

# INDICE

<b>Introducción</b>	3
<b>1. FLUJOS DE COMERCIO</b>	5
Exportaciones	6
El caso de la Industria	8
Importaciones	10
Evolución del Comercio del Perú por zonas económicas	11
Una visión de conjunto	13
Una nota sobre la Inversión Extranjera Directa en el Perú	16
<b>2. POLÍTICA ARANCELARIA</b>	20
<b>3. PROTECCIÓN EFECTIVA</b>	26
<b>4. POLÍTICA ARANCELARIA Y LA INTEGRACIÓN ANDINA</b>	30
El Arancel Externo Común	30
¿Qué tan costoso es el AEC para el Perú?	32
<b>5. ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN</b>	37
<b>6. EL REGIONALISMO ABIERTO DEL PERÚ EN LOS NOVENTA</b>	40
Los socios extrarregionales	43
Los Vecinos	45
Chile y Ecuador	45
Bolivia	47
Brasil	48
Mercosur	50
El ALCA	51
A manera de balance	53
<b>7. POLÍTICAS ACTUALES Y AGENDA PENDIENTE: ALGUNOS ESCENARIOS</b>	55
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	63
<b>ANEXOS</b>	
<b>Anexo 1</b>	
Situación actual del Comercio entre el Perú y la CAN	69
<b>Anexo 2</b>	
ATPA y ATPDEA	75

**GLOSARIO**

<b>ACE</b>	Acuerdo de Complementación Económica
<b>AEC</b>	Arancel Externo Común
<b>ALADI</b>	Asociación Latinoamericana de Integración
<b>ALCA</b>	Área de Libre Comercio de las Américas
<b>APEC</b>	Asia-Pacific Economic Cooperation
<b>ATPA</b>	Andean Trade Preference Act
<b>ATPDEA</b>	Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CAN</b>	Comunidad Andina de Naciones
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CIF</b>	Cost, Insurance, and Freight
<b>CUODE</b>	Clasificación Según Uso o Destino Económico
<b>HTS</b>	Sistema de Tarifas Armonizado
<b>IDE</b>	Inversión Extranjera Directa
<b>LATN</b>	Latin America Trade Network
<b>MEF</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>MERCOSUR</b>	Mercado Común del Sur
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>PAC</b>	Política Agrícola Común
<b>SGP</b>	Sistema General de Preferencias
<b>TLC</b>	Tratado de Libre Comercio
<b>TLCAN</b>	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>ZLC</b>	Zona de Libre Comercio

## POLÍTICA ARANCELARIA E INTEGRACIÓN ECONÓMICA

### ¿HACIA DONDE VAMOS EN EL PERÚ?

Publicado en el Centro de Investigación Parlamentaria

Alan Fairlie Reinoso\*  
Agosto de 2003

#### INTRODUCCIÓN

La política comercial peruana en los noventa tuvo como objetivo “la liberalización del régimen comercial con el fin de crear incentivos que no produzcan efectos de distorsión y permitan una asignación eficiente de los recursos y promuevan el desarrollo económico en función de las señales del mercado. En consonancia con este objetivo, el Perú utiliza los aranceles como principal instrumento de protección de frontera”.<sup>1</sup>

En consecuencia, se eliminaron las cuotas de importación, las restricciones no arancelarias (salvo excepciones puntuales), los subsidios a la exportación. Las medidas antidumping se usaron escasamente, así como medidas compensatorias o de salvaguardia. Se tuvo un enfoque de políticas horizontales que buscaban la neutralidad de los incentivos en las distintas actividades (con algunas excepciones de sectores que tuvieron incentivos fiscales o aranceles especiales).

Una exposición detallada de las políticas aplicadas se tiene en los Exámenes de Política Comercial del Perú en la Organización Mundial del Comercio (OMC) . En el del año 1994, se enfatizan las políticas de liberalización y apertura seguidas a comienzos de los noventa y la consolidación arancelaria que hizo el país. Así como, el complejo proceso de reformas impulsadas a comienzos de esa década. En el del año 2000, se resalta la continuidad en las políticas y se hace un recuento de aspectos sectoriales, y por medidas específicas. También, de la presencia peruana en distintos procesos de integración.<sup>2</sup>

En otros trabajos, hemos hecho un balance de estas políticas y de su impacto sectorial tomando en cuenta la percepción de los agentes económicos. Se muestra que tal neutralidad de políticas no existió en la práctica, considerando sobretodo las

---

\* Profesor e Investigador del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú y miembro del comité directivo de la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN).

<sup>1</sup> OMC. *Exámenes de las Políticas Comerciales del 1994*. Ginebra 1994

exoneraciones a empresas multinacionales particularmente en el sector minero. Pero, efectivamente se priorizó al arancel como instrumento, considerando la eliminación de restricciones cuantitativas y no arancelarias que se produjo.<sup>3</sup> También hemos revisado en detalle la participación peruana en distintos procesos de integración,<sup>4</sup> planteando los temas de debate y evaluando la posición oficial en ese contexto.

En este trabajo concentraremos nuestra atención en la evolución de la política arancelaria, los cambios en los últimos años, así como las variaciones en protección efectiva y las implicancias para la negociación en la Comunidad Andina (CAN). En la segunda parte haremos una evaluación de la política frente a los procesos de integración que tuvo el Perú, planteando algunos desafíos pendientes así como escenarios que podemos enfrentar en las actuales negociaciones.

---

<sup>2</sup> OMC. *Exámenes de las Políticas Comerciales del 2000*. Ginebra 2000

<sup>3</sup> Fairlie, Alan. *Política Comercial Negociaciones Internacionales y Sectores Económicos en el Perú*. Lima: CCL-LATN-PUCP, 2000a

## 1. FLUJOS DE COMERCIO

Durante toda la década pasada y aún en los primeros años de esta década, la balanza comercial del Perú ha mostrado saldos desfavorables. Esta es una de las características que a nivel regional se ha producido con los procesos de liberalización y apertura, junto con la incapacidad de generar suficiente empleo productivo a pesar de la expansión exportadora, y el empeoramiento en la distribución del ingreso.<sup>5</sup>

En una primera etapa, de 1993 a 1995, se puede decir que el déficit de la balanza comercial del Perú mostró una tendencia creciente (37.1% promedio anual entre 1993-1995, frente al 27.4% de las exportaciones), en el contexto de una fase expansiva del ciclo doméstico inducido por la afluencia de capitales y el gasto público en el periodo electoral. Luego, entre 1996 y 1997, el saldo negativo se redujo. Las importaciones que años atrás habían registrado tasas de crecimiento de 35 y 38%; en 1996 y 1997 registraron tasas de tan sólo 2 y 8% respectivamente.

Sin embargo, en 1998, la balanza comercial peruana evidenció el más grande déficit comercial registrado en los últimos 10 años: 2505 millones de dólares. La recesión doméstica, los impactos de las crisis internacionales que limitaron la expansión exportadora, fueron el contexto en que esto se produce.

A partir de 1999, dicha tendencia se ha revertido y el saldo comercial negativo es cada vez menor. Lamentablemente, esto no se ha dado a consecuencia de un notable crecimiento de las exportaciones, ni por la mejora de los precios internacionales,<sup>6</sup> sino por causa del estancamiento que han evidenciado las importaciones en los últimos años: han registrado un crecimiento promedio anual entre 1999 y 2002 de 3% mientras que el de las exportaciones ha registrado 7.9%. (Ver Gráfico N° 1). Aquí se han combinado el efecto contractivo derivado de la recesión doméstica, con el efecto expansivo de la entrada en operación de grandes proyectos mineros como el de Antamina.

---

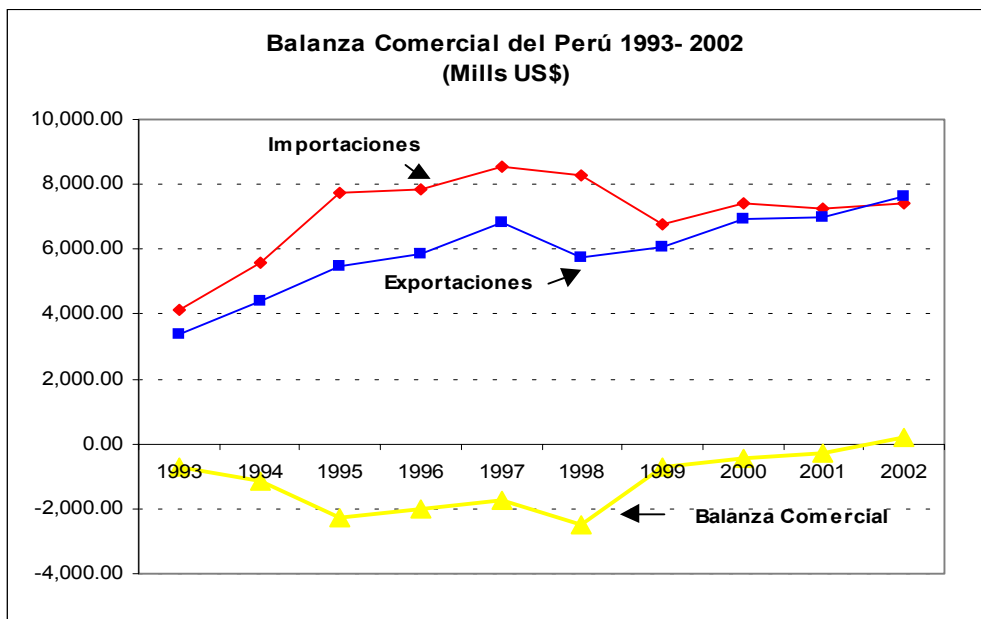
<sup>4</sup> Fairlie, Alan. *El Regionalismo Abierto del Perú* Lima: ADP-LATN-PUCP, 2000b.

<sup>5</sup> Ocampo, José Antonio. *Retomar la Agenda del Desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL, 2001

<sup>6</sup> Por el contrario, los precios internacionales han registrado una severa caída en los dos últimos años.

Finalmente, cabe destacar que después de muchos años, en el 2002 se ha registrado un superávit comercial de 207 millones de dólares. El cual ha estado explicado principalmente por la mejora de los precios de exportación, y el crecimiento de las exportaciones tradicionales, (destacando entre estas el crecimiento de las exportaciones mineras). Al mismo tiempo se ha registrado una caída en las importaciones de bienes de capital (4%) y otros bienes (29.6%).

**Gráfico N° 1**



Fuente: Intercambio Comercial –Aduanas, BCRP  
Elaboración: propia

## Exportaciones

Las exportaciones peruanas, son y han sido fundamentalmente, exportaciones de bienes primarios (70% promedio del total) y en las que destacan, la participación de las exportaciones mineras y pesqueras, que al 2002, llegaron a representar el 59% y 12% de las exportaciones totales, respectivamente.

De otro lado, entre las exportaciones no tradicionales, destacan las de productos agropecuarios y de productos textiles, que en conjunto representaron alrededor del 15% del total de ventas al exterior al 2002.

Entre 1994 y 1997, las exportaciones totales mostraron un crecimiento de 19% (aunque en 1998 fue un año peculiar en el que las exportaciones cayeron 15.6 % como consecuencia de las crisis internacionales).

Posteriormente, entre 1999 y el 2002, el dinamismo de las exportaciones ha disminuido y en promedio han registrado tasas de crecimiento anual de alrededor de 7.9%. Siendo el 2001 el año de menor crecimiento de las exportaciones en el que crecieron tan sólo 0.8%

Al 2002, las exportaciones han registrado un crecimiento de 9.1%, el cual ha estado explicado fundamentalmente por el dinamismo de las exportaciones mineras y específicamente por las mayores exportaciones de oro, las cuales a su vez crecieron gracias al incremento en el precio<sup>7</sup> y al mayor volumen exportado (Ver Cuadro N° 1).

También contribuye el dinamismo de las exportaciones de productos agroindustriales, y textiles. En el primer caso, esto se debió a las mayores ventas de frutas como la uva y el mango; mientras que en segundo caso, el crecimiento se explicó por el dinamismo de las exportaciones al mercado estadounidense gracias a las nuevas preferencias arancelarias obtenidas con el “Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act” (ATPDEA).

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, el precio del oro registró un incremento del 16%

**Cuadro N° 1: Exportaciones Peruanas por Sector**  
(US\$ Millones)

	1995	1998	2000	2002
<b>I. Productos tradicionales</b>	<b>3 989.7</b>	<b>3 711.9</b>	<b>4 821.3</b>	<b>5 312.4</b>
Pesqueros	786.9	409.9	954.7	892.3
Agrícolas	345.9	322.7	248.9	216.2
Mineros	2 615.7	2 746.7	3 216.2	3 734.4
Petróleo y derivados	241.2	232.5	401.5	469.4
<b>II. Productos no tradicionales</b>	<b>1 444.9</b>	<b>1 966.9</b>	<b>2 043.6</b>	<b>2 259.8</b>
Agropecuarios	275.4	302.2	394.1	554.3
Pesqueros	223.7	224.9	176.8	163.8
Textiles	440.7	533.6	700.7	676.6
Maderas y papeles, y sus manufacturas	31.4	68.7	123.0	177.1
Químicos	133.0	196.8	212.3	255.9
Minerales no metálicos	30.0	51.6	46.7	68.0
Sidero-metalúrgicos y joyería	256.9	355.0	264.8	222.3
Metal-mecánicos	40.0	105.0	96.4	108.9
Otros	13.9	129.2	28.8	32.9
<b>III. Otros 2/</b>	<b>57.8</b>	<b>78.0</b>	<b>85.9</b>	<b>74.8</b>
<b>IV. TOTAL EXPORTACIONES</b>	<b>5 492.4</b>	<b>5 756.8</b>	<b>6 950.8</b>	<b>7 647.0</b>

Fuente: Intercambio Comercial –Aduanas, BCRP  
Elaboración: propia

## El caso de la Industria

Los datos de crecimiento del sector industrial y sus exportaciones, y el que su peso relativo sobre el Producto Bruto Interno (PBI) mantenga, ha llevado a algunos autores a señalar que el sector industrial en realidad se habría beneficiado con la apertura.

No se puede afirmar que se haya producido una desindustrialización significativa en el Perú por efecto de la política económica y las reformas estructurales implementadas en el país a partir de 1990.

Abugattas<sup>8</sup> señala que la economía peruana ha experimentado un proceso progresivo de desindustrialización a partir de 1974, que fue agudizado por la crisis de finales de los ochenta y que por lo tanto es un fenómeno anterior a la implementación del programa económico liberal.

<sup>8</sup> Abugattas, Luis. “Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial: La experiencia peruana”. *Serie Reformas Económicas*, 48. Santiago de Chile. CEPAL, 1999.



Sin embargo, se ha producido un cambio cualitativo en el papel que desempeña el sector industrial, y este ha perdido su papel de motor de crecimiento económico. Los sectores líderes del crecimiento de la producción a partir de los noventa han sido la construcción, la pesca, los sectores no transables, y la producción de recursos primarios. Asimismo, el empleo en el sector industrial se ha reducido significativamente, desplazando a los trabajadores hacia otras actividades y produciendo el deterioro en los ratios de productividad.

En suma, se puede ver que aunque la industria ha logrado mantener su participación en el PBI, se ha producido un cambio significativo en la estructura de la producción industrial del país. Muchas industrias han cerrado, o han paralizado sus actividades, unas han cambiado su mercado de destino iniciando las ventas al exterior, y otras han entrado en procesos de liquidación o de fusión. Respecto al tema de las fusiones o adquisiciones, estas se han dado en mayor medida en los sectores de alimentos bebidas y tabaco, así como en la industria textil, metal mecánica y química.

Los sectores más afectados que han presentado tasas de crecimiento negativas y trabajan a niveles muy bajos de capacidad instalada son: aparatos electrodomésticos, producción de equipos de radio y televisión, producción de abonos y plaguicidas, destilación, rectificación de alcohol y bebidas espirituosas. En varios casos, prácticamente han desaparecido.

En el otro extremo se encuentran los sectores que lograron tasas de crecimiento positivas y operaron por encima del 50% de su capacidad instalada, que al parecer lograron una respuesta adecuada al cambio o quizás sectores en los cuales las reformas no tuvieron mucho impacto. Estos son: cemento, objetos de loza y porcelana, industria básica del hierro y el acero, pinturas barnices y lacas, plástico, el sector textil, hilados y acabados, los tejidos de punto y la industria de alimentos, bebidas y tabaco.

Al elemento diferenciado del impacto de la apertura sobre el sector industrial, se pueden añadir otros efectos de esa política: reducción relativa de las colocaciones del sistema financiero, la disminución del coeficiente de inversión, la pérdida de dinamismo de la

inversión directa extranjera, la cristalización de la estructura tradicional de exportaciones y el consiguiente deterioro de la competitividad relativa.<sup>9</sup>

## Importaciones

Las importaciones peruanas están compuestas principalmente por importaciones de insumos (50%) e importaciones de bienes de capital (25%). Destacando en ambos rubros, las importaciones de materias primas y bienes de capital para la industria. Dichas importaciones significaron el 33.9% y el 16.5% del total de compras del exterior en el 2002.

**Cuadro N° 2: Importaciones peruanas según destino económico**  
(US\$ Millones)

	1995	1998	2000	2002
<b>I. BIENES DE CONSUMO</b>	<b>1 787.9</b>	<b>1 918.1</b>	<b>1 497.5</b>	<b>1 769.7</b>
No duraderos	925.2	1 165.3	891.7	1 035.8
Duraderos	862.8	752.9	605.8	733.9
<b>II. INSUMOS</b>	<b>3 228.5</b>	<b>3 387.8</b>	<b>3 645.1</b>	<b>3 747.3</b>
Combustibles, lubricantes	589.2	579.9	1 083.8	977.6
Materias primas para la agricultura	162.1	204.2	213.6	249.1
Materias primas para la industria	2 477.2	2 603.6	2 347.8	2 520.6
<b>III. BIENES DE CAPITAL</b>	<b>2 391.8</b>	<b>2 606.4</b>	<b>2 116.8</b>	<b>1 842.6</b>
Materiales de construcción	206.5	215.3	212.0	272.0
Para la agricultura	36.2	44.8	30.4	20.5
Para la industria	1 488.2	1 771.1	1 433.4	1 226.3
Equipos de transporte	660.9	575.2	440.9	323.8
<b>IV. OTROS BIENES 1/</b>	<b>341.7</b>	<b>349.9</b>	<b>147.2</b>	<b>80.2</b>
<b>V. TOTAL IMPORTACIONES</b>	<b>7 749.8</b>	<b>8 262.2</b>	<b>7 406.6</b>	<b>7 439.9</b>

Fuente: Intercambio Comercial –Aduanas, BCRP

Elaboración: propia

Durante los noventa, entre 1993 y 1997, las importaciones registraron un crecimiento promedio de 20.6%. En 1998 se registró una contracción de 4% y en 1999 la caída fue mayor, debido a la etapa de recesión en la que se encontraba el país.

