

ERNESTO GUEVARA / FABIÁN NOVAK
(COORDINADORES)

EL PERÚ Y EL COMERCIO INTERNACIONAL



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

EL PERÚ Y EL COMERCIO INTERNACIONAL

Ernesto Guevara y Fabián Novak
(coordinadores)

EL PERÚ Y EL COMERCIO INTERNACIONAL



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

El Perú y el comercio internacional

Ernesto Guevara y Fabián Novak (coordinadores)

© Ernesto Guevara y Fabián Novak, 2010

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: diciembre de 2010

Primera reimpresión: febrero de 2015

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso
expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2015-01853

ISBN: 978-9972-42-946-0

Registro del Proyecto Editorial: 31501361500138

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

ÍNDICE

<i>Introducción al comercio internacional peruano (o ¿en defensa de este?)</i>	
Ricardo Paredes	9
<i>El acceso a mercados</i>	
Luis Mesías	77
<i>Las reglas de origen</i>	
Luis Mesías	103
<i>Medidas sanitarias y fitosanitarias en el comercio internacional. La experiencia del Perú</i>	
Ernesto Guevara	121
<i>Los obstáculos técnicos al comercio en el ámbito internacional</i>	
Edgar Vásquez	165
<i>Negociaciones de defensa comercial: la tendencia mundial y el Perú.</i>	
<i>¿Existe algo más allá de la OMC?</i>	
Carlos Castro	185
<i>Política de competencia en los acuerdos comerciales internacionales</i>	
Mariella Amemiya	215
<i>Procedimientos aduaneros y facilitación del comercio</i>	
Carlos Posada	243
<i>El comercio de servicios en el Perú</i>	
Javier Illescas	261
<i>Anotaciones a las disposiciones sobre propiedad intelectual en los acuerdos comerciales negociados por el Perú</i>	
Teresa Mera	299
<i>El comercio internacional y el sector privado: desafíos para la empresa exportadora</i>	
Cathy Rubiños	325
<i>Bibliografía general</i>	
<i>Sobre los autores</i>	351
	359

INTRODUCCIÓN AL COMERCIO INTERNACIONAL PERUANO

(O ¿EN DEFENSA DE ESTE?)

Ricardo Paredes

1. INTRODUCCIÓN

Si revisamos la política comercial y el desempeño del comercio exterior del Perú de los últimos cuarenta años, se pueden diferenciar principalmente dos etapas.

La primera está marcada por la dinámica del «péndulo» que ha caracterizado la política económica peruana en general; es decir, vaivenes entre períodos proteccionistas e intentos de apertura comercial, dependiendo de los diferentes gobiernos, y que culmina con la reforma de la década de 1990¹.

La segunda se caracteriza por la consolidación de la apertura comercial y una voluntad de cada vez mayor integración al mundo, con elementos de lo que prefiero llamar un «activismo positivo», es decir, una agresiva agenda de negociaciones comerciales y un empeño en mejorar la competitividad transversal de toda la economía en lugar de aplicar subsidios, exoneraciones o preferencias sectoriales que abundaron en la primera etapa.

No obstante, la crisis económica y financiera que está impactando a la economía global en 2008 y 2009 ha causado una importante reducción del comercio internacional, tanto en términos de valor como en volumen. El Perú no ha estado aislado de este efecto, al igual que los países en desarrollo en general, y hasta setiembre de 2009, su comercio (medido como la suma de las exportaciones e importaciones totales de bienes) había decrecido en 30% con respecto al mismo periodo del año anterior, debido principalmente a la menor demanda de sus principales socios.

Si a este escenario se suma la negativa tendencia de un mayor número de medidas de protección aplicadas en el exterior y la presión por estas medidas en el ámbito

¹ Es preciso aclarar que los años de la reforma pueden constituirse como una etapa en sí misma; sin embargo, con el objetivo de resaltar lo que denominamos la «segunda etapa», tomamos estos años como una especie de transición entre el último «movimiento pendular» y la consolidación de la apertura.

interno, podríamos llegar a preguntarnos si no estaremos presenciando los albores de lo que Bhagwati llamaría un tercer periodo de *export pessimism*².

En este estudio vamos a revisar la evolución del comercio peruano y las políticas comerciales implementadas en los últimos cuarenta años, a la luz de las principales estrategias de desarrollo económico que han marcado a los países en desarrollo. Con respecto a lo que denominamos «primera etapa», existe importante literatura que reseña y evalúa sus principales aspectos, por lo que haremos una breve pero necesaria revisión de sus principales hallazgos y características. En la «segunda etapa» de la consolidación de la apertura comercial, discutiremos acerca de sus orígenes y sus principales características y resultados. Posteriormente, analizaremos si estamos *ad portas* de una tercera etapa de pesimismo con respecto al desempeño de las exportaciones de los países en desarrollo, y del Perú en particular, y finalizaremos presentando elementos de la agenda interna pendiente para aumentar nuestra competitividad y aprovechar los TLC.

Como punto previo me gustaría esclarecer dos aspectos que, a mi modo de ver, no son tan evidentes para el público en general:

- i. El primero es que, cuando se habla de «política comercial», no es correcto pensar que se trata de un conjunto de medidas independiente o autocontenido; al contrario, la política comercial (y sus medidas) conforma un engranaje de un sistema mayor que conocemos como política económica, compuesta también por otros engranajes, como el fiscal, el monetario, el laboral o el financiero, entre otros.

Puede resultar obvio, pero me parece necesario detallar que, al ser componentes de un mismo sistema, estas políticas están estrechamente interrelacionadas, y el desequilibrio de una debería afectar perniciosamente al resto. Por ejemplo, serios desequilibrios monetarios tendrán su efectos en el tipo de cambio, lo que eventualmente puede afectar el desempeño del comercio exterior, al igual que leyes laborales sumamente restrictivas restan competitividad a nuestras empresas en el exterior.

- ii. El segundo punto tiene que ver el diseño y establecimiento de la política comercial, no solo como un proceso económico sino también político; por ende, es muy importante tomar en consideración el contexto histórico tanto internacional como doméstico.

