20. Este cuadro ha sido elaborado con base en el documento Perú: Matriz de Intereses Específicos del TLC con Estados Unidos, elaborado por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur), 2004.
21. Las ventajas que tiene para un país de tamaño relativamente pequeño el participar en el comercio internacional ha sido tratado ampliamente en la literatura clásica del comercio (Krugman, Chacholiades, Salvatore, etc.). Sin embargo, en la práctica, si bien es cierto el promedio arancelario mundial ha disminuido sensiblemente, y sigue disminuyendo con los diversos tratados de libre comercio que se están negociando en el mundo, no se puede hablar propiamente de libre comercio pues subsisten –principalmente en los propios países industrializados– prácticas desleales de comercio (como la aplicación de subsidios, el dumping o la sobre o subvaluación de precios) y medidas no arancelarias (cuotas, licencias o uso indebido de permisos sanitarios y otras medidas administrativas) que impiden el libre tránsito de mercancías y de servicios.
22. Hace unos años recibimos la visita de Carlos Solchaga, ex Ministro de Economía durante el Gobierno Socialista del presidente Felipe Gonzales, a quien le preguntamos cómo se explicaba el hecho que fue un gobierno socialista el que impulsó las reformas en España hasta ubicarla entre las diez economías más industrializadas del mundo. Solchaga nos contestó que una de las razones más importantes que ayudaron al cambio fue el ingreso de España al entonces Mercado Común Europeo (MCE) que significó altas exigencias de productividad y competitividad. Desde esta perspectiva, noso-

tros también podríamos considerar estos acuerdos tipo TLC como excelentes oportunidades.

23. Al mercado norteamericano se dirigen el 39% de nuestras exportaciones manufacturadas; el 32% de las exportaciones agrícolas; el 37% de las exportaciones de maderas; el 68% de las exportaciones de joyería; y, el 63% de nuestras exportaciones de textiles y confecciones (USD 516 millones en el 2003).
24. Alfredo Ferrero, *Tratado de Libre Comercio Perú-Estados Unidos*, Lima, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú-Mincetur, 2005, p. 72.
25. Véase al respecto: Ministerio de la Producción del Perú –Produce–, carta productiva: agenda interna por la competitividad para el TLC, Lima, 2004.

**Comentario  
Internacional**

Número 6  
II semestre 2005  
I semestre 2006

117

Tema Central  
Enrique Cumez