<sup>9</sup> Abugattas, Luis. “Política Industrial en el Perú: Balance y Márgenes de Acción”. En: *El Sector Industrial Peruano en el Nuevo Contexto Internacional*. Fundación F. Ebert, 2002.

Entre el 2000 y el 2002, se tiene un comportamiento inestable. Así en el 2002, las importaciones han registrado un ligero crecimiento de 2.3% el cual está explicado por el incremento de las compras de bienes de consumo y bienes de capital.

El dinamismo en las importaciones de bienes de consumo se debió principalmente a las mayores compras de bienes duraderos en particular electrodomésticos y automóviles; mientras que las compras de bienes de capital estarían asociadas a los avances del proyecto Camisea y a la recuperación de la inversión privada.

Nos interesa ahora, discutir las características del comercio comprando los diferentes bloques económicos, lo que se trata en la siguiente sección.

### **Evolución del Comercio del Perú por zonas económicas**

Para el año 2001, el 28.8% del intercambio comercial del Perú con el mundo (importaciones totales más exportaciones totales) se realizó con los países que conforman el Tratado de Libre Comercio de Norte América (TLCAN) , siendo Estados Unidos el socio más importante.

Sin embargo, cabe mencionar que esto no siempre fue así. Hacia 1994, la importancia del mercado norteamericano era inferior a Europa y Asia, pero se fue recuperando paulatinamente a niveles de décadas anteriores. Así en el 2000, el 21% de las exportaciones peruanas se dirigieron a Estados Unidos y en el 2001 el 22% de las mismas se destinaron a ese país. En el caso de las importaciones, EEUU lidera el ranking como mercado de origen.

El segundo bloque en importancia resulta ser la Unión Europea (UE), representando el 17% del comercio total peruano para el año 2000. Finalmente, el tercer bloque en importancia es la Comunidad Andina (representó el 13% del total comercializado en el año 2000).

**Cuadro N° 3: Exportaciones por Zonas Económicas**

	1995	1998	2000	2001
COMUNIDAD ANDINA	7.4%	8.3%	6.6%	7.6%
MERCOSUR	4.3%	3.8%	3.7%	3.6%
UNIÓN EUROPEA-15	30.5%	22.0%	21.1%	26.3%
TLC	21.6%	36.9%	31.7%	29.0%
ASEAN	3.0%	1.5%	2.6%	2.4%
MCCA	0.4%	0.6%	0.6%	0.7%
CARICOM	0.2%	0.1%	0.3%	0.6%
<b>TOTAL MUNDO</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Estadísticas de la CAN

Elaboración: propia

Respecto a las exportaciones, podemos apreciar que para el año 2001, el 29% de las exportaciones peruanas estaba dirigido al TLCAN (Estados Unidos concentraba el 22%).

Le sigue en importancia la Unión Europea, que durante inicios de los noventa fue el principal socio comercial del Perú. En la actualidad, el Perú destina el 26.3% de las exportaciones a ese bloque, encontrándose Reino Unido,<sup>10</sup> Alemania y España entre los principales mercados de destino.

En tercer lugar se puede mencionar a la Comunidad Andina, ya que en promedio concentra alrededor del 8% de nuestras exportaciones. Finalmente se encuentra Mercosur que durante 1993 y el 2001 ha concentrado cerca del 4% de las exportaciones peruanas. Si bien estas exportaciones son minoritarias, su característica central es que en el caso de la CAN alrededor del 90% son exportaciones no tradicionales y con alto componente de comercio intraindustrial. Esto marca una diferencia cualitativa en el comercio con otros bloques.<sup>11</sup>

Dada la controversia existente al respecto, hemos incorporado un breve anexo donde se precisa el tipo de intercambio de nuestro país con la Comunidad Andina (ver Anexo 1)

<sup>10</sup> De acuerdo a la información de Aduanas, el Reino Unido habría representado al 2002, el 43.7% de las exportaciones peruanas a la UE.

<sup>11</sup> Fairlie, Alan. Industria Manufacturera en el Perú y su Desempeño Exportador en el Mercado Andino. En: *El Sector Industrial Peruano en el Nuevo Contexto Internacional*. Fundación F. Ebert, 2002.

Con relación a las importaciones, encontramos que el principal lugar de origen es el TLC, que en el año 2001 explicaba alrededor del 29%.

En segundo lugar, se encuentran la Unión Europea y la Comunidad Andina, que entre 1993 y el 2001 representaron, cada bloque, alrededor de 16% de las compras al exterior que realiza el país.

No obstante, cabe mencionar que en los últimos 3 años la importancia de las importaciones procedentes de la CAN se ha incrementado, e incluso llegó a bordear el 19% de las importaciones totales superando a la Unión Europea. (ver Cuadro N° 4)

Luego se encuentra Mercado Común del Sur (Mercosur), mercado que ha representado en promedio el origen del 11% de las importaciones peruanas. De forma tal que considerando al bloque sudamericano CAN-Mercosur, tenemos más del 30% de nuestras importaciones, cifras ligeramente superiores a las provenientes del TLCAN.

**Cuadro N° 4: Importaciones según Zonas Económicas**

	1995	1998	2000	2001
COMUNIDAD ANDINA	15.7%	14.5%	18.9%	15.7%
MERCOSUR	10.7%	10.1%	10.4%	11.6%
UNIÓN EUROPEA-15	17.9%	16.4%	13.6%	13.8%
TLC	30.4%	33.2%	29.6%	28.6%
ASEAN	1.1%	1.5%	1.4%	1.6%
MCCA	0.6%	0.9%	0.2%	0.2%
CARICOM	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
<b>TOTAL MUNDO</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Estadísticas de la CAN  
Elaboración: propia

### Una visión de conjunto

En el caso del TLCAN, el comercio más significativo se realiza con EEUU. Dicho país ha cobrado una significativa importancia como mercado de destino para las exportaciones peruanas a partir de la creación del “Andean Trade Preference Act” (ATPA). De este modo, las exportaciones hacia EEUU crecieron de 16.6% en 1994,

hasta 25.7% en el 2002. El Perú junto con el resto de países andinos<sup>12</sup> se hizo elegible en 1993 para los accesos comerciales preferenciales que empezó a otorgar EEUU a través del ATPA, los cuales fueron renovados y extendidos a partir de octubre del 2002 con el ATPDEA. Es así como los exportadores peruanos han aprovechado parcialmente dichas ventajas y al 2001 de los 1700 mills que exportaron a EEUU, el 40% ingresó gracias al acceso preferencial. Así, en promedio entre 1993 y el 2001, el 34% de las exportaciones hacia EEUU ingresó libre de aranceles.

En la actualidad con la expansión de los beneficios se esperan incrementos significativos en las exportaciones de productos no tradicionales como confecciones, joyería, artesanía y calzado.<sup>13</sup>

En cuanto a la Unión Europea, la mayor parte de los productos peruanos orientados a dicho bloque corresponde a productos primarios, siendo el más importante el sector minero. Además destacaron: productos pesqueros (harina de pescado) y agrícolas (café, espárragos). Por ejemplo, en el caso de productos mineros, en el 2002, Reino Unido resultó ser el principal mercado de destino, y en el caso de las exportaciones agrícolas y pesqueras, éstas tuvieron como destino principal Alemania.

De otro lado, la mayor parte de importaciones procedentes de la UE se concentra en bienes de capital, en especial maquinaria industrial. Destacan: productos laminados, planos de hierro o acero, cebada excepto para la siembra, papel y cartón de los utilizados para escribir y las demás vacunas para la medicina humana. Los principales proveedores son Alemania, Italia y España.

Asimismo, un detalle peculiar que cabe mencionar, es que el comercio con dicho bloque ha generado en los últimos años, un saldo favorable en la balanza comercial (el saldo es sistemáticamente deficitario con el resto de bloques económicos).

---

<sup>12</sup> A excepción de Venezuela.

<sup>13</sup> La Sociedad Nacional de Industrias, estima que las exportaciones peruanas podrían incrementarse de US\$ 400 millones a US\$ 2,000 millones en el 2006.

Otra peculiaridad es el peso relativo que tiene el comercio con el Asia. Después de Chile, somos el país sudamericano que mayor porcentaje de comercio tiene con esa región.

En el caso del comercio con Mercosur, la situación es diferente, el comercio con este bloque no es muy significativo y además la balanza comercial es deficitaria. La participación del Mercosur en las exportaciones totales ha presentado ciertas fluctuaciones en los noventa, a diferencia de las importaciones, las cuales se han ido dinamizando paulatinamente.

En cuanto a las exportaciones a este bloque, los principales destinos son Brasil, y Argentina. En el primer caso, destacan las ventas de plata refinada, plata en bruto sin alear concentrados y minerales de zinc, siendo estos dos últimos, productos liberados del pago de aranceles de acuerdo al Acuerdo de Preferencias Arancelarias suscrito con Brasil.

En el segundo caso, destacan las exportaciones del sector químico, productos agropecuarios, madera y papeles. En particular, los productos más importantes que se comerciaron en el 2001 fueron: palmitos preparados o conservados de otro modo, minerales de cinc y sus concentrados y plata en bruto sin alear; siendo el primero, un producto que ingresa libre de aranceles.

En materia de importaciones, estas se han dinamizado gracias a la puesta en marcha del Acuerdo de Complementación Económica (ACE) 48 y el ACE 39 suscritos con Argentina y Brasil respectivamente.<sup>14</sup> En el 2001, las compras desde Argentina fueron principalmente de: productos alimenticios, productos semielaborados y alimentos para animales. En particular: maíz amarillo, trigo duro excepto para siembra, aceite de soja en bruto, entre otros. Mientras que de las compras realizadas al Brasil, los rubros más saltantes fueron: productos químico farmacéuticos primarios, otros bienes de consumo no duradero y bienes de capital para la industria.

---

<sup>14</sup> Esto en parte a que a partir de 1998, la CAN y el Mercosur suscribieron un Acuerdo Marco para la creación de una ZLC y como parte de la primera etapa de la ZLC suscribieron acuerdos de preferencias arancelarias. En 1999 se suscribió el ACE 48 con Argentina y en el 2000 el ACE 39 con Brasil.

En suma, vemos que socios como la CAN y el Mercosur han representado cerca del 15% de las exportaciones y el 30% de las importaciones, lo cual implica que su participación en el comercio del país es significativa, aún en términos cuantitativos.

Mercados como el de EEUU y Europa son fundamentales y tienen mayor participación que el anterior pero concentran principalmente exportaciones de materias primas. Algo similar ocurre con el mercado asiático.

Si bien el mercado norteamericano es muy importante, tenemos una diversificación relativa de nuestro comercio exterior que nos brinda una base material para una estrategia integral y diferenciada en las negociaciones económicas internacionales.

### **Una nota sobre la Inversión Extranjera Directa en el Perú<sup>15</sup>**

Parece importante resaltar el hecho que a pesar del desequilibrio comercial sistemático durante los años noventa, el país pudo acumular reservas internacionales gracias a la afluencia de flujos de capital que caracterizó ese período. Estos flujos de capital se componen por los flujos especulativos de corto plazo, los dirigidos a las privatizaciones y la Inversión Directa Extranjera (IDE) propiamente (especialmente en la minería del oro).

Hemos querido presentar someramente algunos datos sobre IDE para completar la imagen de la relación del país con los diversos bloques económicos.

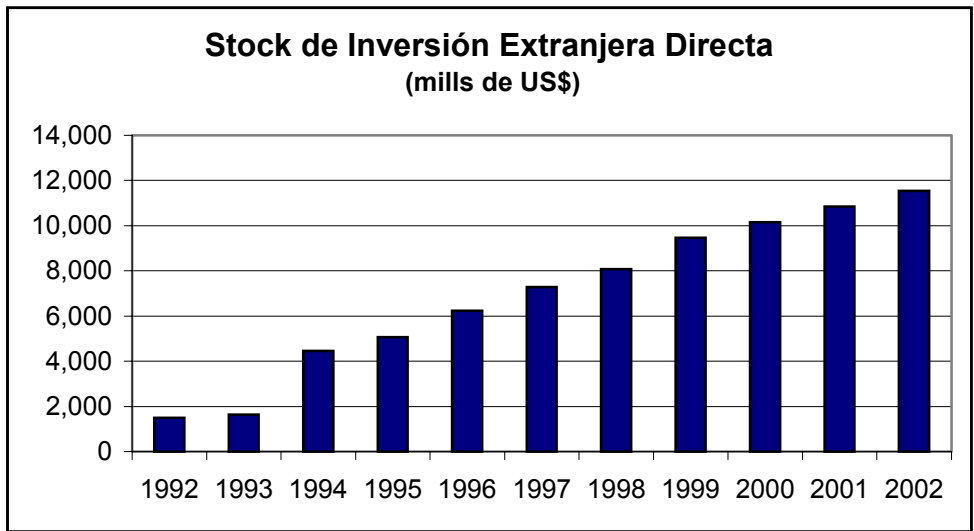
Según cifras de PROINVERSION, en 1992, el stock de IDE ascendía a 1504 mills de US\$, en tanto que hacia fines del 2002, dicho stock llegó a bordear los 11536 mills de US\$. De esta cifra, el 22.2% ha proveniendo de las inversiones realizadas por el Reino Unido, lo que lo ha ubicado como la principal fuente de inversión hacia el Perú. Siguiéndole en orden de importancia, España (20.8%), EEUU (17.2%), Países Bajos (10.9%), Panamá (5.6%), Chile (5.2%), Francia (3.6%) entre otros.

---

<sup>15</sup> La limitación de las cifras oficiales es que sólo registran parcialmente la inversión realizada. Esta subestimación se refleja por ejemplo, en el caso de la presencia chilena en el Perú, que es mucho mayor de acuerdo a los datos de la Cámara de Comercio de Santiago de Chile.



**Gráfico N° 2**

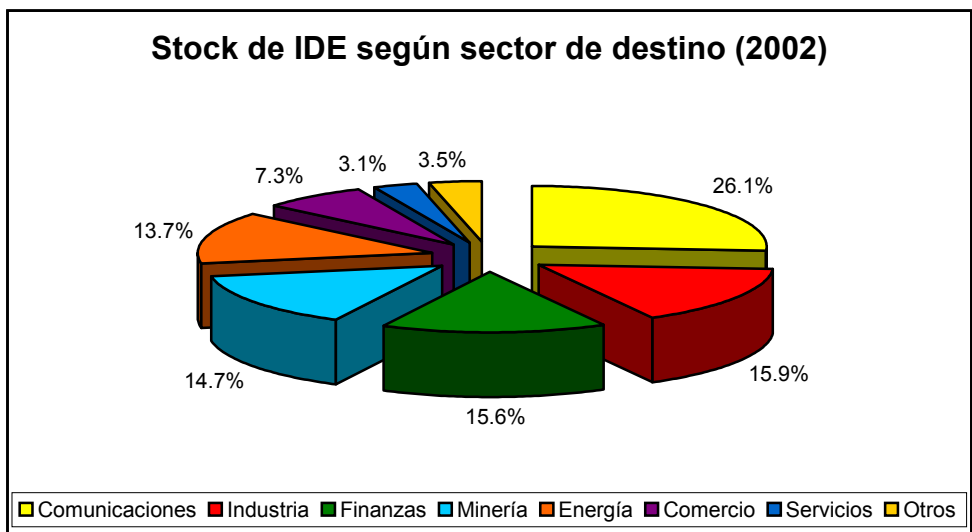


Fuente: Proinversión  
Elaboración: propia

En cuanto al destino de la inversión acumulada al 2002, ésta se ha concentrado fundamentalmente en el sector comunicaciones (26.1%), en la industria (15.9%) en finanzas (15.6%) y en el sector minero (14.7%).

No obstante, el orden de importancia de dichos sectores no siempre fue el mismo, sino que el destino de las inversiones ha ido cambiando a través de la década.

**Gráfico N° 3**



Fuente: Proinversión  
Elaboración: propia

Así, a inicios de la década (1990- 1992) las entradas de IDE se concentraron en el sector minero, destacando las inversiones realizadas por Shougang como parte de la privatización de Hierro Perú.

Posteriormente, entre 1993 y 1995, las inversiones se concentraron en los sectores de telecomunicaciones y energía. En el primer caso, los mayores flujos de IDE se debieron a la privatización de CPT y de la ENTEL en 1994, empresas adquiridas y fusionadas por Telefónica de España, que pasaron a denominarse Telefónica del Perú. La inversión de Telefónica de España hizo que la inversión en comunicaciones pasara de 0.12 mills de US\$ en 1993 a 2003.1 mills de US\$ en 1994. A partir de ese año, dicho sector se ha convertido en el sector con mayor captación de IDE.

En el segundo caso, los mayores flujos de IDE, se debieron al proceso de privatización de las redes de distribución eléctrica Generandes Perú (adquirida por la Compañía Eléctrica Cono Sur S.A. de Panamá), EGENOR (adquirida por Dominion Energy de Estados Unidos) y EDELSUR (adquirida por Ontario-Quinta de Canadá).

De otro lado, el sector financiero también ha cobrado importancia durante la segunda mitad de los noventas, registrándose el ingreso de importantes capitales europeos como es el caso del Grupo Santander Central Hispano<sup>16</sup>, el Lima Sudameris Holding S.A. y el Holding Continental S.A.

Si ahora, nos centramos en las inversiones según país de origen y sector de destino se tiene que en el caso del Reino Unido, éstas se dirigieron al sector minero, a los servicios financieros y a la industria. Las inversiones españolas se han dirigido fundamentalmente hacia sectores no primarios como es el caso de las telecomunicaciones,<sup>17</sup> así como las inversiones en el sector energía y en finanzas.<sup>18</sup>

En el caso de Estados Unidos, éstas se concentraron fundamentalmente en el sector minero y en el sector energía, aunque también realizaron inversiones en industria, y comercio.

---

<sup>16</sup> Es necesario mencionar que el grupo Santander a inicios del 2003 hizo efectivo el retiro de sus inversiones en el Perú.

<sup>17</sup> Ya mencionamos las inversiones en ENTEL y CPT.

Finalmente, cabe mencionar que si bien son los países industrializados los que generan mayores flujos de inversión, también se han producido entradas de IED procedentes de la región (Mercosur y de la Comunidad Andina). En el caso de Mercosur, estas han provenido de Argentina y Brasil, en tanto que, en el caso de la CAN, éstas han provenido fundamentalmente de Colombia y Ecuador. Así, entre estos dos bloques comerciales, llegaron a representar en 1998, US\$ 101 millones en flujo neto de inversión extranjera directa.