² Este concepto se explicará posteriormente. Baste decir en este punto que, de acuerdo con Bhagwati, el *export pessimism* generó el modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

2. PRIMERA ETAPA: DEL PÉNDULO A LA REFORMA³

De acuerdo con Abusada *et al.* (2001), a mediados del siglo XX el Perú era una economía pequeña, con un alto grado de apertura y dinamismo y con altas tasas de crecimiento bajo un modelo exportador. No obstante, los autores señalan que estas tasas de crecimiento estaban sujetas a grandes fluctuaciones ligadas al auge y posterior declive de materias primas de exportación, como los minerales, el guano y el azúcar en su oportunidad. Otro aspecto que resaltan es que este modelo exportador estuvo vigente durante casi toda nuestra historia republicana.

El primer cambio de timón en esta etapa pendular peruana lo vemos a mediados de la década de 1960, cuando el Perú comienza aplicar un modelo de industrialización o de «desarrollo hacia adentro», cuya piedra angular fue la política de sustitución de importaciones - ISI (Abusada *et al.*, 2001).

Tedesco & Barton (2004) recuerdan que algunos países del Cono Sur, como Chile, Argentina y Uruguay, que compartían con Perú el mismo perfil exportador de materias primas desde su independencia, ya se habían iniciado fuertemente en este proceso ISI desde el final de la Segunda Guerra Mundial, por lo que Perú recién habría participado en lo que Hira (2007) denomina como la «segunda fase» del ISI o ISI2, entre las décadas de 1950 y 1980.

Vale la pena profundizar sobre este punto, porque las bases conceptuales de este modelo marcaron profundamente las políticas comercial e industrial de nuestros siguientes treinta años y todavía son traídas a colación, aunque afortunadamente cada vez menos.

2.1 El primer *export pessimism* y la teoría de Prebisch sobre el desarrollo en América Latina

De acuerdo con Bhagwati (1988), un primer *export pessimism* o visión negativa acerca de las perspectivas de las exportaciones de los países en desarrollo caracterizó el pensamiento de los más influyentes economistas especializados en desarrollo y hacedores de política en los países en desarrollo luego de la Segunda Guerra Mundial. Entre ellos destacan Raúl Prebisch y Ragnar Nurkse.

En su primer escrito sobre el problema del desarrollo para América Latina⁴, Prebisch (1949) empieza dividiendo a la comunidad internacional en dos partes: la

³ Abusada *et al.* (2001) y Paz Soldán & Rivera (2000) hacen una muy buena revisión de esta etapa a escala doméstica.

⁴ La relevancia de reseñar el pensamiento de Prebisch queda fuera de discusión en la medida en que se le atribuye la autoría de la primera teoría de desarrollo específicamente para América Latina y por

comunidad de naciones industriales o «centros industriales» que están autosostenidas en su desarrollo tecnológico, y la comunidad de los países en desarrollo o la «periferia», cuyo rol principal había sido el de suministrar alimentos y materias primas a los grandes centros industriales.

La tesis de Prebisch utiliza como punto de partida la teoría económica clásica sobre el comercio internacional y basa su análisis sobre las estructuras y funciones que existían entre los países de la periferia y los más desarrollados centros industriales.

Según Prebisch, «el razonamiento acerca de las ventajas económicas de la división internacional del trabajo es inobjetable. Pero suele olvidarse que se basa sobre una premisa terminantemente contradicha por los hechos».

Esta premisa señala que los frutos del progreso tecnológico (o mayor productividad, la base del desarrollo económico) se reparte parejamente entre toda la colectividad, ya sea a través de reducciones de precios o por un alza equivalente en los ingresos. Mediante el comercio internacional, las ventajas comparativas y la especialización, los países de producción primaria obtendrían su parte de aquel fruto, por lo que «no necesitarían industrializarse».

Prebisch explica que esta premisa es consistente si por «colectividad» solo se entiende al conjunto de los grandes países industriales, en los que se comprobaba que el fruto del progreso técnico era retenido dentro de sí mismos y distribuido entre todos los grupos y clases sociales a través de sueldos y utilidades (Frankenhoff, 1962). Sin embargo, no existiría la misma consistencia «si el concepto de colectividad también se extiende a la periferia de economía mundial».

El problema básicamente era que la periferia no recibía su parte de estos beneficios del progreso tecnológico generado en el centro, ya que, en términos relativos, para ellos los precios no bajaban ni los ingresos subían. Es más, sus mismos incrementos de productividad se trasladaban al centro. Por lo tanto, las masas que vivían en la periferia se encontraban en un círculo vicioso de poca productividad y bajo ahorro interno⁵.

la influencia preponderante que llegó a tener en las políticas económicas de la región como secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la ONU.

⁵ Frankenhoff explica este enunciado señalando que los países de la periferia ahorraban no más de un 4% o 5% de su ingreso nacional (versus 10% o 15% de los del centro) y que estaban sujetos a extremas variaciones en sus precios de exportación por las condiciones de competencia en el mercado mundial. Debido a esta inestabilidad, el poco capital que podían acumular sus pequeñas élites era trasladado a los centros industriales.

El primer *export pessimism* posguerra que señala Bhagwati sobre las concepciones de Prebisch⁶ se puede identificar en los siguientes argumentos de su primer documento:

- Tendencia negativa en la evolución de los términos de intercambio⁷ de la periferia, que también se traduce en un crecimiento del ingreso medio menor que el de los países del centro industrializado.

Prebisch observó que, a pesar del progreso tecnológico de los centros industriales y la mayor productividad lograda, los precios de los productos manufacturados no bajaron en relación con las materias primas como predecía la teoría, sino todo lo contrario: los productos industriales eran cada vez más caros que las materias primas. Asimismo, señala que la diferencia entre los precios industriales y su menor costo se iba a los salarios y utilidades de los agentes en los centros industriales.

Esto se explica porque en los centros industriales la masa laboral industrial y las empresas están mejor concentradas y organizadas, por lo que los sindicatos y corporaciones están en suficiente control de los precios para evitar su caída a pesar de las crisis. En cambio, los precios de los productos de la periferia son altamente sensibles a las condiciones del mercado mundial, es decir, son rápidamente elásticos a los cambios de demanda (por ejemplo, recesiones) u oferta.

Es más, Prebisch explica que en los períodos de crisis de los centros industriales, cuando los beneficios tienen que reducirse, la presión se desplaza a la periferia «con mayor fuerza que la naturalmente ejercible, de no ser rígidos los salarios o los beneficios en el centro, en virtud de las limitaciones en la competencia. Cuanto menos pueden comprimirse así los ingresos en el centro, tanto más tendrán que hacerlo en la periferia».