**Cuadro N° 5: Flujos netos de IED hacia el Perú según bloques regionales**

BLOQUE	1994	1996	1998	1999	2000
NAFTA	101	414	227	268	142
COMUNIDAD ANDINA	2	13	34	18	5
MERCOSUR	6	111	67	-56	11
UNION EUROPEA	2,521	544	406	966	515
ASIA	2	3	4	37	29
RESTO DE EUROPA	0	0	0	3	0

Fuente: Estadísticas de la CAN  
Elaboración: propia

<sup>18</sup> Santander Central Hispano y Holding Continental.

## 2. POLÍTICA ARANCELARIA

A fines de los ochenta, y antes de la liberalización el arancel promedio era de 66% y el arancel máximo de 110%. Asimismo, persistían los monopolios estatales, el tipo de cambio múltiple y mecanismos arancelarios y para-arancelarios de protección. Sin embargo en la década de los noventa, la política arancelaria en Perú dio un giro, y se desarrolló en el marco de un proceso de liberalización y apertura de la economía . Así, como medida inicial en 1990 se aminoró la dispersión arancelaria existente y se redujo el número de niveles arancelarios. Se fijó el arancel máximo en 50% y el mínimo se estableció en 10%, y el número de niveles se contrajo de 39 a 24. Esto conllevó a una contracción del arancel promedio simple que pasó de 46.5% a 38.1%.

Luego, en setiembre de ese año se llevó a cabo la reestructuración del Arancel General de Aduanas y se fijaron tan sólo 3 niveles: 15%, 25% y 50%. El gobierno eliminó las exoneraciones, rebajas arancelarias y beneficios especiales.<sup>19</sup> Posteriormente el gobierno planteó reducir el arancel hasta unificarlo en la tasa arancelaria de 15%. Al respecto, se publicó un cronograma de reducción semestral de los niveles arancelarios que planteaba alcanzar un arancel uniforme de 15% para 1995.<sup>20</sup>

Con este objetivo a partir de mediados de 1991, los productos que antes estaban sujetos a la tasa de 25% fueron gravados con un arancel de 15%, y a los que se les aplicaba el 50% de nivel arancelario pasaron a ser gravados con tasas de 25% y 15%. De esta manera, alrededor del 80% de los productos se concentraron en la tasa de 15% y en menos de dos años el nivel arancelario promedio se había reducido a 17%.

En 1993, según lo acordado en la Ronda de Uruguay el promedio arancelario se había reducido a 16% con una desviación estándar de 3% y un 87% de las partidas concentradas en la tasa de 15%.

---

<sup>19</sup> Una revisión de la política arancelaria se puede ver en: Fairlie, Alan, Jorge Torres y Gabriela Cuadra. *Apertura Comercial y Protecciones Efectivas en el Perú*. Consorcio de Investigación Económico y Social. En: <http://www.consortio.org> (Cap. 1), 2003

<sup>20</sup> Rojas, Jorge. *La política comercial peruana reciente*. Lima: PUCP. Documento de Trabajo No 139. 1997

Posteriormente entre fines de 1993 y 1998 la reforma arancelaria continuó. En 1996, más del 90% de las importaciones eran gravadas con una tasa de 15% y el resto con una de 25%. Aproximadamente el 15% de las importaciones que deberían haber ingresado con una tasa de 15%, entraban sin arancel al Perú provenientes de países con los cuales se tiene acuerdos de libre comercio totales (Bolivia) y parciales (Colombia, Venezuela, Ecuador).<sup>21</sup>

Aunque estaban en vigencia las sobretasas impuestas en 1991 sobre 20 categorías de productos agrícolas (trigo, maíz, arroz, azúcar y productos lácteos) debido a los altos precios internacionales registrados, prácticamente no fueron aplicadas. Desde la perspectiva del Gobierno peruano las sobretasas eran necesarias para proteger a los agricultores de la competencia internacional de los subsidios y para amortiguar los efectos de un Sol apreciado y del ajuste estructural. A pesar de esto como condición para un desembolso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 1993 se comprometió a suprimirlas en 1997.<sup>22</sup>

Ese mismo año, se procedió a la reducción de la tasa de 15% a un nivel de 12% para más del 80% de las partidas, y se reemplazó la tasa de 25% por la de 20%. Además, se impuso una sobretasa temporal de 5% sobre el ad-valorem para 323 partidas agrícolas.<sup>23</sup>

En suma, entre los años 1991 y 1998, la apertura llevó a una serie de rebajas arancelarias que orientaron su estructura hacia una más plana: tasas de 12% y 20%, con una concentración del 84% de los productos en la tasa de 12%. Aunque al considerar las sobretasas, en la práctica se establecieron niveles arancelarios entre 12% y 25%,<sup>24</sup> el elemento central seguía siendo la concentración en una de ellas. Fueron cuatro niveles: 12%, 17%,<sup>25</sup> 20% y 25%<sup>26</sup> cuyo promedio simple era de 13.5% con una

---

<sup>21</sup> Peru: *Economic Policy and Trade Practices Report* (1996). Department of State report submitted to the Senate Committees on Foreign Relations and on Finance and to the House Committees on Foreign Affairs and on Ways and Means, January 1997.

<sup>22</sup> Ibid op cit.

<sup>23</sup> DS No- 035-97-EF.

<sup>24</sup> Para una ampliación del tema ver: Paz Soldán y Rivera. "La reforma comercial de aduanas". En: Abusada (ed). *La reforma incompleta*. Lima: CIUP- IPE, 2000

<sup>25</sup> Determinados productos agrícolas a los que se les aplicaba el nivel arancelario de 12% más la sobretasa de 5%: ciertas bebidas alcohólicas, malta y derivados, maíz, sorgo, azúcar, etc.

<sup>26</sup> Determinados productos agrícolas a los que se les aplicaba el nivel arancelario de 20% más la sobretasa de 5%: carnes, productos lácteos, verduras, papas, frutas, cereales, trigo y sus derivados, arroz, etc.

desviación estándar de 3.4. Así el arancel promedio continuaba reduciéndose, con escasa dispersión.

Luego, en 1999<sup>27</sup> se incrementó a 352 las partidas con sobretasas de 5% y se aplicó una sobretasa adicional de 10% ad valorem CIF (cost, insurance, and freight) a 56 partidas de carnes y derivados. Como resultado se tuvo una estructura de 5 niveles: 12%, 17%, 20%, 25% y 30%, con un promedio arancelario igual al anterior (13.5%), y una desviación estándar de 3.7. Posteriormente, entre 1999 y 2001 no se produjeron mayores variaciones en materia arancelaria.

A partir de abril del 2001, la política arancelaria se modificó nuevamente. El primer cambio consistió en reducir el arancel “estándar” ad-valorem del 12% al 4% para una lista de 1390 partidas que se consideran insumos o bienes intermedios para todas las industrias.<sup>28</sup> Posteriormente, entre junio y julio del mismo año se modifica la lista anterior para 212 subpartidas, y se establece una tasa de 4% para 178 subpartidas<sup>29</sup> y se incorporan 96 partidas arancelarias de insumos partes y piezas a tasas de 4%.<sup>30</sup>

En marzo del 2002 se establecieron dos modificaciones: primero una tasa de 20% para diversas subpartidas relativas al azúcar<sup>31</sup> y posteriormente una tasa de 7% para 1560 partidas de bienes de capital.<sup>32</sup> En abril, se establece que 312 de ellas tendrán una sobretasa de 5%.<sup>33</sup> Finalmente, entre agosto y setiembre se dieron algunas modificaciones adicionales, en las que se fija una tasa de 4% para 178 partidas aplicada a la importación de máquinas y equipos nuevos.<sup>34</sup>

Entre los objetivos de los cambios realizados, estuvieron impulsar el sector productivo nacional a través de una reducción de sus costos. También, configurar un arancel escalonado más similar al de la Comunidad Andina. Asimismo, se pensó otorgar una protección mayor a determinados sectores industriales y primarios que necesitaban reactivarse.

---

<sup>27</sup> DS N° 141-99-EF

<sup>28</sup> D.S 073-2001-EF

<sup>29</sup> D.S. 103-2001-EF

<sup>30</sup> D.S. 073-2001-EF

<sup>31</sup> D.S. 044-2002- EF

<sup>32</sup> D.S. 047-2002-EF

<sup>33</sup> DS. 062-2002-EF

De esta manera, en la actualidad, el arancel del Perú considera 4 niveles ad- valorem: 4%, 7% 12% y 20%. Dichos niveles pueden interpretarse del siguiente modo: un nivel “estándar” de 12%, nivel de 4% para los insumos no producidos; nivel 7% para los bienes de capital y un nivel de 20% para los bienes sensibles. Pero, adicionalmente se aplica una sobretasa de 5% a una lista de 351 partidas.

Esto implica que el arancel peruano es en realidad, un tanto más complejo, y que los niveles de arancel total son realmente siete: 4%, 7%, 9%, 12%, 17%, 20% y 25%. Así, del total de 6997 partidas arancelarias, el nivel más común es 12% que afecta a 3176 partidas o 45.4% del total. Siguen, niveles de 4% y 7% afectando a 23.0% y 15.3% del total. Asimismo, si evaluamos el monto importado concentrado en cada partida, encontramos que el nivel de 12% sigue siendo el más común ya que afecta al 52.1% del monto importado, seguido por el nivel de 7% que afecta al 21.8% de las importaciones según valor CIF. (Cuadro N° 6)

**Cuadro N° 6: Estructura Arancelaria a Setiembre del 2002**

Nivel Arancelario	Número de Partidas	Porcentaje de Partidas	Importaciones CIF 2001 (*)
tasa 4	1610	23.0%	15.7%
tasa 7	1071	15.3%	21.8%
tasa 9	1	0.0%	0.0%
tasa 12	3176	45.4%	52.1%
tasa 17	46	0.7%	0.7%
tasa 20	763	10.9%	3.5%
tasa 25	330	4.7%	6.2%
<b>Total</b>	<b>6997</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Aduanas

(\*) Los datos de las importaciones fueron tomados de Araoz, M. (2002)

Elaboración: propia

El nuevo arancel tiene un promedio general de 10.9% y una dispersión de 5.7%, mostrando una diferencia importante con relación al arancel de marzo del 2001 el cual contaba con un promedio general de 13.5%. Esta reducción en 2.6 puntos porcentuales del nivel promedio proviene de la serie de modificaciones que se dieron entre abril del 2001 y setiembre del 2002. Lo cual nos indica que al margen de si el arancel es flat o

<sup>34</sup> Para una ampliación ver: Fairlie (2003) Op. cit.

escalonado, el Perú esta reduciendo el arancel promedio en el mediano plazo (tal como se ratifica en el Marco Macroeconómico Multianual 2003-2006).

Hasta marzo del 2001, la tasa de 12% era la predominante, afectando alrededor del 84% del total de partidas, seguía la tasa de 20% que se aplicaba al 10.9% del total. A inicios del 2002, la composición arancelaria cambió. El nivel de 12% gravaba al 63.5% del total de partidas, el nivel de 4% al 20.6% y el nivel 20% al 10.9%.

Hacia fines de setiembre del 2002 y aún en la actualidad, del total de 6997 partidas arancelarias, el nivel más común es 12% que afecta a 3177 partidas, pero su participación en el número de partidas se ha reducido sustancialmente a 45.4% del total. Siguen, niveles de 4% y 7% que explican respectivamente 23.0% y 15.3% del total.

Pero, ¿Cuál es el rango de variaciones?. Como se ve en el cuadro N° 7, el promedio arancelario por secciones Nandina en el 2001 variaba entre 12.0% y 17.6% (aplicado para el caso de materiales textiles y manufacturas). En tanto que a setiembre del 2002, este promedio varía desde 7.0% para “Productos de Industrias Químicas”, hasta 17.4% para “Materias Textiles y manufacturas”. Dentro de estas secciones, las que han registrado variaciones significativas entre los dos últimos años han sido “Máquinas y aparatos y material eléctrico” y “Material de Transporte”; las cuales vieron reducidos sus promedios de 12.0% a 8.2% y de 12.0% a 8.8%, respectivamente.



**Cuadro N° 7: Promedios Arancelarios por Secciones Nandina**

<b>Secciones NANDINA \ Niveles de Arancel</b>	<b>Mar-01</b>	<b>Set-02</b>
1 Animales vivos y productos del reino animal	15.9	15.7
2 Productos del reino vegetal	17.2	17.1
3 Grasas y Aceites animales o vegetales	12.0	8.9
4 Productos industrias alimentarias; bebidas; tabaco	17.2	17.2
5 Productos minerales	12.0	9.7
6 Productos industrias químicas	12.0	7.0
7 Plástico y Caucho y manufacturas	12.0	8.1
8 Pieles, Cueros, y manufacturas	12.0	11.9
9 Madera, carbón vegetal, corcho y manufacturas	12.0	11.3
10 Pastas madera, papel, cartón, y aplicaciones	12.0	9.8
11 Materias textiles y manufacturas	17.6	17.4
12 Calzado, sombreros y otros	16.2	16.3
13 Manufactura de piedra, yeso, cemento, vidrio y otros	12.0	10.0
14 Perlas, piedras, metales preciosos y manufacturas	12.0	10.2
15 Metales comunes y manufacturas	12.0	9.1
16 Maquinas y aparatos, material y equipo eléctrico	12.3	8.2
17 Material de transporte	12.0	8.8
18 Instrumentos aparatos óptica, fotografía, relojes, otros	12.0	9.1
19 Armas, municiones, partes y accesorios	12.0	12.0
20 Mercancías y productos diversos	12.0	11.6
21 Objetos de arte o colección y antigüedades	12.0	12.0
<b>Totales</b>	<b>13.5</b>	<b>10.9</b>

Fuente: Aduanas  
Elaboración: propia

En suma, las reformas arancelarias emprendidas a partir de abril del 2001 produjeron una transformación del arancel de aduanas del Perú de un arancel básicamente dicotómico, (que estaba camino hacia un flat a comienzos de los noventa) a un arancel más escalonado. Ese proceso que ha llevado a ciertos cambios en la dispersión, ha tenido la regularidad de una reducción del nivel promedio.

¿Cuáles fueron los cambios en la protección efectiva?. Eso lo analizamos en la siguiente sección.

### 3. PROTECCIÓN EFECTIVA

Con relación al tema de protección efectiva, ciertos estudios, como el de Boloña e Illescas<sup>35</sup> han empleado la matriz insumo-producto de 1979 y hallaron que en 1997 el nivel de protección efectiva promedio simple era de 14.4% y la dispersión era de 6.1%. Asimismo, encontraron que los sectores que contaban con mayor protección efectiva eran los productos lácteos, calzado y otros productos alimenticios. Mientras que los sectores con niveles bajos de protección efectiva eran conservas de pescado, azúcar, otros productos químicos, y artículos de cuero.

En esta sección se presentan cálculos recientes en materia de protección efectiva que realizamos empleando la matriz insumo-producto de 1994, la cual incorpora las transformaciones de las denominadas reformas estructurales de principios de los noventa.

Así hallamos que en el 2001, la protección efectiva promedio simple era de 21.0% y la desviación estándar de 9.5%.<sup>36</sup> Donde, los sectores más protegidos eran: lácteos, otros alimentos, petróleo refinado, pescados, molinería, azúcar, y los menos protegidos: harina de pescado, petróleo crudo, cuero entre otros.

Asimismo, calculamos los niveles de protección efectiva luego de las modificaciones arancelarias producidas en los dos últimos años para ver como habían influido en los niveles de protección efectiva. Encontramos que en la actualidad la protección efectiva promedio ha disminuido a 17.3%, pero el nivel de dispersión se ha elevado ligeramente (10.2 %).

Así, los sectores que actualmente cuentan con mayores niveles de protección efectiva (entre 47 y 27%) son: lácteos, calzado, vestidos, otros alimentos, bebidas y tabaco, pescados, molinería, textiles y petróleo refinado. Mientras que los sectores que presentan menores niveles son petróleo crudo, harina de pescado, químicos, caucho y plásticos, etc. (Cuadro N° 7)

---

<sup>35</sup> Boloña, Carlos y Javier Illescas. *Políticas arancelarias en el Perú, 1980-1997*. Lima : Instituto de Economía de Libre Mercado, 1997

<sup>36</sup> Cabe mencionar que la diferencia en el nivel promedio encontrado respecto al de Boloña e Illescas puede deberse al uso de una matriz insumo-producto más reciente.

Se halló que las modificaciones arancelarias afectaron el ranking de las protecciones efectivas solo para algunos sectores. Tenemos por un lado, los sectores en los cuales los niveles de protección se han elevado significativamente, como son: bebidas y tabaco, lácteos, calzado, cuero y materiales no ferrosos. Por otro lado, tenemos a los sectores en los que se han reducido los niveles de protección como por ejemplo: azúcar, químicos, caucho y plástico, maquinaria no eléctrica etc.

Lo cual nos muestra que si bien se han dado cambios en materia de mayor protección efectiva para algunos sectores y menor protección para otros, en general el promedio ha disminuido. Por lo tanto, la volatilidad que se dio con los cambios arancelarios nominales no se ha producido con las protecciones efectivas estimadas.<sup>37</sup>

En general, hemos encontrado que los sectores más protegidos a mediados de los noventa siguen siendo básicamente los mismos que actualmente cuentan con mayores niveles de protección y los cambios que se han producido se han dado más bien en el valor de las tasas de protección.

---

<sup>37</sup> Fairlie et al. (2003) Op. cit.

**Cuadro N° 8: Protecciones Efectivas por Sector Insumo - Producto**

<b>Sector Insumo Producto</b>	<b>Mar-01</b>	<b>Set-02</b>
1 Agropecuario	18.6%	18.6%
2 Pesca	15.8%	17.0%
3 Petróleo Crudo	4.7%	5.1%
4 Minerales	15.1%	12.2%
5 Lácteos	44.7%	47.1%
6 Pescados	29.0%	30.1%
7 Harina Pescado	-3.1%	-2.5%
8 Molinería	28.9%	29.7%
9 Azúcar	25.4%	17.6%
10 Otros Alimentos	35.2%	34.3%
11 Bebidas Tabaco	27.9%	31.1%
12 Textiles	25.4%	26.6%
13 Vestidos	33.8%	34.5%
14 Cuero	12.7%	15.7%
15 Calzado	37.0%	38.7%
16 Maderas	19.2%	20.4%
17 Papel	16.4%	13.0%
18 Imprentas	17.4%	18.9%
19 Químicos	17.5%	6.9%
20 Farmacéuticos	17.2%	16.8%
21 Otros Químicos	17.1%	13.4%
22 Petróleo Ref	35.1%	26.9%
23 Caucho Plásticos	17.3%	10.4%
24 No Metálicos	17.5%	15.5%
25 Siderurgia	19.7%	15.0%
26 Mno Ferrosos	17.1%	23.5%
27 Metálicos Diversos	16.5%	12.8%
28 Maquinaria NE	21.0%	11.3%
29 Maquinaria E	19.4%	15.0%
30 Mat Transporte	21.7%	15.6%
31 Otras Manufacturas	17.4%	15.0%
<b>Promedio simple</b>	<b>21.0%</b>	<b>17.3%</b>
<b>Dispersión</b>	<b>9.6%</b>	<b>10.6%</b>

Fuente: Aduanas  
Elaboración: propia

Además, sabemos que en el primer grupo (sectores en los que el nivel de protección se ha elevado), el nivel de comercio involucrado es de alrededor de 3% en cuanto a importaciones y 15.3% en cuanto a exportaciones. A su vez, en el segundo grupo (sectores en los que el nivel de protección se ha reducido), el nivel de comercio involucrado es de 26% en materia de importaciones y de 3% en materia de exportaciones.

Pareciera entonces que las medidas otorgadas estarían promoviendo un incremento significativo de las importaciones afectando la balanza comercial. Sin embargo, vemos que de los sectores insumo producto que verían reducidos sus niveles de protección, los sectores caucho y plástico así como maquinaria no eléctrica – los cuales son considerados como insumos o bienes de capital- representan alrededor del 21% de las importaciones. Esto, podría haber contribuido a promover la producción nacional a través de una reducción en sus costos.

Por tanto, la volatilidad en los cambios de aranceles nominales no se ha traducido en una volatilidad significativa en la protección efectiva sectorial, y cualitativamente los sectores con mayor y menor protección relativa se mantienen básicamente los mismos, a pesar de los cambios arancelarios producidos. Hemos resaltado las modificaciones más importantes, pero se requieren estudios más desagregados, a nivel microeconómico, que estimen los impactos por sectores industriales y empresas.

¿Qué implicancias tuvo la política arancelaria y los cambios en protección efectiva sobre las negociaciones del arancel externo común en la Comunidad Andina?. Ese punto lo abordamos en la siguiente sección

#### **4. POLÍTICA ARANCELARIA Y LA INTEGRACIÓN ANDINA**

La política que siguió el país frente a los procesos de integración se tratará en el próximo capítulo, pero sólo en la Comunidad Andina se negocia un arancel externo Común lo que compromete nuestra política comercial. Por eso decidimos darle un tratamiento específico a este tema.

##### ***El Arancel Externo Común***

El Arancel Externo Común (AEC) se aprobó con la Decisión 370, a través de la cual se estableció una estructura arancelaria de cuatro niveles: 5%, 10%, 15% y 20% y un conjunto de modalidades de diferimiento arancelario: Bolivia recibió la opción de aplicar dos niveles arancelarios, Ecuador puede apartarse en cinco puntos de la estructura base en 900 subpartidas. Además, se estableció la existencia de una Lista de Ceros conformada por un total de 34 subpartidas y la Lista de Excepción por 860 partidas<sup>38</sup> (número que se reduciría en 50 anualmente). También se incluye la Nómina de Bienes No Producidos, mediante la cual los países suscriptores pueden aplicar un arancel reducido hasta de 0% a insumos o bienes de capital.

Este AEC entra en vigencia en 1995 pero sólo se aplicaba para 3 (Colombia, Venezuela y Ecuador) de los 5 países,<sup>39</sup> y presentaba una gran dispersión por causa de las perforaciones. Todo esto, convirtió a la Comunidad Andina en una Unión Aduanera Imperfecta.

Luego de su negativa a aplicar el AEC, en setiembre de 1996, el Perú propone al resto de países andinos una estructura de AEC de 3 niveles (5%, 10% y 15%) en base al criterio de grado de elaboración, así como la eliminación de diferimientos arancelarios y de la Lista Reducida de ítems a 0%.

Al año siguiente, ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo en torno al Arancel Externo Común, Perú anuncia su salida de la Comunidad Andina. Ante esto, se conformó un grupo de representantes de los ministerios de Comercio Exterior y

---

<sup>38</sup> Cuya composición es la siguiente 230 partidas colombianas, 230 venezolanas y 400 ecuatorianas.

<sup>39</sup> El Perú no aplicó al Arancel Externo Común

Relaciones Exteriores para negociar los términos de retiro o permanencia en la CAN. No fue sino hasta junio que se acordó su status de observador en las negociaciones del AEC, así como un régimen especial para su reincorporación en el perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio (ZLC).

Este retorno al Grupo Andino, no fue bien visto por algunos sectores los cuales señalaban entre otras cosas que era muy costoso para el país adoptar una estructura arancelaria escalonada como la del AEC andino, debido a que mediante ella se protegían a ciertas industrias que en realidad no tenían ventajas competitivas en desmedro de aquellas que si contaban con tales ventajas<sup>40</sup>.

No obstante, hay otros sectores que si consideran que la permanencia del Perú en la Comunidad Andina es muy importante, ya que permite la negociación en bloque con otros procesos de integración y actuar con vocería única en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), lo cual es fundamental como estrategia de negociación.

Asimismo, estos últimos señalan que adoptar una estructura arancelaria escalonada sirve para promover la producción de bienes con mayor valor agregado de acuerdo a las prioridades sectoriales o con fines de reactivación de la economía.<sup>41</sup>

En octubre del 2002, los Ministros de Relaciones Exteriores, Economía y Hacienda, Comercio Exterior y Agricultura conforme a lo adoptado por los presidentes andinos en la Declaración de Santa Cruz de la Sierra (30 de enero del 2002), acordaron una nueva estructura del AEC de cuatro niveles: 0%, 5%, 10% y 20% ( Decisión 535).

---

<sup>40</sup>Véase por ejemplo, Illescas, Javier. "Arancel Uniforme versus Arancel Escalonado". En: *Moneda* 84 y 85. Lima: BCRP, 1995.

<sup>41</sup> Un análisis sobre este dilema y polémica se puede ver en Vega, Jorge. "Foreign Trade Policy and Economic Integration Policy in Peru Anylisis of a Dilemma". En: Jotar y Weintraub. *Integrating the Hemisphere*. 1997. Argumentos a favor de la integración andina y el arancel externo común en: Fairlie, Alan *Las relaciones Grupo Andino MERCOSUR : opciones de integración para el Perú en un contexto de apertura*. Lima : PUCP. Fondo Editorial, 1997. y en Gonzáles Vigil, Fernando. "Andean Community Trade Flows and Policies in the Nineties", en: *Regional Integration and Economic Development*. Nueva York: Palgrave. 2001

Recientemente, el 14 de abril del presente año se dieron importantes avances en torno a los acuerdos del Arancel Externo Común. De este modo Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia conciliaron el 100% de éste (Decisión 535) y el Perú el 62% (Decisión 370). A pesar del avance, no se concretó el arancel externo común lo que debilita la capacidad negociadora andina, en particular la vocería única en el ALCA.

### *¿Qué tan costoso es el AEC para el Perú?*

La política arancelaria y comercial fue un tema de debate central en nuestra participación en la CAN, lo que llevó en los noventa al extremo de un retiro temporal. ¿Qué implicancias tienen los cambios de política arancelaria y protección efectiva para nuestras negociaciones en la CAN?.

Considerando que se volvió a reeditar el debate sobre la conveniencia de suscribir o no un nuevo arancel externo común, decidimos estudiar los escenarios que esto traería para el país, tomando en cuenta las últimas negociaciones llevadas a cabo .

Hacia fines del 2002, los países de la Comunidad Andina retomaron las negociaciones para definir los niveles arancelarios para el 62% de las partidas, mientras que plantearon posiciones distintas respecto al 38% restante. Con relación a esto, se evaluaron dos escenarios.<sup>42</sup>

**1) En el primer escenario,** analizamos la protección efectiva de resultar “ganadora” la propuesta inicial de Colombia. Considerando que estas posiciones son para negociar, representan lo máximo que aspiran obtener y también el “máximo costo” que enfrentaría el Perú. Esto porque como sabemos, el arancel externo común coincidía en más de un 90% con los aranceles nacionales de Colombia y Venezuela, y serían los principales beneficiarios de ese esquema.

En este caso, encontramos que los niveles de protección efectiva promedio se elevarían de 17.3% a 19.1% y la dispersión se elevaría de 10.6% a 12.5%.

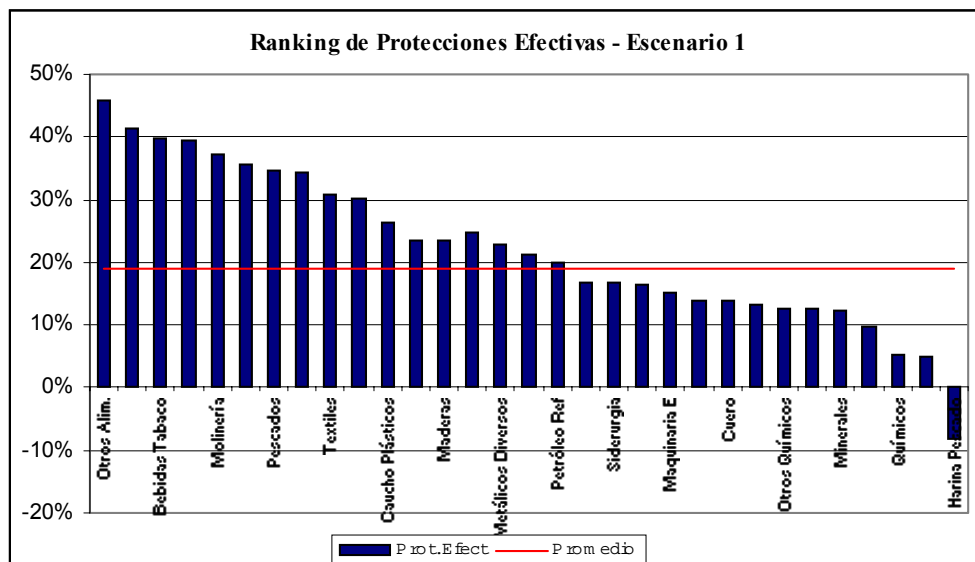
---

<sup>42</sup> Estas simulaciones se han realizado a partir de las calculadas en Fairlie et al (2003) Op. cit.



Los sectores que tendrían los niveles más elevados de protección efectiva serían : otros alimentos, azúcar, bebidas y tabaco, lácteos, molinería, calzado, entre otros. En tanto que, los sectores que tendrían los menores niveles de protección efectiva son: harina de pescado, químicos, petróleo crudo, materiales no ferrosos, minerales, etc.

**Gráfico N° 4**



Fuente: Aduanas, INEI  
Elaboración: propia

Los principales sectores que verían elevados sus niveles de protección efectiva de manera significativa en este escenario, serían: pesca, azúcar, otros alimentos, caucho y plástico, metálicos diversos, entre otros. Los cuales en materia de comercio involucrado al 2002, representan el 14.4% de las importaciones y el 17.1% de las exportaciones.

Mientras, que los sectores en los que la protección efectiva promedio disminuye serían: lácteos, agropecuario, petróleo refinado, harina de pescado, metales no ferrosos, etc. Dichos sectores representan en materia de importaciones el 20.6% y el 36.7% de las exportaciones.

**2)Por otro lado, en el segundo escenario,** asumimos que el Perú mantiene su arancel nacional para el 38% de las partidas que restan negociar del AEC.

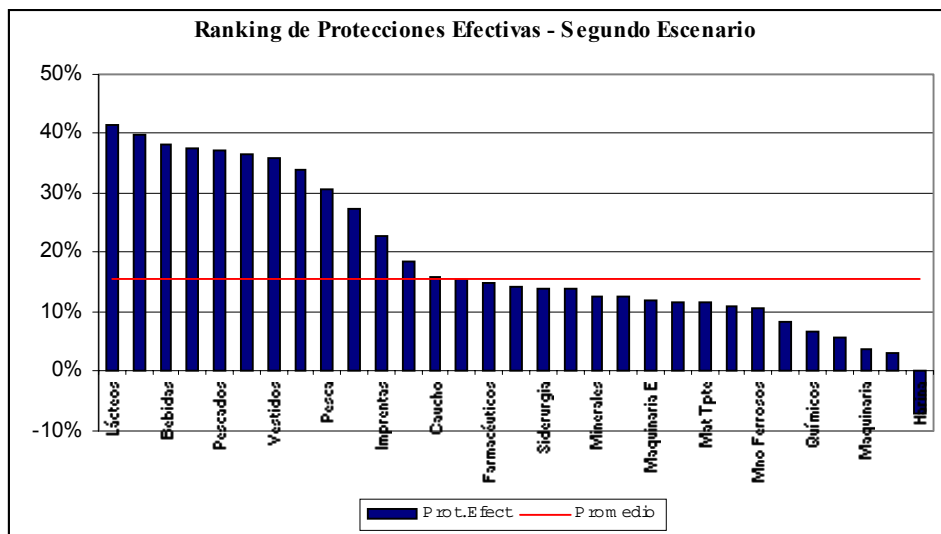
En este caso, encontramos que el nivel de protección efectiva promedio sería de 15.7% y la dispersión de 12%. Es decir, enfrentaríamos un nivel de protección efectiva menor

y una mayor dispersión con relación a los niveles actuales. En el caso del grado de protección efectiva promedio, notamos además que este estaría por debajo del obtenido en el primer escenario, pero con una dispersión similar.

Los sectores que gozarían de mayores niveles de protección en este escenario son: lácteos, calzado, bebidas y tabaco, pescados, otros alimentos, molinería y vestidos. Dichas industrias involucran el 8% de las importaciones y el 21% de las exportaciones.

Mientras que los sectores que se encontrarían con los niveles más bajos de protección serían: harina de pescado, petróleo refinado, maquinaria no eléctrica, petróleo crudo, químicos, metálicos diversos, etc. En este caso, hallamos que el comercio involucrado en estos sectores representa el 42% de las importaciones del país y el 20.4% de las exportaciones. Por lo cual, al disminuir los niveles de protección se estaría incrementando el déficit comercial dependiendo de cual sea el origen de dichas importaciones.

**Gráfico N° 5**



Fuente: Aduanas, INEI  
Elaboración: propia

Según este escenario, los sectores en los que la protección se incrementaría de modo significativo serían: pesca, azúcar, molinería, bebidas y tabaco. De otro lado, entre los sectores que verían reducidos sus niveles de protección encontramos: petróleo refinado, metales no ferrosos, maquinaria no eléctrica, lácteos y el sector agropecuario.

Ahora si comparamos los dos escenarios, encontramos que hay varias similitudes en los resultados. Por ejemplo, en ambos la protección efectiva se elevaría para los sectores: pesca, azúcar, pescados, molinería, otros alimentos, bebidas y tabaco; y disminuiría para: lácteos, harina de pescado, agropecuario, petróleo refinado y siderurgia.

No obstante, también se da el caso en que para el primer escenario se eleva la protección efectiva y para el segundo escenario esta se contrae o viceversa, como en los siguientes sectores: calzado, papel, madera y metálicos diversos.

En suma, hemos encontrado que el rango de variación de las protecciones efectivas entre los dos escenarios no es muy significativo. Por lo tanto, la posición intermedia que se adopte no parece tener mayor efecto negativo sobre la economía peruana.

**Cuadro N° 9**

<b>Sector Insumo Producto</b>	<b>Posición Colombia</b>	<b>Posición Perú</b>
1 Agropecuario	13.2%	14.4%
2 Pesca	30.1%	30.7%
3 Petróleo Crudo	5.0%	5.6%
4 Minerales	12.2%	12.6%
5 Lácteos	39.6%	41.4%
6 Pescados	34.8%	37.4%
7 Harina Pescado	-8.3%	-7.0%
8 Molinería	37.2%	36.5%
9 Azúcar	41.4%	33.9%
10 Otros Alimentos	45.7%	37.5%
11 Bebidas Tabaco	39.7%	38.2%
12 Textiles	30.9%	27.2%
13 Vestidos	34.3%	35.8%
14 Cuero	13.9%	12.5%
15 Calzado	35.5%	39.7%
16 Maderas	23.5%	18.6%
17 Papel	16.4%	11.0%
18 Imprentas	21.2%	22.8%
19 Químicos	5.2%	6.6%
20 Farmacéuticos	14.0%	15.1%
21 Otros Químicos	12.8%	11.8%
22 Petróleo Ref	19.8%	3.2%
23 Caucho Plásticos	26.2%	16.1%
24 No Metálicos	23.6%	15.6%
25 Siderurgia	16.6%	14.1%
26 Mno Ferrosos	9.8%	10.5%
27 Metálicos Diversos	22.8%	8.4%
28 Maquinaria NE	12.5%	3.7%
29 Maquinaria E	15.3%	11.9%
30 Mat Transporte	24.7%	11.5%
31 Otras Manufacturas	16.7%	13.8%
<b>Promedio simple</b>	<b>19.1%</b>	<b>15.7%</b>
<b>Dispersión</b>	<b>12.5%</b>	<b>12.0%</b>

Fuente: Aduanas, INEI  
Elaboración: propia

En esa medida, los resultados sugieren en principio que fue un error no suscribir el arancel externo común, comparando los casos presentados. Hacerlo, hubiera generado un enorme beneficio, un salto cualitativo en la integración andina al completar la Unión Aduanera y crear un clima propicio para avanzar en la construcción del Mercado Común. Aunque, habría que hacer estimaciones más desagregadas por sector y empresa para una evaluación definitiva de los costos.

En la siguiente sección presentamos un balance de los procesos de integración en conjunto.

## **5. ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN**

El Perú se encuentra en un complejo proceso de negociaciones simultáneas en diversos foros de negociación. Esto requiere de claridad en los objetivos, la estrategia, conjunción de esfuerzos del sector público, privado y académico, así como la formación de equipos negociadores con capacidad y experiencia para defender el interés nacional del Perú.

Desafortunadamente, esto no ha ocurrido y a veces tenemos cambios importantes de orientación en un tema central que debería constituir una política de Estado. El problema es que al no tener una estrategia de desarrollo clara, tampoco lo está la estrategia de integración y negociaciones comerciales internacionales.

Desde mediados de los ochenta se impulsan políticas de liberalización y apertura unilateral en la región y se impulsaron procesos de integración y acuerdos de libre comercio. Estos podían ser bilaterales o subregionales generando dinámicas diferentes en un proceso al que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) denominó “regionalismo abierto”<sup>43</sup>

El BID diferencia entre viejo y nuevo regionalismo. Hace referencia en el primer caso a procesos de integración que se dieron en el contexto de estrategias de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones a escala regional, políticas de intervención estatal y políticas macroeconómicas inadecuadas, en el que los acuerdos de integración fracasaron.