- Pesimismo con respecto al crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo (periferia) y las posibilidades de que este desempeño se traduzca en desarrollo. Como muestra:

Así, en otros tiempos, antes de la gran depresión, los países de América Latina crecieron impulsados desde afuera por el crecimiento persistente de las exportaciones. Nada autoriza a suponer, al menos por ahora, que este fenómeno

⁶ Bhagwati (1988) señala que el *export pessimism* de Nurske se basa en la concepción de que los mercados externos simplemente no podrían absorber importaciones en la escala suficiente a medida que los países en desarrollo aceleraran su desarrollo.

⁷ Precio de las exportaciones / precio de las importaciones; en este caso, precio de las materias primas versus precio de los productos manufacturados.

vaya a repetirse, con análoga intensidad, salvo casos particulares. Ya no se presenta la alternativa entre seguir creciendo vigorosamente de ese modo, o bien crecer hacia adentro, mediante la industrialización. Esta última ha pasado a ser el modo principal de crecer (Prebisch, 1949).

Luego de este análisis, ¿qué solución presentó Prebisch a este doble desafío para los países de la periferia: alcanzar mayor progreso tecnológico per cápita y retener los beneficios del incremento de la productividad para lograr un desarrollo equilibrado?

Como es extensamente conocido, la respuesta de Prebisch y de sus seguidores a este doble desafío fue la industrialización de la región latinoamericana. Pero este primer documento fue principalmente una identificación y análisis de los problemas de desarrollo de la región.

Los esbozos de solución fueron bastante limitados; por ello, la sugerencia de una política de sustitución de importaciones por parte de los gobiernos solo se enunció como una opción de política anticíclica⁸ en circunstancias de caídas en el ingreso por exportaciones debido a crisis en los centros industriales.

Incluso Bhagwati (1988), coligiendo de la argumentación de Prebisch que los términos de intercambio para los países de la periferia tendrían una tendencia negativa a pesar de las políticas que implementasen, consideró que los productores de estos países habrían tenido todos los incentivos para responder a este poderoso indicador del mercado (los cambios de precios relativos) a través de su industrialización por su propia voluntad y recursos, lo cual hubiera hecho que la protección (aranceles) o promoción (subsidios domésticos) fueran innecesarias o injustificadas. La clase de pesimismo del Prebisch de este primer documento no justificaba el proteccionismo que fue utilizado por sus seguidores.

2.2 Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI)

No obstante, la teoría de Prebisch se profundizó a lo largo de casi diez años y dos documentos posteriores⁹. En el tercero, del año 1958 y que fuera presentado para discusión ante la *American Economic Review*, ya profundiza en su propuesta de solución al problema del crecimiento económico de la periferia.

⁸ Prebisch incluso propuso también una política fiscal anticíclica basada en inversiones públicas que serían financiadas sobre la base de superávits fiscales obtenidos de períodos de auge (algo similar a lo intentado en el Perú con el Plan de Reactivación Económica). No obstante, consideró políticamente difícil ahorrar superávits en países con tantas necesidades.

⁹ Para una buena síntesis de la evolución de su teoría en los tres documentos señalados, revisar Frankenhoff (1962).

Esta consiste en la combinación de tres elementos: (i) industrialización, propuesta como el necesario complemento al progreso técnico en el área de producción de productos primarios para evitar el desempleo; (ii) proteccionismo, dirigido a apoyar la industrialización y así lograr crecimiento económico, y (iii) mercado común regional, para lograr crecimiento en el ámbito regional en lugar del nacional (economías a escala, especialización, réplica de la dinámica entre los centros industriales, etc.).

Cabe preguntarse: ¿cómo evoluciona su concepción acerca de la importancia de las políticas de sustitución de importaciones? Ya vimos que, en su primer documento, esta era solo una opción de política anticíclica; no obstante, evoluciona hasta llegar a tener un rol importante para los objetivos de política de Prebisch. Veamos.

Partamos de que Prebisch explica que la industrialización en la periferia era necesaria por dos aspectos:

- Desde el punto de vista doméstico, había una estrecha relación entre industrialización y desarrollo tecnológico en las actividades primarias, eran partes del mismo proceso. Prebisch señala que «el progreso tecnológico en las actividades de exportación de los países de la periferia han sido un indudable estímulo en su crecimiento. Pero si este proceso es extendido a otras actividades primarias para consumo interno, donde la productividad es usualmente baja, y la industria no es desarrollada para absorber el exceso de mano de obra, el inevitable resultado sería más desempleo escondido o desempleo abierto».
- Desde el punto de vista del comercio internacional, Prebisch observa que existen disparidades de las elasticidades ingreso entre la periferia y el centro que interactuarían en contra del crecimiento de la periferia. Comenta que «es un hecho bien establecido que la elasticidad ingreso de demanda por importaciones de materias primas latinoamericanas por parte de los centros es generalmente menor que la elasticidad ingreso de la demanda de los latinoamericanos por productos de los centros». Por lo tanto, ante aumentos del ingreso similares en ambas comunidades, la demanda por productos industriales crecería más que la demanda por materias primas.

Es precisamente sobre este último punto que Prebisch considera la sustitución de importaciones (el incremento de la proporción de productos originarios de fuentes domésticas y no necesariamente la reducción del ratio de las importaciones en comparación con el ingreso total) como la «única manera de corregir los efectos de esta disparidad en la elasticidad del comercio exterior sobre el crecimiento de la periferia».

Relacionando el concepto de sustitución de importaciones (acentuándolo en cierta medida) con el elemento del «proteccionismo», se puede decir que, siendo la industrialización un objetivo de política, Prebisch concluye que el proteccionismo

(o subsidios) aparenta ser una forma de solución más simple y directa en la medida que limita el ajuste a aquellas nuevas ramas industriales que deberían ser desarrolladas durante un periodo determinado, en comparación con medidas más transversales que afectan todo el sistema de precios, como una depreciación del tipo de cambio.

Asimismo, considera que la protección es el instrumento adecuado para corregir los efectos de la disparidad de ingreso, la elasticidad de la demanda de exportaciones en los centros industriales y de importaciones en la periferia¹⁰.

Por lo que vemos, a estas alturas la sustitución de importaciones estaba completamente sustentada y sus instrumentos prácticamente definidos. Antes de entrar a su implementación en el caso peruano, es relevante definirla conceptualmente en términos económicos con mayor precisión, ya que ello nos servirá de base para posteriores análisis.