En cambio, el “nuevo regionalismo” que incluye acuerdos norte-sur, es el tercer pilar que acompaña la adopción de la normativa OMC por parte de los países, y las políticas unilaterales de liberalización y apertura que se dieron en los años noventa. Para el BID este nuevo regionalismo muestra resultados exitosos a diferencia del anterior. Además,

---

<sup>43</sup> CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Libros de la CEPAL, No. 39. Santiago de Chile, 1994.

contribuye a convertir en irreversibles las políticas aplicadas en los años noventa, tal como está planteado en acuerdos en negociación como el ALCA.<sup>44</sup>

Si bien todos los países de la región desarrollaron políticas de liberalización y apertura en los noventa, las velocidades y profundidad de las mismas ha sido muy variable, y los resultados insuficientes desde la óptica del desarrollo. Esto ha llevado a lecturas críticas varias, inclusive en los propios organismos multilaterales.<sup>45</sup>

Ocampo<sup>46</sup> señala que si bien el comercio y la inversión crecieron notablemente en América Latina; no estuvieron acompañados de las altas tasas de crecimiento que suponía la implementación de las “reformas”.

El crecimiento en los años noventa fue tan sólo de 3.2% anual, tasa sustancialmente menor a las registradas durante la aplicación de la ISI entre los años cincuenta y setenta (5.5% por año). Las limitaciones del Consenso de Washington exigen por tanto definir una nueva agenda de desarrollo.

Asimismo, las estrategias han sido diferentes en los procesos de integración regional y mundial. Pongamos dos ejemplos: Brasil<sup>47</sup> y Chile<sup>48</sup>. En el primer caso su orientación estratégica es fortalecer el Mercosur, consolidar su liderazgo en Sudamérica y desde allí negociar el ALCA, y otros acuerdos extrarregionales. Su peso específico de “global trader”, le permite además establecer alianzas con diversos países asiáticos y africanos con una estrategia global claramente definida.

Chile en cambio, país pequeño y austral, desarrolló una estrategia fundamentalmente de acuerdos bilaterales con sus principales socios comerciales. A nivel regional se asoció con el Mercosur, además de firmar acuerdos bilaterales con prácticamente todos los

---

<sup>44</sup> BID. *Más allá de las fronteras: El nuevo regionalismo en América Latina*. Informe 2002

<sup>45</sup> Ver: Stiglitz *Globalization and its discontents* New York : W.W. Norton, 2002 y Rodríguez, Francisco y Dani Rodrik (2001), “Trade policy and economic growth: a skeptic’s guide to the cross-national evidence”, *NBER Macroeconomics Annual 2000*, vol. 15, Ben S. Bernanke y Kenneth

<sup>46</sup> Ocampo, José Antonio. *Retomar la Agenda del Desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.

<sup>47</sup> Motta Veiga, Pedro. "Brazil's Strategy for Trade Liberalization and Economic Integration in the Western Hemisphere," in Ana Julia Jatar and Sidney Weintraub (eds.), *Integrating the Hemisphere: Perspectives from Latin America and the Caribbean* (Inter-American Dialogue, 1997)

<sup>48</sup> Meller, Patricio. "An Overview of Chilean Trade Strategy", en A. J. Jatar y S. Weintraub (eds.), *Integrating de Hemisphere Perspectives from Latin America and the Caribbean*, Inter-American Dialogue, 1997.

países de Sudamérica y el hemisferio. Esto le ha permitido luego de cuidadosas y sucesivas negociaciones debidamente planificadas, suscribir los últimos acuerdos de libre comercio con la Unión Europea, EEUU y Corea en el 2002.<sup>49</sup>

Con sus peculiaridades, ambos países tienen en común haber desarrollado una política coherente y consistente en el tiempo, más allá de los cambios de gobierno y los vaivenes políticos. En un caso cautelando su desarrollo industrial, tecnológico y sus diversificadas exportaciones. En el otro, consolidando las mejores condiciones de acceso a mercados para sus exportaciones basadas en recursos naturales, y lo que estiman como potenciales exportaciones de servicios.

Ambos han tenido una política sistemática, tanto en sus intereses ofensivos como defensivos y han logrado resultados favorables, utilizando al máximo los márgenes de maniobra con que cuentan respectivamente. Costos y beneficios han sido cuidadosamente estudiados por sectores, y la desagregación necesaria, dejando muy poco espacio a la improvisación.

Lamentablemente el Perú no puede reflejarse en ese espejo.

---

<sup>49</sup> Véase: La visión chilena del Acuerdo con EEUU en: <http://www.direcon.cl/>

## 6. EL REGIONALISMO ABIERTO DEL PERÚ EN LOS NOVENTA

Anteriormente hemos reflexionado sobre este tema,<sup>50</sup> tomando en cuenta los diversos foros de negociación en los que participamos,<sup>51</sup> inclusive tomando en cuenta las perspectivas que diversos agentes económicos y sociales tienen al respecto.<sup>52</sup> Se han hecho importantes trabajos con perspectivas similares o complementarias (principalmente respecto a la integración andina).<sup>53</sup>

Una lectura totalmente diferente se puede encontrar en autores como Abusada (2001), Boloña e Illescas (1997), que de una u otra manera participaron activamente en la implementación de las políticas de liberalización y apertura en los años noventa. También fueron protagonistas del retiro del Perú de la Comunidad Andina en 1997.

No haremos aquí una reseña y balance de esos trabajos, ya que escapa a los objetivos de este documento. Presentaremos una revisión, una lectura, de los principales temas de debate y los asuntos pendientes, para formular algunas recomendaciones en la última sección del trabajo.

En la primera sección hemos hecho un balance de la política arancelaria y comercial, donde se mostró la profundidad y velocidad de la apertura, lo que se consolidó en nuestros compromisos con la OMC<sup>54</sup>. Nuestra legislación recogió la normativa OMC impulsando una rápida liberalización, mientras otros países de la región fueron más cautelosos y avanzaron más lentamente.

Fue una visión fundamentalista la que se impuso, buscando avanzar simultáneamente en la liberalización de varios mercados. Se buscaba así neutralizar la respuesta de los industriales y sectores afectados que podían hacer lobbies para políticas populistas, lo

---

<sup>50</sup> Fairlie, Alan. (2000b) Op. cit

<sup>51</sup> Fairlie, Alan (ed). *Escenarios de Integración y Cooperación Económica*. Lima: Fundación Ebert, 1999.

<sup>52</sup> Fairlie, Alan. (2000a) Op. cit

<sup>53</sup> Ver: Rojas, Jorge. et al (1997),

- Araoz; Mercedes. et al (2001);

- Gonzáles Vigil, Fernando. "Andean Community Trade Flows and Policies in the Nineties", en: *Regional Integration and Economic Development*. Nueva York: Palgrave. 2001

- Vega, J. "Foreign Trade Policy and Economic Integration Policy in Peru: Analysis of Dilemma". En: *Integrating the Hemisphere. Perspectives from Latin America and the Caribbean*. December 1996.

<sup>54</sup> Examen de Política Comercial del Perú. 1994, 2000.



que podía poner en peligro la reforma, como evaluó en la primera mitad de los ochenta.<sup>55</sup>

Esta perspectiva, llevó a priorizar la apertura unilateral y la convergencia multilateral con la normativa OMC, perdiendo prioridad la integración regional. No participamos en el programa de liberalización andino para conformar una zona de libre comercio, y se tuvieron que hacer convenios bilaterales con cada socio andino como second best. No se suscribió el arancel externo común, tampoco el sistema andino de franjas agropecuarias, ni el programa del sector automotriz.

Los conflictos con los socios comerciales, llevaron en el momento más crítico, a la salida del Perú de la Comunidad andina por unos meses en 1997. Se atribuyó a los socios andinos, políticas proteccionistas y que habían avanzado menos en la reforma, creando una situación de competencia desleal con el Perú. También, que buena parte del déficit de la balanza comercial se explicaba por ese desequilibrio con los andinos, siendo los beneficiarios principales Colombia y Venezuela, cuyo arancel nacional se reflejaba en más del 90% del arancel externo común.

Es cierto que habíamos liberalizado más rápidamente, pero esa era una decisión nuestra, no de los andinos. El déficit se explicaba en dos terceras partes por la importación de combustibles lo que mostraba una deficiencia en nuestra política energética, pero tampoco era responsabilidad de los socios andinos.

Un tema de debate central, es si los problemas que afrontaba el Perú estaban en la pertenencia al acuerdo andino o si era más bien por falta de participación en los diferentes mecanismos del proceso de integración. Los resultados claramente favorables para Colombia y desfavorables para el Perú, sugieren la segunda hipótesis.<sup>56</sup>

Se ha mostrado además, que la inversión extranjera no se concentró en los países más liberales de la CAN.<sup>57</sup> Más bien, un conjunto de empresas relocalizaron inversiones del

---

<sup>55</sup> Abusada, Roberto. et al. *Integrando el Perú al Mundo* Lima: CIUP-IPE, 2001

<sup>56</sup> Fairlie, Alan. Algunos Desafíos de la Integración Andina. En: Víctor López y Jorge Rafael Di Masi, (coord..) *Del TLC al MERCOSUR: Integración y diversidades en América Latina..* Siglo Veintiuno Editores, 2002.

<sup>57</sup> Fairlie A. y G. Cuadra. *Inversión Extranjera Directa en la Comunidad Andina.* Mimeo 2002.

Perú a otros países vecinos, como consecuencia del virtual arancel plano implementado en el Perú.<sup>58</sup>

También se ha probado el rol importante que el acuerdo de integración tiene para las exportaciones de mayor valor agregado, y la relación de complementariedad con el comercio extrarregional lo que sugiere que los costos de desviación de comercio que se atribuían a la pertenencia del acuerdo no eran significativos.<sup>59</sup> Este resultado lo encuentra también el BID para el conjunto de acuerdos regionales donde sugiere que la creación de comercio sería más importante que la desviación del mismo.<sup>60</sup>

Afortunadamente, no todos los sectores del Estado y los agentes económicos y sociales tenían la misma posición fundamentalista, principalmente del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Esto permitió la reincorporación peruana a la CAN y evitó consumir un error histórico. Hubiera sido paradójico que el país sede del acuerdo de Cartagena, y de la cumbre presidencial de Trujillo que dio nacimiento a la nueva Comunidad Andina, resultara siendo su sepulturero.<sup>61</sup>

No se llegó a ese extremo, pero la posición oficial peruana fue gravitante para retrasar el proceso de integración andino en los noventa. Tanto en el período de expansión con la afluencia de capitales, como en el periodo de crisis que se da en el contexto de la crisis rusa, asiática. En este último periodo, las políticas de defensa comercial que buscó tomar colectivamente la CAN respecto a socios extrarregionales, no fue acompañada por el Perú.

La visión predominante a nivel oficial coincidía en la actitud hostil frente al proceso de integración andino, pero no en el resto de opciones a tomar. Así, algunos sugerían una “integración con el mundo” que acompañara la apertura unilateral con acuerdos de libre comercio con nuestros principales socios comerciales, siguiendo el ejemplo chileno.

---

<sup>58</sup> Araoz, Mercedes, et al. *Factores Limitantes de la Inversión Extranjera en el Perú*. Lima : Universidad del Pacífico. Centro de Investigación, 2001

<sup>59</sup> Rico, Víctor. La Comunidad Andina. En: Fairlie (ed) *Escenarios de Integración y Cooperación Económica* Lima: Fundación Ebert, 1999.

<sup>60</sup> BID. *Más allá de las fronteras: El nuevo regionalismo en América Latina*. Informe 2002

<sup>61</sup> Una revisión integral de la integración andina se puede encontrar en BID-INTAL: “Informe Andino”, 2002

Otros coincidían que para un país pequeño era mejor pertenecer a un acuerdo de integración regional, pero en ese caso mejor hacerlo desde el Mercosur. También habían los partidarios de consolidar nuestra presencia en APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) , un club exclusivo de las principales economías del mundo que nos daba prestigio y credibilidad, que debía traducirse en mayores inversiones.

Otros, enfatizaban la integración hemisférica, en la medida que allí estaba nuestro principal socio comercial, EE.UU. El interés en el tema drogas y guerrilla nos daba elementos negociadores que se debían aprovechar. En ese escenario, no era indispensable el acuerdo de integración andino.

¿Cuál fue el rumbo tomado?

### *Los socios extrarregionales*

Si algo positivo se puede rescatar fue nuestra incorporación al APEC, luego de una sistemática política seguida durante varios años, lo que nos permite una proyección a la región Asia-Pacífico. Si bien el comercio es típico norte-sur y la exportación de materias primas es lo que más les interesa, se puede utilizar nuestra condición de único integrante de la CAN en ese foro, y la articulación CAN-Mercosur, para el establecimiento de corredores bioceánicos. En particular, desde una alianza con el Brasil.<sup>62</sup>

Hay conflictos comerciales en una serie de productos como calzado, textiles y confecciones, plásticos, juguetes, que se hicieron evidentes en el contexto de la crisis asiática que llevó a un ingreso masivo de esos productos con características de competencia desleal. Con el ingreso de China a la OMC, y la progresiva eliminación de cuotas y restricciones que enfrentaban en los mercados internacionales, la competencia será muy dura y no tenemos precisamente las mejores perspectivas.

Se esperaban flujos importantes de inversiones asiáticas en el Perú, particularmente del Japón. Su presencia fue importante en la cooperación, pero no en la inversión, que si ha

---

<sup>62</sup> Véase Guzmán, Gustavo. “Brasil en los Escenarios de Integración y Cooperación Económica del Perú” En: Fairlie (Ed) *Escenarios de Integración y Cooperación Económica*. Lima: Fundación Ebert, 1999

sido significativa en países vecinos como Chile. Una inversión importante en minería (hierro), la tuvo más bien una empresa china.<sup>63</sup>

El principal potencial, está en la cooperación técnica que podemos canalizar a través de Ecotech. Lamentablemente, a pesar que hemos tenido cargos directivos en esta institución, el país no ha sido capaz de presentar suficientes proyectos que involucren a países de los dos lados de la Cuenca del Pacífico, con el desaprovechamiento de beneficios potenciales.

El tema de nuestra presencia en APEC, ha tenido consenso entre los diferentes actores económicos y sociales del Perú. Tomando en cuenta la diversificación de nuestro comercio exterior, y que en la región después de Chile tenemos relativamente como mercado de destino más importante esos países, están dadas las bases para profundizar nuestra presencia y proyección.

Algo similar ocurrió en las relaciones con la Unión Europea. No nos tienen como primera prioridad, considerando el tema de la ampliación a los países de Europa Centro-Oriental, y el paso de la Europa de los 15 a la de los 25. Asimismo, su relación con los países mediterráneos y ex-colonias. Además que respecto a América Latina tienen objetivos diferenciados. Han establecido un acuerdo de libre comercio con México, Chile, y lo buscan con Mercosur; les interesan los países andinos como sujetos de cooperación como parte de su estrategia de apoyo a la lucha contra el narcotráfico, y no principalmente como socios comerciales.<sup>64</sup>

Para ello otorgan el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) agropecuario e industrial, cuya vigencia ha sido sistemáticamente renovada en los noventa y el 2001. Temas no económicos como democracia, derechos humanos, seguridad, han sido puntos más importantes en la agenda, además de políticas de apoyo a la lucha contra la pobreza.

---

<sup>63</sup> Véase: Kuwayama, Mikio, et al. *Trade and Investment promotion between Asia-Pacific and Latin America: present position and future prospects*. En: CEPAL. Serie Comercio Internacional. N° 9 Setiembre 2000 y González Vigil y Carlos Kuriyama “Flujos Comerciales entre la Comunidad Andina y Asia Pacífico: “Tendencias recientes e implicancias para una nueva fase de cooperación”, en *Integración & Comercio*, Año 4, N°12. Buenos Aires: BID-INTAL. 2000

Considerando que son los principales inversionistas en el Perú, y los que destinan mayores flujos de cooperación, deberían ser parte de nuestras prioridades en la perspectiva de consolidar un mundo multipolar. Han sido principal mercado de destino de nuestra exportaciones varios años, rol que han perdido a costa de la mayor presencia de Estados Unidos luego de la apertura unilateral de los noventa.

Están dadas las condiciones para “desnarcotizar” nuestras relaciones, y buscar acuerdos de ultima generación y sostenibles en el tiempo. Debería ser desde la CAN, no sólo por las ventajas que esto conlleva, sino porque los europeos así lo enfocan.

Como se puede apreciar, en las relaciones extrarregionales no estuvieron los puntos centrales de debate, sino más bien en las estrategias a seguir en el espacio hemisférico y regional. Aquí las marchas y contramarchas en nuestra participación en la integración andina, contrastaban con la intensa negociación bilateral con Chile y Ecuador, descuidando a un vecino clave como es Brasil.

### *Los Vecinos*

#### **Chile y Ecuador**

Hay una total asimetría en las relaciones con Chile, tanto en el comercio exterior en el que tenemos un cuantioso saldo desfavorable acumulado en la balanza comercial en los noventa, como en el tema de inversiones. Están presentes en todos los sectores productivos: minería, industria, servicios, constituyéndose nuestro país en el segundo destino de capitales chilenos después de la Argentina. Mientras tanto, nuestras inversiones son muy pequeñas, en sectores no estratégicos.

La asimetría también se traduce en el acceso a mercados. Mientras aquí tuvieron todas las facilidades, allí las pocas empresas peruanas tuvieron diversas dificultades. En el caso del Banco de Crédito, y especialmente Aerocontinente, que cuando proyectaba una presencia importante en el mercado local, fue liquidada utilizando artilugios legales

---

<sup>64</sup> Fairlie, Alan. *Relaciones CAN-Unión Europea*. Lima: Instituto de Estudios Europeos-PUCP, 1997.

diversos. La diferencia es cualitativa en la defensa de empresas y mercados en cada país (como la actuación del Estado chileno en el caso Lucchetti).

El Acuerdo de Complementación Económica suscrito en 1998, permitió reducir parcialmente el déficit comercial bilateral. Esto motivó protestas empresariales y en el congreso chileno, lo que llevó a ese país a plantear el “perfeccionamiento” del acuerdo. Lo que no refleja sino el objetivo de impedir que esa tendencia favorable a nuestro país se consolide. También, supone incluir los servicios de manera masiva, con resultados que no sugieren cambios positivos para el país (por ejemplo servicios de transporte aéreo).

Es necesario cultivar relaciones estables y armoniosas con nuestros vecinos en el largo plazo. Pero, no debe hacerse en base a perpetuar asimetrías que nos perjudican. Máxime si tenemos pendiente temas de conflicto que incluyen la delimitación de la frontera marítima.