Definición conceptual de una estrategia de sustitución de importaciones. Bhagwati (1988) reconoce que, aunque el primer *export pessimism* posguerra era injustificado (por motivos que explicaremos posteriormente), brindó la bases racionales para la aplicación de políticas comerciales de «desarrollo hacia adentro» en varios países en desarrollo, como restricciones comerciales para proteger industrias que habían crecido fortuitamente en Latinoamérica como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial.

Las políticas de «sustitución de importaciones» (IS) se basan fundamentalmente en incentivos o «señales» a los productores y se definen como la adopción de un tipo de cambio efectivo para las exportaciones de un país (EERx) que es menor que el correspondiente para las importaciones de dicho país (EERm)¹¹, es decir $EERx < EERm$.

En el caso de las exportaciones, el tipo de cambio efectivo (EERx) incluiría no solo los soles que se reciben por cada dólar de exportación (tipo de cambio nominal) sino también los soles provenientes de cualquier subsidio a las exportaciones, devolución de impuestos y cualquier asignación especial que incentive esta actividad.

De manera similar, el tipo de cambio efectivo para las importaciones (EERm) consistiría en los soles que se usarían por los productos que se importan (tipo de cambio nominal) más los soles que se usarían por todo arancel, sobretasa resultante de restricciones cuantitativas u otros cargos contra las importaciones. En realidad, en lugar de ser un monto que reciben los productores, es el cálculo de la protección real que tendrían respecto del mercado y competencia externos, y que los incentivaría a producir para el mercado interno.

¹⁰ Frankenhoff (1962) nos presenta una muy completa explicación de este razonamiento, que se basa en la continua crítica de Prebisch a la relevancia del argumento económico clásico de las ventajas comparativas aplicado a la realidad latinoamericana. Industrialización en la periferia no es solo cuestión de costos comparativos, según Prebisch.

¹¹ Esta es la definición utilizada por la mayoría de académicos especializados en comercio internacional.

Una estructura de incentivos como la señalada ($EER_x < EER_m$) constituye un «desincentivo a las exportaciones» o un incentivo neto a sustituir importaciones con respecto a lo que los precios internacionales dictarían o producir para vender internamente. En cambio, si $EER_x = EER_m$, el desincentivo a las exportaciones se eliminaría, lo cual se conoce como una estrategia comercial de «promoción de exportaciones».

En resumen:

- $EER_x < EER_m$ estrategia de sustitución de importaciones
- $EER_x = EER_m$ estrategia de promoción de exportaciones
- $EER_x > EER_m$ estrategia de ultra promoción de exportaciones

2.3 Implementación de la ISI en el Perú¹²

Como ya vimos, la ISI se implanta en el Perú a mediados de la década de 1960, llega a sus niveles extremos a partir de la dictadura militar y mantiene sus principales características hasta inicios de la década de 1990, con algunos muy breves episodios (o fallidos intentos) de apertura, por ello la denominación de «péndulo».

En concreto, el «set de medidas» en el que se plasmó esta estrategia de crecimiento hacia adentro en el Perú fue el siguiente:

- Medidas arancelarias y paraarancelarias orientadas a limitar las importaciones y el comercio exterior.
- Menores aranceles a la importación de insumos y bienes de capital requeridos por las industrias que se quería proteger (elevación de protección efectiva).
- Las medidas no arancelarias consistieron fundamentalmente en permisos, licencias, cuotas y prohibiciones para importar.
- Tipos de cambios diferenciados para favorecer el ingreso de ciertos productos.
- Otorgamiento de subsidios a los sectores protegidos.

El objetivo de esta estrategia fue proteger a las «industrias nacientes», que inicialmente no tenían ventajas competitivas, pero que con la protección del Estado se fortalecerían para competir internacionalmente. A continuación revisaremos los aspectos más resaltantes de estos años.

a. Dictadura militar (1968 - 1980)

Este régimen no solo llevó la ISI a los extremos como indicamos, sino que también la dotó de un carácter nacionalista que estatizó un gran número de industrias consideradas estratégicas, además de impedir la participación del capital privado

¹² Para una revisión más detallada de las medidas implementadas, ver Abusada *et al.* (2001) y Paz Soldán y Rivera (2000).

nacional y extranjero en actividades que iban desde el acero y la generación eléctrica hasta el papel y pesca, el transporte y comercialización interna y externa (Abusada *et al.*, 2001).

Hubo una extrema protección a la producción doméstica y, por ende, un marcado sesgo antiexportador. El resultado fue completamente el contrario: un pobre desempeño sectorial industrial, bajas tasas de crecimiento para la economía en su conjunto y creciente inestabilidad generada por desequilibrios macroeconómicos que se generaron.

Con Morales Bermúdez, la dictadura militar reconoció lo inadecuado de su política industrial y la inconveniencia de su política comercial. Se desmanteló el «registro» y hubo una sustancial disminución de otras barreras paraarancelarias, pero se mantuvieron niveles arancelarios relativamente altos y hubo una gran dispersión. No obstante, se dio un importante aumento en el comercio, y con la Ley de Promoción de las Exportaciones no Tradicionales (que les otorgaba beneficios tales como un régimen laboral bastante más flexible que el general¹³ y, por ende, reducía en algo el sesgo antiexportador de la política comercial) emergió un sector de exportaciones no tradicionales.

b. Gobierno de Belaunde (1980 - 1985)

Se inició impulsando la liberalización. Se eliminaron casi totalmente los ítems incluidos en la lista de prohibiciones y se siguieron recortando las restricciones paraarancelarias. En una acción que pareció audaz en su momento, se estableció un tope arancelario de 60% y se redujo drásticamente el número de artículos que ingresaban al país con un arancel de 0%, con el fin de disminuir la protección arancelaria efectiva que tenían algunos sectores privilegiados.

Incluso el Ministerio de Economía estableció objetivos de reducción arancelaria gradual, para adecuar la política industrial y comercial hacia un esquema menos centrado en la sustitución de importaciones y más volcado a la exportación de manufacturas.

Lamentablemente, el intento de reforma comercial no estuvo acompañado por reformas en las áreas laboral, financiera y fiscal¹⁴. El nivel de gasto público empezó a incrementarse por encima del los ingresos fiscales, lo que dio pie a una severa crisis económica marcada por el fenómeno El Niño de 1983 y la crisis de la deuda latinoamericana de 1982. En 1983, el PBI cayó en 12%.

¹³ Este es un claro ejemplo de la inconsistencia que puede existir entre la política comercial y otros engranajes de la política económica, como la laboral.

¹⁴ Ver la nota anterior.

El gobierno de Belaunde tuvo que retroceder en la reforma y terminó aplicando nuevas medidas para arancelarias, como licencias previas a la importación, elevación arbitraria de tasas arancelarias para algunas industrias y otorgamiento arbitrario de liberaciones arancelarias para diversas categorías de importación, entre otras medidas.

c. Gobierno de García (1985 - 1990)

Profundizó estas políticas y las distorsiones que generaban y «agregó un inusitado elemento de corrupción alrededor de comercio administrado» (Abusada *et al.*, 2001). En el campo comercial, se multiplicaron los mecanismos de restricción (mayores aranceles, licencias previas, cuotas de importación y prohibición de las importaciones), y elevó los niveles de protección a la industria. Adicionalmente, se aplicó un régimen de tipos de cambio múltiples para importaciones que encarecía la importación de ciertos productos y abarataba las de otros, y se aumentaron los subsidios canalizados a través de la banca de fomento industrial.

En resumen, el régimen comercial peruano entre 1968 y 1990 se caracterizó por lo siguiente (Paz Soldán & Rivera, 2000):

- Alto nivel y dispersión arancelaria.
- Prohibiciones a la importación de 540 partidas y restricciones a más de 4 700 partidas a través de licencias de cambio, licencias previas a la importación y registro de importadores.
- Monopolio estatal en la importación y comercialización de diversos productos, especialmente agropecuarios.
- Control de la tenencia de divisas (en algunas ocasiones era delito tener dólares dentro o fuera del país) y fijación del tipo de cambio en niveles múltiples, según el uso.
- Fomento distorsionado de las exportaciones mediante transferencias como el CERTEX y líneas de crédito a tasas de interés menores que las internacionales.
- Restricciones a la exportación de alimentos para proteger el consumo interno.

2.3.1 ¿Se justificaba el ISI? En el Perú, ¿dio los resultados esperados?

De acuerdo con Bhagwati (1988), el primer *export pessimism*¹⁵ posguerra mundial implícito en las teorías de Prebisch y Nurkse no estaba justificado; por ende, estrategias como la sustitución de importaciones o el «desarrollo hacia dentro» tampoco.

¹⁵ Para ser más claros, Bhagwati (1988) define el primer pesimismo como el que considera que las exportaciones de los países en desarrollo están limitadas por fuerzas determinadas por el mercado o cambios en los procesos de producción que no las benefician; en cambio, el segundo pesimismo se funda en la creciente amenaza proteccionista de los países desarrollados a partir de mediados de la década de 1980.

Para demostrarlo, en su escrito *Export - promoting trade strategy: Issues and Evidence* de 1988, nos presenta los contundentes hallazgos de varios estudios sobre el desempeño de los países que siguieron políticas de sustitución de importaciones, en comparación con los que se inclinaron por una estrategia de promoción de exportaciones (por ejemplo, países como nuestros «sospechosos comunes» tigres asiáticos Hong Kong, Singapur, Corea y Taiwán) (Little, Scitovsky & Scott, 1970; Balassa, 1971; Bhagwati, 1978; Krueger, 1978 y Donges, 1976).

- Contra el argumento de la tendencia negativa de los términos de intercambio, Bhagwati señala que el periodo posguerra mostró un dramático cambio en la composición de las exportaciones de los países en desarrollo proexportadores hacia las manufacturas. Estas crecieron en más de tres veces durante el periodo 1955 - 1978 y representaron un 25% del total de sus exportaciones. El monto de exportación de manufacturas estaba cercano a las otras exportaciones no relacionadas con el petróleo, como alimentos, minerales y materias primas agrícolas.

Otro hallazgo importante fue que, durante la década de 1960, las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo crecieron casi el doble de rápido que el ingreso de los países industriales. La expansión del comercio de los países en desarrollo durante las décadas de 1950 y 1960 ocurrió mientras las protecciones de los países industriales disminuían a través de la reducción de aranceles y eliminación de cuotas. Aun en la complicada década de 1970, las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo crecieron más de cuatro veces más rápido que el ingreso de los países industriales (Riedel, 1984).

- Contra el argumento de las limitaciones que enfrentarían las exportaciones de los países en desarrollo, Bhagwati señala que no solo el comercio mundial creció rápidamente durante las décadas de 1950 y 1960, sino que lo hizo aún más rápido que el ingreso mundial. Las tasas de crecimiento, tanto en producción como en comercio, no tenían precedentes por tan largos periodos¹⁶. Además, resalta que las economías que cambiaron rápidamente a una estrategia de promoción de exportaciones experimentaron una mejora sustancial en el desempeño de sus exportaciones.

¹⁶ En este punto, Bhagwati nos muestra un cuadro que compara los crecimientos promedio anuales del producto y comercio mundial durante diferentes períodos entre 1953 y 1983. Durante el periodo 1953-1963, el producto mundial creció un promedio anual de 4,3%, mientras el comercio mundial creció 6,1%; durante el periodo 1963-1973, el producto mundial creció un promedio anual de 5,1% versus un 8,9% del comercio, y finalmente, en el periodo 1973-1983, el producto mundial creció un promedio anual de 2,5% versus 2,8% del comercio mundial.

Por su parte, Edwards (1995) nos presenta un muy buen resumen sobre por qué la estrategia de sustitución de importaciones fue considerada un fracaso abismal:

- El excesivo proteccionismo de esta estrategia y los controles gubernamentales generalizados (altos aranceles, barreras no arancelarias, cuotas, permisos, licencias, etc.) incentivaron enormemente las actividades de «búsqueda de renta» (*rent - seeking* o mercantilismo, como también se le llama en el Perú) y crearon rígidas estructuras económicas, incapaces de reaccionar rápidamente a las cambiantes condiciones de la economía mundial.
- En muchos países, la combinación de crecientes presiones sobre el presupuesto del sector público y sistemas de recaudación de impuestos inefficientes redujo las posibilidades del gobierno de proveer servicios sociales (salud, educación, seguridad, etc.) eficientemente, lo cual generó un incremento en el grado de inequidad en la región. Según Edwards, para fines de la década de 1970, la región latinoamericana tenía de lejos la distribución del ingreso más inequitativa en el mundo.
- Como resultado de una débil estructura de finanzas pública, más y más países se vieron forzados a seguir el camino inflacionario en un intento para cubrir déficits.
- Las exportaciones fueron fuertemente desincentivadas y apenas crecieron entre 1960 y 1980. Además, el retorno a la inversión era bajo.