Con Ecuador, y después del conflicto armado se ha incrementado sustancialmente el comercio bilateral, lo que constituye en principio un dato positivo. Se presentan posibilidades de integración fronteriza y profundización de la integración.

Pero, con los acuerdos de paz, se les permite la posibilidad de establecer un corredor bioceánico que pasando por Borja y Sarameriza llegue a Guayaquil, lo que entra en competencia con corredores bioceánicos que podemos establecer nosotros por Bayóvar.

El otro tema delicado es el de los dos enclaves en la Amazonía, cuya implementación será muy compleja considerando la posición de la población regional al respecto. Estos son puntos que también pueden ser origen de futuros conflictos, máxime si se señala en los acuerdos que en esas zonas habrá amplia autonomía. Esto implica que en caso de diferencias la instancia de debate será entre Estados nacionales, lo que nos puede llevar nuevamente hacia arbitrajes internacionales, reabriendo temas supuestamente superados definitivamente.

Por tanto, no parece conveniente diseñar estrategias que parecen tener como prioridad el desarrollo ecuatoriano, en obras de infraestructura, integración energética, etc. La

estrategia debe ser siempre planteada desde la perspectiva nacional, y desarrollada conjuntamente sólo en temas de interés común. Pero, no deben serlo desde el origen, lo que puede estar subordinando temas y recursos que podrían tener un mejor uso alternativo para el Perú.

Considerando estos factores, es difícil sustentar posiciones que priorizan esta articulación trinacional con Chile y Ecuador. Si bien debemos fortalecer relaciones de cooperación e integración, se debe hacer cautelando el interés nacional del Perú, tomando en cuenta siempre las lecciones que nuestra historia y la internacional ofrecen.

Sin embargo, las políticas de aceleramiento de vínculos con esos países se dio en los noventa, y ha continuado en la actual administración, sin considerar necesariamente los costos y beneficios que ello supone. Sobre todo, en plazos mayores.

## **Bolivia**

Con Bolivia no existen ese tipo de problemas de la herencia histórica, y en los noventa hubo una política de acercamiento que llegó a concesiones casi máximas como las de “Boliviamar” en Ilo. Sin embargo, las inversiones de ese país no llegaron al Perú y no se fortaleció el comercio y uso de puertos sureños como habían sido las expectativas. Se descuidaron temas como el de la exportación del gas por nuestros puertos, algo que recién se retomó con energía y enfoque apropiado por la Cancillería en la actual administración. Lamentablemente, algunas acciones de diplomacia presidencial erróneas debilitaron nuestra posición negociadora.

Mientras Bolivia nos hacía competir con Chile arrancándonos sucesivas concesiones, este país, consolidaba su presencia con inversiones e influencia en nuestro vecino altiplánico. Una salida del gas por puertos chilenos, completaría esta ventaja ahora en términos estratégicos.

Tenemos inversiones privadas en el sector oleaginosas boliviano, y se le ha dado dinamismo a puertos como el de Matarani a partir de sus exportaciones, pero no compensa el desequilibrio a favor de nuestro vecino del sur.

## Brasil

Mientras tanto, seguimos de espaldas con nuestro país fronterizo más importante. No avanzamos en las obras de infraestructura indispensables para una articulación con el Brasil, y a pesar de algunas iniciativas y acuerdos formalmente suscritos no hemos dado el salto cualitativo que podría producirse entre nuestros países. Esto fortalecería nuestra posición regional, y podría compensar desequilibrios que se están dando con otros países vecinos.

Corredores bioceánicos en el norte y sur del país, flujos de comercio de ida y vuelta, bilaterales y de países asiáticos. Impulso al desarrollo regional, y nuevos mercados de exportación como son los estados y regiones fronterizas del Brasil con el Perú, la cooperación amazónica, la integración física y fluvial, brindan un potencial de oportunidades extraordinario.

Dentro de la fase de establecer Acuerdos de Preferenciales con el Mercosur, el Perú, junto con Colombia, Ecuador y Venezuela, suscribió un Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica (ACE 39) con Brasil, intercambiándose listas de preferencias que permiten que un amplio grupo de productos ingrese al mercado brasileño con aranceles rebajados y en algunos casos con 100% de preferencias. Desde sus inicios (16 de agosto de 1999) dicho acuerdo, ha sido revisado en varias oportunidades profundizándose y ampliándose las preferencias, como ocurriera en el 2000, concentrándose el 62% de los ítems en un rango de 30-55% de rebaja porcentual.

Las importaciones realizadas bajo ACE 39 pasaron de 23.8% (en el 2000) a 29.5% (en el 2001). De Brasil importamos en el 2001 por un valor CIF de US\$ 326.71 millones, siendo los rubros más saltantes: productos químico farmacéuticos primarios (polipropileno en formas primarias US \$ 5.5 millones, hilados de filamentos sintéticos US\$ 3.1 millones), otros bienes de consumo no duradero (los demás papeles importados usados para fines gráficos US\$ 17,8 millones), y bienes de capital para la industria (motores de corriente alterna US\$ 1.7 millones, topadoras frontales y topadoras angulares US\$ 1,4).



En el 2001, las exportaciones dirigidas al Brasil, ascendieron a US \$ 227.07 millones, destacándose los como productos: minerales de cinc y sus concentrados US\$ 38,3 millones, plata en bruto sin alear US\$ 39,04 (ambos productos liberados totalmente del pago de aranceles), y cátodos y secciones de cátodos de cobre refinado US\$ 36,9 millones que paga 2.12% de arancel efectivo.

Las exportaciones hacia el Brasil se han diversificado en 200 subpartidas. Pero, existe el desafío de profundizar esa diversificación a partir de la integración de la infraestructura y buscar equilibrar la balanza comercial bilateral.

Como hemos señalado, la alianza estratégica trasciende los aspectos comerciales. Involucra aspectos geoeconómicos y geoestratégicos en la amazonía, la proyección al Asia-Pacífico y la presencia en la región sudamericana.

La construcción de corredores bioceánicos, la articulación fluvial, el impulso de regiones fronterizas y de salida portuaria en Bayóvar y de Ilo-Matarani con intercambios en fosfatos, soya, productos alimenticios y agroindustriales, y el comercio de servicios, deberían ser prioridades nacionales.

### Cuadro N° 10

#### INTERCAMBIO COMERCIAL PERÚ - BRASIL

Millones de dólares

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Exportaciones (FOB)</b>	239.211	256.098	180.218	172.916	221.356	227.065	193.75
<b>Importaciones (FOB)</b>	328.568	343.502	353.04	276.241	348.922	298.556	446.35
<b>Saldo</b>	-89.357	-87.404	-172.822	-103.325	-127.566	-71.491	-252.6
<b>Intercambio Comercial</b>	567.779	599.6	533.258	449.157	570.278	525.621	640.1

Fuente: Aduanas  
Elaboración: propia

Afortunadamente, la actual administración ha logrado establecer una alianza estratégica con el Brasil, que de concretarse efectivamente, constituiría un hecho de trascendencia histórica. Sin embargo, es algo que ha pasado poco menos que desapercibido en medio de la problemática y urgencias del corto plazo. Esto habría que revertirlo de inmediato.

## Mercosur

Tampoco ha sido prioritaria en los noventa nuestra relación con el Mercosur. Esto tiene que ver con dificultades de la negociación derivadas de la discusión del denominado Patrimonio Histórico, que incluye los acuerdos y concesiones bilaterales hechos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). También, entrampamientos en las negociaciones de los sectores sensibles (agricultura y el tratamiento a la exportación de zonas francas por ejemplo) que dilataron la posibilidad de un acuerdo de libre comercio entre ambas Uniones Aduaneras.<sup>65</sup>

Diferentes fases en la negociación: 4+1; o también 4+5, no llegaron a feliz término. Brasil es el país que mayor voluntad política mostró en los noventa para destrabar entrampamientos, tomando la decisión de negociar individualmente con los andinos lo que llevó a la Argentina a realizar algo similar. Las mayores reticencias han venido de los países pequeños del Mercosur, que temen perder posiciones ganadas con sus socios en el contexto de la nueva zona de libre comercio.

A pesar de tener flujos de comercio que representan el 4% de las exportaciones y el 12% de las importaciones comparando con la CAN, algunos críticos de la integración andina han planteado la necesidad de una incorporación al Mercosur, con el argumento que sería un bloque más grande. Al mismo tiempo que se señala que los países andinos tienen políticas proteccionistas que afectan decididamente nuestra competitividad y tenemos por ello resultados negativos; no toman en cuenta las políticas que históricamente han desarrollado países como Brasil en defensa de su industria e intereses nacionales. No han sustentado sobre el tipo de comercio que se dinamizaría, ni como en un contexto de mayores asimetrías, mejoraría la posición competitiva del Perú.

Hemos dado razones para fortalecer nuestra relaciones con el Brasil y Mercosur, pero las vemos como parte de un proceso integral que incluye fortalecer nuestra presencia en la Comunidad Andina y de privilegiar una alianza estratégica con el Brasil, en ese proceso. Supone buscar un trato especial y diferenciado según nuestro nivel de

---

<sup>65</sup> Fairlie, Alan. *Las relaciones Grupo Andino - Mercosur: opciones de integración para el Perú en un contexto de apertura*. Lima : PUCP. Fondo Editorial, 1997.

desarrollo, fortaleciendo nuestra capacidad negociadora al consolidar la integración sudamericana. En cualquier escenario, inclusive acercamientos bilaterales con MERCOSUR o Brasil no debilitarán la integración andina, en la medida que si lo harían opciones unilaterales hacia el norte.

## **El ALCA**

Donde sí se ha tenido una constante, es en la prioridad que el país le dio a las negociaciones para construir el ALCA. Una posición militante a favor, con posiciones que eran de las más liberales en temas de acceso a mercados, antidumping y políticas de competencia, servicios, tratamiento a la inversión extranjera, compras del sector público. La excepción era la postura contraria a la posibilidad de aplicar sanciones comerciales por incumplimiento de estándares laborales y ambientales.<sup>66</sup>

La idea del gobierno era mostrar una clara voluntad política de apertura y la decisión de hacer irreversibles las reformas de los noventa en el contexto de la conformación de un área de libre comercio hemisférica. Se buscaba mayor credibilidad, que se tradujera en menor riesgo país y en mayores inversiones para un país que mostraba un comportamiento más “amigable” con el capital extranjero.

Lamentablemente, esas expectativas no se han concretado hasta el momento. Las inversiones han llegado a los países más grandes, o en el caso del área andina, a los que tienen políticas menos liberales en ese terreno. Claramente ésto muestra que hay otros factores tanto o más importantes que una legislación favorable a la inversión extranjera, que el país no está atendiendo de manera adecuada.

Las políticas de liberalización, apertura y tratamiento al capital extranjero permitieron una relación fluida con los EEUU, a pesar de eventos políticos como el autogolpe de 1992. El adoptar enfoques que tiene ese país en temas como lucha contra narcotráfico, terrorismo, seguridad y defensa, fueron factores que contribuyeron a esa relación.

---

<sup>66</sup> Fairlie, Alan. Estado de la Discusión del ALCA. Un debate en torno al caso peruano. En: <http://www.fes.org>, 2002

Consistente con esas prioridades, se dio el ATPA primero y después el APTDEA, a los países de la CAN (con excepción de Venezuela). La política del Perú en los noventa, fue utilizar esas coincidencias o compatibilidades como el instrumento a través del cual se daba el relacionamiento comercial y económico con los EEUU. Se “narcotizaban” así las relaciones con ese país, igual como en el caso de las relaciones con Europa.<sup>67</sup>

Algunos han planteado en blanco y negro que debíamos tener al margen de nuestra posición internacional histórica en función del interés nacional, una política de alineamiento automático con los EEUU para así “ganarnos algoito”. Específicamente se hizo en el contexto de la invasión norteamericana a Irak, así como en el rol que tuvo el Perú para liderar un cuestionamiento a la política de derechos humanos en Cuba.

En los noventa, al mismo tiempo que se tenía esa actitud frente al ALCA, algunos planteaban también buscar un acuerdo de libre comercio con EEUU. Cuando se entramparon las negociaciones que tenía ese país con Chile, no se insistió mucho en el asunto.

Pero, la firma del acuerdo Chile-EEUU ha puesto sobre el tapete ese tema, impulsado con gran fuerza especialmente por el Mincetur y la embajada peruana en EEUU. Antes de hacer los estudios costo-beneficio indispensables, y el estudio de las implicancias que tienen ese tipo de acuerdos para países como Chile o México, hemos lanzado una ofensiva política para convencer a los EEUU de la conveniencia de tal acuerdo para el primer semestre del 2004. Si bien las reacciones oficiales de ese país han sido muy cautas, corteses pero más bien frías, hemos convertido ese tema en la primera prioridad y se está creando una gran ilusión que puede tener triste despertar.

Se argumenta, que se quiere consolidar las ventajas concedidas unilateralmente por EEUU con ATPDEA, y que se quiere atraer mayor inversión extranjera. Si bien son objetivos plausibles, difícilmente se concederán a cambio de nada. Se tuvo ya una muestra con las condicionalidades impuestas por los EEUU para la concesión del ATPDEA. Estas iban desde alinearse con una concepción de erradicación de droga, lucha contra el narcotráfico y apoyo al Plan Colombia; hasta un tratamiento

---

<sup>67</sup> Para un análisis del impacto del APTDEA véase El link en la Secretaria General CAN En: <http://www.comunidadandina.org>

preferencial a sus empresas aún cuando estaban en medio de procesos judiciales al ser acusadas de violar leyes y normativas nacionales<sup>68</sup>.

Ese balance,<sup>69</sup> debería ser hecho antes de embarcarnos definitivamente en un camino irreversible cuyas consecuencias para el país no están claras. Uno de los temas más delicados es que nuestro territorio y sobre todo fuerzas armadas y población terminemos involucrados directamente en un conflicto armado de un país hermano. Los acuerdos al respecto del Grupo de Río en Cuzco sobre involucrar a las Naciones Unidas en el conflicto, deja abierta la posibilidad de que el peor escenario se concrete.

### *A manera de balance*

En suma, en los noventa hemos tenido serias dificultades con la integración andina, por la concepción fundamentalista de la política comercial y arancelaria específicamente. Esto nos llevó a un retiro de la CAN por unos meses en 1997. Esta política dificultó también un mayor acercamiento al Brasil y Mercosur. Se privilegiaron las relaciones con los vecinos Chile y Ecuador, descuidándonos en el caso boliviano también.

Por supuesto que factores como la crisis asiática, brasilera, el colapso de la convertibilidad Argentina, la recesión venezolana, las crisis diversas de los países andinos; han tenido un rol muy importante. Se ha mostrado con claridad como los desequilibrios macroeconómicos, han sido un factor capital en la crisis de los acuerdos de integración.<sup>70</sup>

La apertura unilateral y la convergencia con la normativa OMC constituyeron primera prioridad, lo que tuvo como continuidad un impulso militante al ALCA, y la búsqueda de un tratado preferencial con los EEUU. Los flujos masivos de inversión que se esperaban como contrapartida, todavía no se han producido.

---

<sup>68</sup> Una discusión somera sobre el ATPA y ATPDEA se presenta en el Anexo N° 2.

<sup>69</sup> Más aún, cuando hay controversia al respecto Véase por ejemplo: ALADI, Blanco y Zabludovsky *Alcances y Límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas*. BID-INTAL, 2003, y Ocampo y Bustillo. *Asimetrías y Cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas*. CEPAL, 2003.

Si bien la política extrarregional con la Unión Europea y APEC no tuvo resistencias, no ha dado el suficiente impulso a la relación con esos bloques que permita aprovechar nuestro comercio diversificado y el fortalecimiento de relaciones funcionales a la creación de un mundo multipolar. La tendencia ha sido más bien hacia un alineamiento con la primera potencia mundial, en múltiples dimensiones.

La participación de las fuerzas políticas, el parlamento, la sociedad civil, la academia, han sido marginales en el diseño y ejecución de las políticas de inserción internacional y de integración que se han seguido en el Perú.

Coexisten diversas percepciones y estrategias en el Estado, en los gremios empresariales, lo que hace volátil nuestra política comercial y de integración. Muchas veces se da el caso de cambios importantes según el ministro o los funcionarios que asuman.

Como dijimos al comenzar el capítulo esto sólo podrá ser superado si se tiene una estrategia de desarrollo de largo plazo que se asuma como política de Estado, incluyendo, en ella como pilar importante la política comercial y negociaciones económicas internacionales. El problema es que casi no hay tiempo. Los compromisos fundamentales del Perú se vienen adoptando y se tomarán en los próximos meses. Pero, la actual administración no parece tener conciencia del problema, o no está actuando en consecuencia. Lamentablemente, otros actores económicos y sociales tampoco están generando conciencia sobre ese problema, o los esfuerzos son insuficientes.

Veamos, en la próxima sección un breve balance de lo que viene implementando la actual administración, y algunos puntos de la agenda pendiente y lineamientos al respecto.

---

<sup>70</sup> INTAL. “Informe MERCOSUR” Banco Interamericano de Desarrollo. Buenos Aires.2001

## **7. POLÍTICAS ACTUALES Y AGENDA PENDIENTE: ALGUNOS ESCENARIOS**

No se percibe en la actual administración un sesgo contrario a la integración andina. Pero, se mantienen matices diferenciados entre lo que postula Mincetur y Cancillería. Se han heredado diferencias no sólo en los espacios y atribuciones que tienen las diversas entidades y ministerios. El problema central es que no siempre hay un solo enfoque, aunque públicamente se afirme lo contrario.

Por ejemplo, en el tema del arancel externo común. Fue una decisión política la que evitó el fracaso, y se llegó a un acuerdo sobre el 62% de las partidas arancelarias. Pero, no se ha logrado un nuevo avance de nuestra parte, a pesar de la existencia de un acuerdo básico de los otros 4 socios andinos. La última cumbre presidencial andina, tampoco ha logrado avances al respecto, aún cuando se reitera la voluntad de eliminar entrampamientos y la decisión de construir el Mercado Común.

Paralelamente, se han lanzado dos iniciativas que no necesariamente son convergentes. De un lado la alianza estratégica con Brasil, y el acercamiento a Mercosur. Brasil esta en plena ofensiva diplomática para fortalecer la integración sudamericana, y por ello la presencia de su Presidente en la última cumbre andina. Los países más receptivos han sido nuestro país y Venezuela.

En la medida que debería haber un acuerdo de libre comercio CAN-Mercosur antes de fin de año (aunque metas similares se vienen postergando desde el año 2000), son iniciativas que no debilitan la integración andina. Al contrario, le da una dimensión integral a los procesos de integración en infraestructura en marcha (IIRSA) y los acuerdos bilaterales previos.