2.3.2 ¿Y cuáles fueron los resultados en el Perú?

Paz Soldán & Rivera (2000), quienes presentan interesantes cuadros sobre el desempeño económico general y sectorial para el periodo 1970 - 1990, concluyen que:

[...] las políticas de sustitución implementadas [...] tuvieron un impacto sumamente negativo en el desempeño de la economía peruana [...] generaron el estancamiento de la actividad productiva y de las exportaciones, disminuyeron la eficiencia de la economía, y afectaron el bienestar de los consumidores. Las medidas proteccionistas, conjuntamente con las políticas macroeconómicas aplicadas y el elevado intervencionismo estatal, provocaron el colapso de la economía peruana a fines de la década de los ochenta. [...] no generaron la industrialización del país, sino que más bien crearon una industria débil e incapaz de competir internacionalmente. Las políticas de promoción a las exportaciones no tradicionales promovieron la creación de empresas inefficientes, totalmente dependientes de la ayuda estatal para poder competir internacionalmente.

2.4 La reforma comercial. Camino a la consolidación de la apertura¹⁷

Las políticas implementadas en el primer gobierno del presidente Alan García nos llevaron al colapso económico, a un extremo del péndulo tal que poco optimismo se podía prever en el futuro próximo.

El nuevo «régimen de 1990 encontró un país al borde de la desintegración y sin recursos fiscales ni reservas que permitieran al menos la implantación de un programa ordenado de reconstrucción [...] la profundidad de la crisis ofrecía la oportunidad de aplicar políticas radicales. En cierto modo, la nueva política económica fue definida fundamentalmente por la ausencia de opciones» (Abusada *et al.*, 2000).

En este contexto tan difícil, la reforma comercial formó parte de un conjunto de medidas cuyos principales objetivos eran la estabilización de la economía (control de la hiperinflación, el déficit fiscal, el drenaje de reservas, la eliminación de los tipos de cambio múltiples y la liberalización del mercado cambiario), la liberalización del mercado de bienes y el mercado de capitales conjuntamente y las reformas estructurales (mercado laboral, seguridad social, reforma tributaria, sistema financiero y redefinición del rol del Estado a través de la puesta en marcha de un amplio programa de privatización) para convertir al Perú en una economía de mercado¹⁸.

2.4.1 Reforma comercial (de la literatura existente)

Existe literatura bastante completa sobre las medidas específicas que se tomaron para llevar a cabo la reforma comercial y de aduanas y sus efectos en el corto y mediano plazo (Paz Soldán & Rivera, 2000 y Abusada *et al.*, 2001)¹⁹.

Para los efectos del artículo, un buen resumen de Abusada *et al.* (2000) es que:

[...] la liberalización comercial se adoptó de manera rápida y abarcó tanto la disminución de tasas arancelarias y su dispersión, como la eliminación casi total de

¹⁷ Como reflexionamos al inicio del artículo, la reforma comercial y su desarrollo posterior pueden verse como una etapa en sí mismos. No obstante, para los objetivos del artículo, y con la esperanza de que ello quede más claro en las siguientes páginas, considero que la reforma fue un último gran movimiento pendular que caracterizó nuestro intento de política comercial, hasta que se llegó a consolidar la apertura.

¹⁸ Para recordar la desastrosa situación económica recibida el año 1990, las drásticas pero indispensables medidas económicas tomadas en cada uno de los sectores enumerados y la «reforma pendiente», recomiendo leer *La reforma incompleta*, conjunto de ensayos escritos por destacados especialistas en cada una de esas áreas y cuya edición fue responsabilidad de Roberto Abusada, Fritz Du Bois, Eduardo Morón y José Valderrama. Es de lectura obligatoria.

¹⁹ No me cabe duda de los beneficios de la reforma comercial, no obstante debemos recordar que se implementó como parte de un gran conjunto de reformas en diferentes áreas económicas y cada una con sus propios efectos positivos, por lo que es técnicamente difícil aislar sus efectos específicos. Baste decir que fue consistente con una política económica general que nos regresó a la senda del crecimiento y sensatez económica.

las barreras paraarancelarias en el comercio exterior [...] rápidamente un sistema proteccionista con múltiples tasas arancelarias e innumerables barreras administrativas al comercio fue sustituido, en setiembre de 1990, por un sistema de tres tasas, 50, 25 y 15 por ciento, y la eliminación de la mayor parte de las prohibiciones y demás restricciones a la importación [...] el año siguiente, el número de tasas básicas del arancel se redujo a dos, 25 y 15 por ciento, y se inició un proceso paulatino de liberalización que terminaría, en abril de 1997, con la adopción de una arancel del 12 por ciento para el 85 por ciento de partidas arancelarias, mientras que el 15 por ciento restante mantendría una tasa del 20 por ciento [...] la disminución del sesgo antiexportador implícito en la anterior política proteccionista trajo consigo un auge exportador en todos los sectores de la economía, particularmente en el de exportación no tradicional. Las exportaciones se incrementaron a un ritmo de 18 por ciento por año entre 1993 y 1997 (cursivas incluidas por el autor).

La mayoría de analistas coincide en que, luego de estos primeros años de profundas reformas, el gobierno entró en un periodo de complacencia ya desde el año 1996, a partir del cual varias de las reformas pendientes se paralizaron debido a consideraciones políticas. A esta actitud doméstica hay que sumarle la crisis financiera internacional de 1997, con grave impacto en el Sudeste Asiático, Rusia y Brasil, que contagió y cortó el financiamiento externo para la cuenta corriente de la mayoría de países emergentes, y el fenómeno El Niño de 1998. Ambos hechos causaron en el Perú una severa recesión, iniciada con el corte de líneas hacia la banca local y un freno súbito de la inversión privada. El crecimiento del PBI se frenó, y se pasó de 6,7% en 1997 a -0,4% en 1998 (Abusada *et al.*, 2000).

En materia comercial específicamente, la paralización de la reforma en términos de reducción arancelaria coincidió con un nuevo acercamiento a los países de la Comunidad Andina y la dinámica de la integración regional, así como con otros procesos de negociación comercial paralelos, como las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la Organización Mundial de Comercio (OMC), el MERCOSUR, la renovación de las preferencias con la Unión Europea y los Estados Unidos y los albores de las discusiones en torno a lograr negociaciones con ellos.

2.4.2 Las negociaciones comerciales del Perú

Dada la creciente importancia de estos procesos, especialmente durante la segunda etapa que hemos identificado, es relevante hacer una revisión más profunda de ellos (recuento histórico, análisis y reflexiones) como antesala a nuestro análisis de la segunda etapa que hemos identificado.

Abusada *et al.* (2001) nos presentan de manera muy detallada la evolución histórica de estos procesos de negociación comercial durante la década de 1990 e inicios

del siglo XXI. Más aún, en sus reflexiones sobre lo que debería ser la política comercial del Perú, los autores nos expresan una suerte de angustia por la indefinición de las políticas internas *vis-a-vis* y la presión por avanzar en procesos que significarían un retroceso de lo logrado por el Perú hasta ese momento.

Por mi parte, en diferentes artículos he llevado el análisis de estos procesos a una discusión más relacionada con aspectos estratégicos sobre la importancia de cada uno por sí mismo y en relación con los demás, con miras a plantear una estrategia de negociaciones transversal y de mediano plazo.

Para entender mejor la interacción entre el Perú y estos bloques, tenemos que partir recordando que, además la sistemática reducción arancelaria que nos llevó a una estructura arancelaria prácticamente plana en una tasa del 12% y la casi inexistencia de barreras paraarancelarias, sus mercados de servicios estaban bastante liberalizados y su política de inversiones era muy abierta y receptiva a los extranjeros.

Asimismo, ante esta recargada agenda, debe quedar claro que las negociaciones *no son fines en sí mismos*, sino medios para lograr los objetivos planteados: mayor acceso a mercados para nuestros productos y servicios, así como mejores normas que faciliten nuestro comercio con el fin de brindar un horizonte de inversión más transparente y predecible. *Consecuentemente, no deben ser considerados como procesos antagónicos sino complementarios.*

Desde el punto de vista estratégico, es importante manejar con destreza los componentes de cada uno de estos procesos (plazo, períodos de desgravación, etc.), analizarlos dinámicamente para conocer las potencialidades de éxito en cada uno y ser conscientes de las interrelaciones existentes para delinear estrategias de negociación coherentes que permitan maximizar sus resultados, considerando el dinamismo de la coyuntura internacional.

En el caso del Perú, el panorama de las negociaciones comerciales (y hasta la política comercial de la segunda etapa) fue marcado en gran medida por las causas y circunstancias que ocasionaron el fracaso de la Ministerial de la OMC en Cancún (Paredes, octubre de 2003 y Paredes, enero de 2004).

a. La presión andina y el MERCOSUR

Los conflictos entre los andinos y el Perú por la participación de este último en la política comercial andina y su esquema de integración se repitieron en diversas ocasiones durante la década de 1990 debido a las diferentes visiones que se tenían tanto respecto de la interacción con otros foros (MERCOSUR, ALCA, UE, etc.) como por políticas internas (Paredes, octubre de 2003). Como veremos, estos conflictos solamente se profundizarían a medida que la política comercial del Perú se volcó con mayor decisión hacia la integración con el mundo.

La política comercial andina tenía como piedra angular la adopción de un Arancel Externo Común (AEC), escalonado en varios niveles y con numerosas excepciones por países y en diferentes sectores, mientras que el Perú había apostado por una estructura más simple y con un nivel arancelario bajo²⁰.

La principal crítica contra un AEC andino de las características señaladas fue que sus diferentes niveles, más sus perforaciones, unidas a la política de franjas agrícolas, provocarían una gran dispersión de las protecciones efectivas, con la consiguiente pérdida de eficiencia, que incentivarían los *lobbies* empresariales para la realización de «correcciones» (o modificaciones arancelarias), que nos alejarían de las reglas del mercado y que nos harían perder independencia en políticas comerciales como la arancelaria, entre otros contundentes argumentos.

El último episodio conflictivo que reporta Abusada *et al.* (2001) fue la firma por los presidentes del Acta de Quito en 1999, que comprometía a que el Perú formase parte del Mercado Común Andino (lo cual implicaba la adopción del AEC) a más tardar el 31 de diciembre de 2005.

Como sabemos, a partir de 2002 se iniciaron intensas negociaciones entre los países andinos para lograr acordar un AEC que incluyera al Perú poco antes de culminado el plazo. Estas negociaciones llegaron a un nivel tal que se dejaron las discusiones técnicas y los argumentos de conveniencia económica de los países de lado y se volvió una decisión netamente política.

La poca consideración por los intereses económicos del país y la presión política andina, unidas al afán de cerrar el acuerdo a como diese lugar, originó que se acordara un AEC que abarcó gran parte del universo arancelario. Esta propuesta fue rechazada de manera generalizada en el Perú, porque distorsionaba en extremo la política arancelaria que habíamos aplicado por casi quince años y respondía más a otros intereses y estructura productiva, como la colombiana. Por ejemplo, se disponía un considerable aumento de aranceles a numerosos insumos y bienes de consumo finales que el Perú no producía y que ya tenían aranceles bajos o cero.

Los efectos hubieran sido completamente perniciosos para el Perú, y tal fue la presión interna que nunca se llegó a aplicar este AEC. La decisión que se tomó en esa oportunidad para salvar la integración andina fue (mediante la Decisión 669) la creación de un Grupo de Trabajo de Alto Nivel de Política Arancelaria encargado de recomendar a la Comisión Andina proyectos de decisión con miras al establecimiento de una política arancelaria de la Comunidad Andina que incorpore a todos

²⁰ Política arancelaria institucionalizada mediante la Resolución Ministerial 005-2006-EF/15.

los Países Miembros a más tardar el 31 de enero de 2008. Sin embargo, esta iniciativa no ha tenido mayores avances²¹.

La relación con el MERCOSUR no ha sido ni tan profunda ni tan complicada como con la Comunidad Andina, aunque también hemos sido involucrados en procesos de integración que pudieron no ser precisamente los más consistentes con nuestros intereses comerciales.

Sobre la base de las preferencias que existían en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALADI), luego de la reincorporación del Perú en la Comunidad Andina se estableció un enfoque de negociación conjunta entre ambos bloques. Este enfoque incluía dos etapas: en la primera se multilateralizaban las preferencias mutuas de los ocho países involucrados (o un Acuerdo de Preferencias Arancelarias Fijas sobre la base del patrimonio histórico, como se le llamó), porque Bolivia ya tenía un acuerdo con el MERCOSUR, y en la segunda se definía una zona de libre comercio entre ambos bloques²².