La otra iniciativa es la búsqueda de un acuerdo bilateral con EEUU, proyecto en el que también se encuentra embarcado Colombia. Lo ideal sería una negociación andina conjunta, aunque la exclusión venezolana del APTDEA y su posición crítica al ALCA, dificultan la tarea.

En esa medida, si se concretan estas iniciativas pueden debilitar la integración andina y la vocería única y acción conjunta en las negociaciones del ALCA. En nuestro país la iniciativa la tiene principalmente el Mincetur y la embajada peruana en EEUU, aunque hay que ver lo que ocurre con el nuevo embajador que está pendiente de nombramiento.

El Jefe de Estado también ha mostrado mayor interés en este proyecto, que como sabemos involucra aspectos que trascienden lo meramente económico o comercial. Los plazos en que se plantea el objetivo son muy cortos (primer semestre del 2004), aún cuando hubiera un interés manifiesto del país del Norte, y no los gestos corteses pero cautelosos actuales.

Los recursos y energía que se están desplegando en esta iniciativa, está definiendo de facto la prioridad del gobierno. Pero, más que una estrategia integral con objetivos y plazos claros, parecen iniciativas lideradas por distintos estamentos, sin una indispensable visión y ejecución de conjunto. Cancillería, por ejemplo, parece más comprometida con la agenda respecto al Brasil

Ante el entrampamiento que estas acciones de los andinos representa (o como respuesta al entrampamiento), los Presidentes han decidido que en un proceso de geometría variable, los países impulsen a distintas velocidades esos proyectos que se entiende no son contradictorios con la integración andina.<sup>71</sup>

En las ofertas de negociación en el ALCA, la propuesta peruana fue la más generosa de los andinos, ya que se quería dar una señal política de que se tomaba muy en serio ese foro. El costo, es que los otros países están esperando que EEUU muestre sus cartas en algunos temas como agricultura, lo que dependerá de la ministerial de la OMC en setiembre. Una actitud más cautelosa hubiera generado mejores condiciones de coordinación con la CAN y Mercosur. Este es otro indicador de facto, de la prioridad oficial peruana.

La “diplomacia presidencial” llevó a errores importantes en la reunión andina-europea del año pasado, cuando el jefe de estado planteó un acuerdo bilateral con la Unión

---

<sup>71</sup> Declaración de Quirama En: <http://www.comunidadandina.org>



Europea. Tal propuesta tuvo una poco diplomática respuesta, en la que resaltaban que ellos sólo negociarían con la CAN y que lo harían eventualmente a partir del 2004, en el contexto del vencimiento de la renovación del SGP-drogas.

En el plano regional se ha manifestado por parte de nuestro gobierno una política de gran acercamiento a Chile, a pesar de conflictos comerciales y otros de mayor alcance que tenemos. Hay una voluntad al más alto nivel, que se ratifica permanentemente. Lo mismo con Ecuador, país respecto al cual aprobamos una serie de iniciativas que son funcionales a sus políticas y proyección geoestratégica, y no necesariamente a nuestro interés nacional. Parece más razonable desarrollar nuestra política con ese país, en el contexto del acuerdo de integración andino.

Con Bolivia se retomó la iniciativa frente a la sistemática política que sigue Chile, y se planteó una propuesta integral, donde el tema de la exportación del gas por nuestro territorio era sólo parte de ella. Se buscaba así una agenda de desarrollo común. Nuevamente desafortunadas declaraciones del Jefe de Estado en una visita al país altiplánico, restaron credibilidad a la propuesta. En el caso que Bolivia fortalezca su relación con el vecino del sur; deberíamos replantear el tratamiento preferencial que se le ha dado, así como, las políticas de plazos mayores.

Ninguno de estos problemas existe con Brasil, con el que deberíamos tener la primera prioridad en las relaciones fronterizas y estratégicas en Sudamérica, y en la política de integración global del país. Hasta el momento, no es sin embargo la prioridad que se tiene, lo que debería ser revertido de inmediato. La suscripción de la alianza estratégica con Brasil es un gran paso adelante siempre y cuando no quede tan solo en la firma, y se ejercite vigorosamente.

El hecho de tener varios foros en los que participamos simultáneamente genera la posibilidad de muchísimos escenarios, pero aquí plantearemos dos, a los cuales se les puede hacer variaciones.

La complicación reside en el hecho que el avance o retroceso en la ronda ministerial OMC, dará un empujón o retrasará, en principio, las negociaciones del ALCA. Esto, en la medida que países como EEUU señalan que ese es el foro donde discutirán el tema de

los subsidios agrícolas, que debe definirse con la Unión Europea y países asiáticos. Pero eso constituye una traba para el avance de negociaciones con países del Mercosur y, particularmente Brasil, en otros temas como servicios, inversiones y compras del sector público

Si a esto se suma el hecho que el próximo año será un año electoral en EEUU, los pronósticos sobre una postergación de las negociaciones del ALCA, o en su defecto la implementación de un “ALCA –Ligth”, se están multiplicando

Además, en foros distintos, las coaliciones son diferentes. Esto ocurre por ejemplo en el caso de los países andinos, en temas como agricultura y servicios.<sup>72</sup> Es en propiedad intelectual donde se ha presentado un conflicto más típicamente norte-sur, y no es evidente que los retrasos que se vienen dando en los temas de agenda previos a la ministerial OMC puedan ser superados. Un balance sobre los principales temas de debate y las implicancias para países en desarrollo puede verse en LATN (Latin America Trade Network)(2003)<sup>73</sup>

A diferencia de los andinos que han dejado a sus socios en libertad de avanzar a su propia velocidad, el Mercosur en su última cumbre realizada en Asunción el mes pasado, ha ratificado la prioridad que para esos países tiene el acuerdo de integración regional, con un fuerte impulso político de Brasil y Argentina dado por sus nuevos presidentes.

Asimismo, acordaron negociar conjuntamente el ALCA, y que harán los máximos esfuerzos para concretar la integración sudamericana. Además, han propuesto la creación de un Instituto Monetario que en el futuro vea inclusive el tema de la moneda común. Pero, en el corto plazo, buscará reducir el impacto de eventuales volatilidades cambiarias con mecanismos arancelarios automáticos que compensen devaluaciones, que estuvieron a la base de importantes conflictos comerciales que estancaron el otrora dinámico acuerdo de integración.

---

<sup>72</sup> Fairlie, Alan. Algunos Desafíos de la Integración Andina. En: Del TLC al MERCOSUR: Integración y diversidades en América Latina. Víctor López y Jorge Rafael Di Masi, Coordinadores. Siglo Veintiuno Editores, 2002.

<sup>73</sup> LATN. Algunas implicancias de la Ronda de Doha para los países en desarrollo. 2002. En: [www.latn.org.ar](http://www.latn.org.ar)

No es la situación de la Comunidad Andina, donde Venezuela tiene un plebiscito en agosto que de perderlo el actual presidente, puede alterar dramáticamente la posición de ese país frente al escenario sudamericano y andino. Lo más probable es que mostraría una política más “amigable” frente a EEUU y el ALCA. Hemos comentado antes sobre Perú y otros andinos. Pero, el problema central está dado por- el peso que tiene en la CAN- lo que ocurra en Colombia y el desenlace de su conflicto interno, con una eventual internacionalización del mismo.

La recesión y control de cambios en Venezuela han afectado sustancialmente las exportaciones colombianas en el corto plazo, lo que ha quitado dinamismo al comercio intrarregional. Pero, lo más delicado tiene que ver con la implementación del Plan Colombia y el riesgo de involucramiento de países dentro y fuera de la región, en el conflicto armado. Esto pondría en un segundo plano el tema integracionista, y redefiniría las prioridades de la agenda sudamericana

### ***Escenario 1***

Suponiendo que los avances en la PAC (política agrícola común) de la Unión Europea, es solo uno de los múltiples elementos que confluyen en Cancún y se tiene una Ronda Ministerial exitosa.

Sería sin duda un impulso para que EEUU esté dispuesto a realizar mayores concesiones en el ALCA, incluyendo el tema agrícola, con lo cual se podría destrabar temas como el de servicios, inversiones y compras gubernamentales, con una mayor flexibilidad de Mercosur y especialmente de Brasil.

En los plazos previstos o con un retraso no significativo, se podrían tener avances sustanciales en una negociación del ALCA. Esto por supuesto asumiendo que los movimientos de la sociedad civil contrarios al ALCA, no logren frenar los acuerdos preliminares.

Previsiblemente, los acuerdos a nivel hemisférico deberían ser más profundos que los de la OMC. En ese escenario, ¿qué pasaría con los acuerdos de integración?

Sólo mantendrían su plena vigencia en el plano comercial, si logran establecer acuerdos más profundos que los del ALCA. La CAN sin embargo, en su última cumbre presidencial ha puesto en un segundo plano este tema, dados los conflictos existentes, lo que habrá que resolver en el corto plazo. El Perú podría empujar una posición de fortalecimiento de la CAN, para lo que se debería completar el AEC y llegar a puntos de convergencia sustanciales en la vocería única.

Este escenario también llevaría a la necesidad que el acuerdo CAN-Mercosur sea más profundo que el ALCA. Si no se superan los problemas de coordinación entre los andinos, un ALCA exitoso fortalecería a los que buscan acuerdos más bien por el norte.

Otra variante sería que el “Mercosur ampliado”, que ya tiene a Bolivia, incluya al Perú, en el contexto de una efectiva implementación de la alianza estratégica. Lo mismo también, a Venezuela si triunfa el presidente Chávez en el plebiscito, o si el nuevo gobierno no revisa ese punto de su política exterior.

En suma, este escenario obliga a una profundización de la integración regional y sudamericana, si quiere mantener vigencia en el contexto de un ALCA exitoso. Negociar desde una zona de libre comercio construida entre las dos uniones aduaneras sudamericanas, sería el óptimo

### ***Escenario 2***

Suponiendo que la Ronda Ministerial de Cancún sea un fracaso, o que buena parte de los temas centrales quede pendiente. Lo que se ha podido observar en el pasado es que en el contexto de fracaso de negociaciones multilaterales, se han tendido a fortalecer los acuerdos regionales. ¿Qué pasaría con el ALCA?

Dados los conflictos existentes, el ALCA sufriría un duro golpe, por lo menos en su versión original. Ni Brasil, ni Mercosur, avanzarían demasiado si sus intereses comerciales y nacionales, no están considerados. Brasil, en su condición de global trader, ya ha considerado esa eventualidad y hace tiempo está desarrollando y fortaleciendo sus relaciones con Europa y países asiáticos y del África.

EEUU, por su parte, ha establecido acuerdos regionales con países caribeños, centroamericanos (tema de la maquila), el ATPDEA para los andinos, y recientemente el acuerdo con Chile. Podría consolidar esas iniciativas buscando debilitar la posición negociadora del Mercosur, o Mercosur ampliado. La necesidad de los andinos de consolidar las ventajas del ATPDEA en un nuevo acuerdo, o renovarlas, sería un factor importante.

También en este escenario hay un imperativo para redoblar los esfuerzos de integración. Con mayor razón si estos acuerdos EEUU con las regiones del hemisferio, no se impulsan. Aquí la potencialidad de una alianza CAN-Mercosur sería enorme, no sólo en las negociaciones con EEUU, sino también con socios extrarregionales como la Unión Europea y Asia.

Si por diversas circunstancias la integración andina colapsara, o no avanzara suficientemente, la asociación con Mercosur se fortalece como una opción. Tanto en el escenario de un ALCA exitoso, como en el de “No-Alca”. En el primero, porque se podría tratar de mantener validez de los acuerdos en los que la integración sea más profunda, respecto a lo que se logre en el ALCA. En el segundo caso, porque una economía pequeña como el Perú es menos vulnerable a los vaivenes de la economía internacional si está asociado con el Mercosur, desde la alianza estratégica con Brasil.

El BID plantea que una posibilidad es que la normativa ALCA restituya las que se dieron en acuerdos subregionales, una mixta que coexistieran, y una tercera en la que tendrían urgencia las acciones regionales donde la integración es más profunda.<sup>74</sup> La tercera alternativa parece más plausible para nuestra región.

Por tanto, en ambos escenarios se plantea la necesidad de fortalecer la integración andina y sudamericana, ya que los escenarios de integración por el norte, sea con EEUU o el ALCA, afectaría el comercio intrarregional que comprende las exportaciones con mayor valor agregado y que permitirían una mejor inserción en la economía mundial.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> BID. *Más Allá de las fronteras*. 2002.

<sup>75</sup> Ver: ALADI. *Impacto del ALCA en el comercio intrarregional y en el comercio de los países miembros de la ALADI con Estados Unidos y Canadá*. 2001

Aunque hay visiones un poco más optimistas,<sup>76</sup> aquí también fortaleceríamos nuestros intereses ofensivos y defensivos, en mucho mejor forma que jugar al “llanero solitario” en las profundas asimetrías que caracterizan el orden global.

---

Bustillo, Inés y José Antonio Ocampo. (2003) *Op. cit*

<sup>76</sup> Blanco, Herminio y Jaime Zabudovsky (2003). *Op cit.*

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Una primera constatación, es que se ha tenido volatilidad en las políticas arancelarias y de integración, producto de la inexistencia de una política de Estado al respecto que se inscriba en una estrategia de desarrollo de largo plazo más general. La coexistencia de diferentes enfoques al interior de los gobiernos y entre ministerios, ha llevado a que los cambios muchas veces dependan del Ministro o negociador de turno. Preocupaciones de corto plazo, urgencias fiscales, lobbies e intereses particulares parecen haber tenido mayor importancia, que la asignación de recursos de la economía buscando su competitividad y una mejor inserción global, cautelando el interés nacional.
2. Estos cambios respecto a la política arancelaria, han tenido sin embargo una tendencia sistemática: la reducción del arancel promedio y de su dispersión. A inicios de los noventa, a través de la búsqueda de implantación de una arancel plano y contrariamente a lo que los críticos del arancel diferenciado esperaban, el escalonamiento posterior no implicó una modificación de esa tendencia.
3. Las políticas no arancelarias y de defensa comercial (antidumping y políticas de salvaguardia), fueron aplicadas de forma tal, que la defensa de propiedad intelectual y otros temas centrales tuvieron a los organismos competentes actuando de oficio cautelando intereses que más allá del consumidor, coincidían con los de las empresas transnacionales involucradas. No se actuó de oficio, por ejemplo, en defensa de la industria nacional, de las PYMEs, frente a indicios de competencia desleal de importaciones asiáticas y de algunos vecinos.
4. La tendencia a la reducción arancelaria y de protección efectiva sectorial ,estuvo acompañado del desmantelamiento de otros mecanismos de protección que los países aplican sistemáticamente para defender sus mercados e industrias. Tampoco ayudaban la política cambiaria y doméstica (tributaria especialmente), que no creaban un entorno adecuado para las empresas. Si hubo alguna discriminación, no fue a favor de la industria nacional, como lo es normalmente en los otros países.

5. La volatilidad en la política arancelaria, no se ha transmitido a la protección efectiva resultante. Cualitativamente se ha mantenido la estructura de sectores con mayor o menor protección, variando principalmente las tasas. Se requieren estudios más desagregados y microeconómicos para evaluar los impactos a nivel sectorial y empresarial.
6. El escalonamiento tarifario pudo hacerse compatible con el arancel externo común. No queda claro el porqué de fijar niveles de 4% o 12%, en vez de 5% o 10% del arancel externo común. La simulación de escenarios realizada, muestra que no existe gran diferencia en la protección efectiva sectorial resultante entre la propuesta de otros socios andinos y el arancel nacional. Más que cuestionar la decisión política de aprobar el 62% de las partidas, habría que cuestionar la decisión política de no suscribir un arancel externo común para el 38% restante.
7. Posiciones dogmáticas que buscaban el arancel flat, nos llevaron a retirarnos de la Comunidad Andina en 1997. Criterios miopes de orden fiscal son los que han seguido dificultando la convergencia arancelaria andina, independientemente de los intereses que cada socio defiende en las negociaciones.
8. La volatilidad en las políticas de integración comercial y económica no muestran sólo diferencias de concepción al interior de instituciones del Estado encargadas de negociar, sino al parecer, una falta de rumbo. Al margen de estas pugnas o diferencias, también parecen consolidarse ciertas políticas ex-post.
9. La prioridad de compatibilizar nuestra política comercial con la normativa de la OMC, retomó su continuidad con la posición militante a favor de las negociaciones en el ALCA y recientemente con la búsqueda de un acuerdo bilateral con los EEUU. La contrapartida ha sido la preeminencia de una actitud hostil frente a la integración andina.
10. Los vecinos privilegiados han sido especialmente Chile y recientemente Ecuador. Hay preocupantes elementos estratégicos y no solo económicos que se deben tener en cuenta en la relación con esos vecinos, que debe ser armónica y estable en el



largo plazo. Pero, esto supone corregir errores incorporando esta dimensión en las negociaciones, para no repetir funestos acontecimientos históricos.

- 11.** Otra tendencia ha sido vivir de espaldas al Brasil, sin duda el vecino con el que debería tener primera prioridad nuestra política. Afortunadamente, se ha producido la alianza estratégica que de concretarse será de dimensión histórica. Debe ser clave no sólo para el fortalecimiento bilateral sino para la articulación CAN-Mercosur y la proyección al Asia-Pacífico. Por supuesto, existe el riesgo que sólo nuestro vecino se favorezca si no se toman las medidas adecuadas. No se trata de ser vía de tránsito o espacio de proyecciones geoestratégicas, se trata de explorar un mutuo beneficio. Esto depende exclusivamente de nosotros.
- 12.** Si bien no ha existido mayor controversia en nuestra relación externa con Europa y el Asia, se necesita hacer mucho más. Con la Unión Europea desde la Comunidad Andina, buscando que el tema SGP-Drogas no tenga tanto peso en la agenda. Hay una importante relación comercial y de presencia de inversión extranjera que se debería potenciar, buscando un equilibrio entre las políticas de atracción de dicha inversión con el beneficio del país y sus consumidores. Con el Asia se debe fortalecer la cooperación que permite Ecotech en el foro APEC, y diseñar una adecuada política para enfrentar la competencia en terceros mercados que supone la incorporación de países asiáticos a la OMC y el desmantelamiento de cuotas y prohibiciones que pesaban sobre ellos.
- 13.** Los escenarios discutidos en el trabajo, sugieren el fortalecimiento de la integración andina de manera no excluyente, como una política adecuada. La formación de una zona de libre comercio con el Mercosur es también muy importante. Sea la articulación en bloque o de manera bilateral. Si no se profundiza la integración en estos bloques regionales, quedaríamos en situación de mayor vulnerabilidad en las negociaciones del ALCA, con EEUU, o bloques extrarregionales.
- 14.** No sólo se necesita una mayor coordinación de estrategias y equipos de negociación. Se necesitan sobre todo trabajos empíricos que estimen, a nivel muy desagregado los costos y beneficios (por supuesto no sólo económicos), de cada opción. Casi no hay tiempo, lo que transforma en urgente esa tarea.

15. Los trabajos empíricos existentes sugieren que los acuerdos regionales potencian las exportaciones de mayor valor agregado y lo hacen de manera complementaria a nuestro comercio extrarregional, basado fundamentalmente en la exportaciones de materias primas o intensivas en recursos naturales. Si existe desviación de comercio no es significativa y los beneficios de la integración son mayores, no sólo en el comercio sino en la inversión y en el mayor poder de negociación relativo que se produce. Una estrategia integral y diferenciada sería la opción óptima en la concepción del regionalismo abierto. Consideramos que la Cancillería ha estado institucionalmente más cerca de esta posición, de manera sistemática en el tiempo. Se debería combinar el elemento estratégico con el técnico trabajando en equipos mixtos, desterrando las pequeñas rencillas interinstitucionales y al interior de las mismas, que tanto daño le hacen al país.
16. Una adecuada política de inserción internacional, debe tener como contrapartida una agresiva política exportadora, en el contexto de una estrategia más amplia. Se ha comprobado reiteradamente como el aparato productivo nacional ha sido incapaz de aprovechar concesiones unilaterales como el SGP o el ATPDEA, o en negociaciones bilaterales, por falta de oferta exportable. Esta estrategia debe incorporar a las PYMEs, no sólo por su impacto en el empleo o en las regiones, sino porque han probado su capacidad exportadora a pesar de no tener ningún tipo de apoyo sistemático con las políticas del Estado.
17. La posición nacional no puede ser llevada al exterior con el desconocimiento o desinterés de los principales agentes económicos y sociales. Hay excepciones del sector empresarial como la comisión ALCA-Perú<sup>77</sup>, pero no hay un enfoque sistemático sobre los diversos foros de negociación simultánea. Mayor aún es el déficit de participación de otros representantes de la sociedad civil. El problema no es sólo debilidad institucional, sino muchas veces deficiencia técnica para formular alternativas que requieren altísimo nivel de especialización y experiencia negociadora.

---

<sup>77</sup> La Comisión ALCA-Perú En: <http://www.camaralima.org.pe/alcaperu/default.htm>

Técnicos formados por el Estado migran al sector privado, y los puestos de negociación o formulación de políticas se otorgan muchas veces con criterios políticos del gobierno de turno, o por razones ideológicas, y no por el interés nacional.

- 18.** Instituciones como el Congreso tienen un rol fundamental, porque de esa institución dependerá si se ratifican o no los acuerdos internacionales que el país suscriba. Debería participar desde su gestación sumándose a la necesaria articulación de esfuerzos requerida. Sería necesario que alguna de las comisiones existentes, o alguna ad-hoc haga un seguimiento y acompañen las negociaciones recogiendo propuestas de los diferentes sectores nacionales, convocando a los negociadores que informen al país a través de la representación parlamentaria.

Este tema crucial lamentablemente no da votación masiva, pero es clave para el destino de la República. A mediados de setiembre se negocia la Ronda Ministerial en Cancún. Las negociaciones del ALCA entran a su fase terminal. Debe haber un desenlace de la crisis andina y su articulación con el MERCOSUR antes de fin de año.

Estamos comprometiendo el futuro nacional en esas negociaciones, y a pocos parece importarle. Es necesario reaccionar antes que sea demasiado tarde.



# ANEXOS

## ANEXO 1

### Situación actual del Comercio entre el Perú y la CAN

Al año 2002, el intercambio comercial registrado entre el Perú y el resto de países andinos ascendió a US\$ 1,702 millones (1.4% más que el año anterior). Con respecto a la balanza comercial, esta ha sido deficitaria en los últimos años. Aún cuando se dio una mejora en el 2001 gracias al aumento del 15.6% de nuestras exportaciones y la disminución de 17.2% de nuestras importaciones a causa de la incertidumbre económica. Al año siguiente el déficit se incrementó en 9% originando un saldo negativo de US\$ 702 millones.

En el año 2002, los principales socios del Perú dentro de la CAN fueron Colombia, Ecuador,<sup>78</sup> quienes representaron el 70% del intercambio comercial con el Perú.

Lo que hay que destacar es que aproximadamente dos terceras partes de ese desequilibrio es estructural y se explica por los combustibles, lo que refleja de deficiencia de nuestra política energética durante décadas.

#### ***Las Exportaciones***

Las exportaciones hacia la Comunidad Andina son fundamentalmente exportaciones de productos no tradicionales, sobretodo manufacturados, lo cual implica un mayor contenido de valor agregado. Dentro de los que destacan: metales comunes y manufacturas, materiales textiles y manufacturas, plástico, caucho y manufacturas; y productos de la industria química. Dichos productos representaron en el 2002 alrededor del 64% del total de exportaciones hacia los países andinos (ver Cuadro A1 )

En el caso de Colombia, y de acuerdo a la información de ADUANAS, los sectores más destacados fueron: sidero-metalúrgico, el sector químico y el sector textil. En particular, las principales subpartidas exportadas a dicho país fueron alambre de cobre refinado, cinc sin alear, cátodos y secciones de cátodos de cobre refinado, entre otras.

---

<sup>78</sup> País que desplazado a Venezuela de su segundo lugar, debido a la situación económica y política por la que atraviesa.

En tanto que en el caso de Ecuador, las principales subpartidas dirigidas a dicho país fueron las demás bombonas, botellas, frascos y artículos similares, cátodos y secciones de cátodo de cobre refinado, las demás preparaciones a base de aceites pesados entre otras.

En cuanto a las ventas hacia Venezuela, debemos señalar que éstas son bastante diversificadas, destacando el sector textil. En materia de subpartidas, las más exportadas a este destino fueron: las demás bombonas, botellas, frascos y artículos similares, cinc sin alear, alambre de cobre refinado, entre otras. Finalmente, las exportaciones a Bolivia fueron mayoritariamente de barras de hierro o acero sin alear, demás preparaciones para lavar y de limpieza, y las demás bombonas, botellas y frascos.

**Cuadro A1 1: Exportaciones del Perú a la CAN según Secciones**

<b>Secciones del Sistema Armonizado</b>	<b>1995</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>
1 Animales vivos y productos del reino animal	2.7%	3.1%	1.5%	2.0%
2 Productos del reino vegetal	2.6%	1.4%	2.5%	2.3%
3 Grasas y Aceites animales o vegetales	1.2%	1.1%	0.7%	0.2%
4 Productos industrias alimentarias; bebidas; tabaco	9.3%	10.6%	11.3%	10.6%
5 Productos minerales	4.7%	2.9%	6.2%	4.8%
6 Productos industrias químicas	10.6%	13.9%	12.3%	11.8%
7 Plástico y Caucho y manufacturas	1.4%	4.1%	9.3%	12.4%
8 Pieles, Cueros, y manufacturas	0.3%	0.2%	0.2%	0.5%
9 Madera, carbón vegetal, corcho y manufacturas	0.4%	0.8%	0.8%	0.3%
10 Pastas madera, papel, cartón, y aplicaciones	0.8%	1.7%	3.7%	6.3%
11 Materias textiles y manufacturas	14.3%	15.7%	15.4%	16.9%
12 Calzado, sombreros y otros	0.2%	0.1%	0.2%	0.3%
13 Manufactura de piedra, yeso, cemento, vidrio y otros	0.7%	1.0%	0.7%	1.4%
14 Perlas, piedras, metales preciosos y manufacturas	2.2%	5.0%	1.1%	1.5%
15 Metales comunes y manufacturas	45.0%	30.8%	29.8%	22.7%
16 Maquinas y aparatos, material y equipo eléctrico	2.6%	6.3%	3.2%	4.2%
17 Material de transporte	0.7%	0.2%	0.4%	0.6%
18 Instrumentos aparatos óptica, fotografía, relojes, otros	0.1%	0.5%	0.2%	0.3%
19 Armas, municiones, partes y accesorios	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
20 Mercancías y productos diversos	0.3%	0.6%	0.7%	0.9%
21 Objetos de arte o colección y antigüedades	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
<b>Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Estadísticas de la CAN

**Cuadro A1 2: Principales productos Exportados a la CAN según país 2001**

País	Producto	Milones de US\$
Colombia	* alambre de cobre refinado	28.7
	* cinc sin alear	13.8
	* harina de pescado	3.9
Venezuela	* demás bombas, frascos y artículos similares	12.5
	* cinc sin alear	10.0
	* alambre de cobre refinado	8.9
Ecuador	* demás gasolinas para motores	7.4
	* residual 6	7.0
Bolivia	* preparaciones para lavar y limpieza	8.6
	* barras de acero y hierro	6.6

Fuente: Estadísticas de la CAN

### ***Las Importaciones***

En el 2001 las importaciones desde la Comunidad Andina, representaron el 15.9% del total, mostrando una disminución con relación al año anterior. Sin embargo en el 2002, se evidenciaron algunos signos de recuperación, las importaciones se incrementaron en 3.8% respecto al 2001, ascendiendo a 1202 mills de US\$. Esta cifra corresponde al 16.2% del total importado por el Perú y ubica a la Comunidad Andina como un proveedor de bienes para el país, de la misma importancia que la Unión Europea.

Asimismo, podemos mencionar que, además de combustibles, las principales importaciones procedentes de la CAN son importaciones de productos minerales y las importaciones de productos químicos, que representaron el 67% del total de compras procedentes de la CAN al 2002. Según clasificación CUODE (Clasificación Según Uso o Destino Económico), destacan las importaciones de materias primas y productos intermedios.

Respecto al origen, destacaron las importaciones procedentes de Colombia, y según ADUANAS, sobresalieron las importaciones de aceite crudo de petróleo (la mayor parte de éstas se acogió al convenio bilateral), las importaciones de hulla bituminosa (se acogió totalmente al convenio bilateral), demás azúcares de caña o remolacha entre otras.

Asimismo, sobresalieron las importaciones procedentes de Ecuador, de las cuales el 95% se acogió a las preferencias arancelarias de acuerdo al marco del convenio bilateral y de los programas de desgravación. Dentro de las más importantes compras procedentes de dicho país están: demás aceites pesados (diesel 2, aceite crudo de petróleo, gas propano licuado, aceites base para lubricantes).

**Cuadro A1 3: Importaciones del Perú a la CAN según Secciones**

<b>Secciones del Sistema Armonizado</b>	<b>1995</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>
1 Animales vivos y productos del reino animal	0.4%	0.4%	0.2%	1.1%
2 Productos del reino vegetal	0.6%	2.2%	0.8%	1.7%
3 Grasas y Aceites animales o vegetales	2.0%	1.0%	0.4%	1.9%
4 Productos industrias alimentarias; bebidas; tabaco	9.0%	9.8%	5.2%	6.1%
5 Productos minerales	45.2%	45.2%	61.4%	56.4%
6 Productos industrias químicas	12.1%	11.2%	9.1%	11.0%
7 Plástico y Caucho y manufacturas	8.5%	8.2%	7.6%	0.0%
8 Pieles, Cueros, y manufacturas	0.6%	0.3%	0.1%	0.2%
9 Madera, carbón vegetal, corcho y manufacturas	0.3%	0.6%	0.4%	0.6%
10 Pastas madera, papel, cartón, y aplicaciones	3.3%	3.2%	2.5%	4.0%
11 Materias textiles y manufacturas	5.1%	3.3%	2.7%	2.5%
12 Calzado, sombreros y otros	0.3%	0.1%	0.2%	0.3%
13 Manufactura de piedra, yeso, cemento, vidrio y otros	1.7%	1.3%	1.0%	1.7%
14 Perlas, piedras, metales preciosos y manufacturas	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
15 Metales comunes y manufacturas	7.0%	9.6%	6.0%	8.5%
16 Maquinas y aparatos, material y equipo eléctrico	2.3%	2.6%	1.7%	2.9%
17 Material de transporte	0.4%	0.1%	0.2%	0.1%
18 Instrumentos aparatos óptica, fotografía, relojes, otros	0.3%	0.2%	0.1%	0.3%
19 Armas, municiones, partes y accesorios	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
20 Mercancías y productos diversos	0.7%	0.6%	0.5%	0.6%
21 Objetos de arte o colección y antigüedades	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
<b>Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Estadísticas de la CAN



**Cuadro A1 4: Principales productos Importados de la CAN  
2001**

País	Producto	Millones de US\$
Colombia	* aceites crudo de petróleo	66.3
	* demás azúcares de caña o remolacha	28.5
	* hulla bituminosa	14.9
	* medicamentos para uso humano	11.7
Venezuela	* aceite crudo de petróles	121.12
	* gasolina diesel 2	65.7
	* aceite base para lubricantes	18.2
Ecuador	* aceite crudo de pretróleo	266.6
	* demás azúcares de caña o remolacha	6.6
	* cocinas de combustible gaseoso	4.7
Bolivia	* harina de habas	11.8
	* demás azúcares de caña o remolacha	4.6
	* leche y nata concentrada en polvo	4.6

## ANEXO 2

### ATPA y ATPDEA

#### **ATPA**

La Ley de Preferencias Arancelarias Andinas fue un instrumento de política comercial unilateral concedido por EEUU. (acceso con arancel cero para 6 100 productos) a países andinos (excepto Venezuela), con el objetivo de contribuir en la lucha contra la producción y tráfico de drogas a través de la diversificación de las exportaciones y el desarrollo económico.

La regla de origen que deberían cumplir aquellos productos considerados dentro de la Ley de Preferencias Andinas, para ingresar a EEUU. exentos de aranceles, indica que por lo menos el 35% del valor gravable del artículo importado a los Estados Unidos debe consistir, en cuanto a su costo y valor, de materiales producidos en uno o más de los países beneficiarios del ATPA o cualquiera de los países de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI).

El 80% de las exportaciones andinas vía ATPA correspondió a Colombia y Perú. Representa el 30% de las exportaciones totales a EEUU. para Perú y Bolivia, y alrededor del 13% para Colombia y Ecuador.

Bajo el ATPA original, cuatro productos (cobre, espárragos, joyería y zinc), representaron más del 90% del valor de exportaciones peruanas. En el 2001 EE.UU. importó cobre por el valor de US\$ 537 millones y espárragos por US\$ 41 millones.

Considerando que EE.UU. es el principal socio comercial de los países andinos, se podría afirmar que el principal beneficiario es el Perú. Sin embargo, los principales productos de exportación son minerales y productos tradicionales, mientras que para Colombia y Ecuador son fundamentalmente exportaciones agroindustriales no tradicionales.

En la medida que existe una considerable concentración en pocos productos de exportación, se justifica la visión escéptica de organismos estadounidenses. Pero existe una diversificación de ítems que no son significativos cuantitativamente y mientras Perú mantiene su estructura minero-exportadora, Colombia y Ecuador tienen mayor diversificación relativa. Serían los principales beneficiarios desde esta perspectiva.

Si se consideran las exportaciones andinas totales a los EE.UU., estas no representan más allá del 1% de sus importaciones totales, porcentaje que se mantiene invariable en toda la década de los noventa. Al ser las exportaciones andinas ATPA una porción minoritaria del total, queda claro el carácter absolutamente marginal de las mismas para la economía norteamericana y el amplísimo margen existente para una eventual ampliación de los beneficios. Esto efectivamente se produjo con el ATPDEA.

### **ATPDEA**

Los objetivos fundamentales del ATPDEA son propiciar el incremento de los flujos comerciales entre los países beneficiarios y los Estados Unidos y generar empleo e inversión, además de contribuir a la consolidación de los valores, principios y prácticas democráticas en la subregión, así como a la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y delitos conexos y a la lucha contra el terrorismo.

El 6 de agosto de 2002 el Presidente de Estados Unidos sancionó la Ley Comercial de 2002, la cual contempla, entre otros, la renovación y ampliación de las preferencias comerciales andinas (ATPDEA) a la vez que enmienda y prorroga la vigencia y del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), entre otras medidas.

Esta Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA), es una Ley mediante el cual se renuevan y amplían los beneficios unilateralmente otorgados por el gobierno de Estados Unidos, a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú (no Venezuela) mediante la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA). Se aplica retroactivamente a partir del 4 de diciembre de 2001 hasta el 31 de diciembre de 2006.

Para el caso de las confecciones, la ampliación de las preferencias entró en vigor el 1 de octubre de 2002, cuando los países beneficiarios cumplieron los requisitos de elegibilidad establecidos, y regirá hasta el 31 de diciembre del 2006.

Existen algunos bienes que cuentan con un Tratamiento Preferente. Entre ellos se encuentra el caso del Calzado que no esté contemplado como elegible dentro del sistema generalizado de preferencias (SGP) bajo el Título V del Trade Act del 1974; el Petróleo y sus derivados contemplados en las partidas 2709 y 2710 del Sistema de Tarifas Armonizado (HTS); los Relojes y sus componentes que contengan insumos producidos por países a los que se apliquen las tarifas de la columna 2 del HTS (Economías Socialistas); y, las Carteras, maletas, artículos planos, guantes de trabajo y confecciones de cuero que no fueron designadas en agosto 5 de 1983 como elegibles dentro del SGP bajo el Título V del "Trade Act" de 1974.

Además existe otro grupo de bienes que están Excluidos de los beneficios del ATPDEA. Estos son: los Textiles y confecciones que no eran elegibles para los propósitos de este Título en de enero de 1994; el Ron y tafia (aguardiente de caña), clasificados en la subpartida 2208.40.00 del HTS; los Azúcares, mieles y productos que contienen azúcares; el Atún preparado o preservado y empacado al vacío en latas u otros contenedores, excepto el cosechado por naves de bandera estadounidense o de un país beneficiario.

Con la expansión de los beneficios bajo la ATPDEA, se esperan incrementos en las exportaciones de productos no-tradicionales como confecciones, joyería, artesanías y calzado. El gobierno peruano estima que sus exportaciones a los EEUU. incrementarán en más de un 13% anual hacia el 2006.

Antes del ATPDEA, las exportaciones peruanas de confecciones entraban a los EEUU. con un arancel promedio de 21%. Ahora, la Sociedad Nacional de Industrias, estima que las exportaciones del sector hacia los EEUU. podrían incrementarse de US\$ 400 millones (2002) a US\$ 2 billones hacia el 2006. Dada la alta tasa de desempleo, la creación del mismo es clave para el desarrollo en Perú.