Aunque existía el compromiso formal de que la zona de libre comercio entrase en vigencia el 1 de enero de 2000, la crisis internacional y desavenencias entre Brasil y Argentina, entre otros factores, hicieron que solo se llevara a cabo la primera etapa para esa fecha. Recién en abril de 2001 se iniciaron las negociaciones de la segunda etapa.

El 6 de diciembre de 2002, los países de la CAN y del MERCOSUR suscribieron, en Brasilia, un Acuerdo de Complementación Económica por medio del cual reiteraron su decisión de conformar un Área de Libre Comercio, «cuya negociación deberá estar concluida antes del 31 de diciembre de 2003». El 16 de diciembre de 2003, Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Colombia, Ecuador y Venezuela firmaron el Acuerdo de Complementación Económica 59. Perú decidió independizarse de este proceso y firmó el Acuerdo de Complementación Económica 58 con el MERCOSUR el 25 de agosto de 2003²³.

De manera similar al caso andino, las críticas a una priorización de la integración con el bloque comercial de MERCOSUR se basaron principalmente en las políticas discretionales que tenían los principales países (Brasil y Argentina), las protecciones efectivas altas y dispersas (mantenían once tasas arancelarias oficiales en esa época), la ausencia de un AEC efectivo, ya que al igual que la Comunidad Andina tenían numerosas listas de excepciones, las fuentes de desvío de comercio que hubieran

²¹ <http://www.comunidadandina.org/comercio/union.htm>

²² http://www.comunidadandina.org/exterior/can_mercosur.htm

²³ Según Paredes (octubre de 2003), este acuerdo fue impulsado por Perú y Brasil. Para Brasil, esto respondía a una estrategia para consolidar una zona sudamericana liderada por ellos y que se convirtiera en contrapeso de Estados Unidos en la región y, en especial, en las negociaciones comerciales del ALCA. Para el Perú, representaba importantes oportunidades en temas adicionales al comercio, como la integración física, infraestructura y seguridad amazónica.

generado, así como la inestabilidad económica que habían causado en la región (Abusada *et al.*, 2001).

Por otro lado, a pesar de la cercanía geográfica y la existencia de preferencias comerciales previas (tanto en la Comunidad Andina como con los países del MERCOSUR por el ALADI), las exportaciones del Perú a estos bloques no habían aumentado su peso relativo y se mostraban poco dinámicas luego de la reforma comercial, por lo que no se podía decir que eran socios comerciales importantes como para impulsar dichos acuerdos que podían poner en riesgo nuestra política doméstica.

Para fines de 2003, el interés de Colombia apuntaba casi exclusivamente a lograr un TLC con los Estados Unidos como prioridad en su agenda; Ecuador mostraba similar interés, Bolivia tenía una crisis social que representaba un paréntesis comercial indeterminado, y Venezuela jugaba su partido propio (Paredes, octubre de 2003).

Lo que vale la pena resaltar para este periodo es que se logró aprobar la Decisión 598, adoptada en 2004, mediante la cual los países andinos tienen libertad para negociar acuerdos comerciales con terceros países o grupos de países. El único requisito es notificar a la Comisión (Comité de Ministros) de la Comunidad Andina antes de la firma del acuerdo²⁴.

b. Las preferencias con la Unión Europea

Los países andinos se benefician del acceso preferencial de sus productos a la Unión Europea desde 1991 mediante un régimen especial (antes SGP Drogas y ahora SGP Plus, estas últimas renovadas en 2005). El acceso preferencial les fue otorgado como una forma de contribuir a la lucha contra el problema mundial de las drogas en la subregión andina, bajo el principio de responsabilidad compartida.

Para el año 2003, Perú hizo serios esfuerzos para negociar bilateralmente y consolidar las preferencias del SGP - Drogas. Sin embargo, existieron serias barreras burocráticas (la Comisión Europea no favorece negociaciones con países en desarrollo individualmente) y políticas (UE se amplió a veinticinco países en 2004, lo cual desvió la atención) que hicieron imposibles las negociaciones (Paredes, octubre de 2003).

Paralelamente, en mayo de 2004, en el marco de la Cumbre de Guadalajara, la Comunidad Andina y la UE acuerdan empezar el proceso que conduzca a un acuerdo de asociación con una fase de valoración conjunta del proceso de integración económico andino²⁵. Con este acuerdo, quedamos atados al grillete andino en nuestras relaciones comerciales con la UE hasta la actualidad.

²⁴ A pesar de la claridad de esta decisión, luego veremos lo difícil y costoso que fue lograr la aprobación del TLC con Estados Unidos en este foro.

²⁵ http://www.comunidadandina.org/exterior/ue_comercio.htm

c. La inutilidad del APEC

El Perú es miembro del Foro de Cooperación Económica Asia - Pacífico desde el año 1998. No voy a profundizar sobre las características e importancia de este Foro en general, ya que existe suficientemente bibliografía al respecto, y como fuimos sede del APEC en 2008, su difusión ha sido más que satisfactoria.

Baste con señalar que este Foro era bastante relevante para el Perú en la medida en que incluye a economías grandes y más eficientes, como Estados Unidos, China, Corea del Sur, Taiwán y Japón, entre otras, por lo que se constituía en un espacio envidiable de acercamiento hacia ellos, así como en una muy importante fuente de cooperación técnica internacional en diferentes áreas comerciales y económicas.

Lamentablemente, por lo menos hasta 2004, más allá de una participación formal en las reuniones indispensables y extremadamente limitada en términos del número de funcionarios que constituían la delegación peruana, no se percibió que se aprovechase nuestra participación en él foro.

Recién en octubre de 2003 se iniciaron negociaciones con Tailandia para lograr un TLC, lo cual fue el primer y más claro acercamiento con las dinámicas economías del Asia - Pacífico. A pesar de que todavía no se ha llegado a culminar algún acuerdo con este país por sus problemas políticos internos, fue nuestro primer «pie de playa» negociador en esta región clave.

Como se ha señalado constantemente, una relación más estrecha con las economías del Asia - Pacífico, unida a nuestros acuerdos con los socios latinoamericanos, podría convertir al Perú no solamente en un *hub* de servicios logísticos y de transporte sino en una plataforma de exportación en el corto plazo.

d. La expectativa de la OMC

La OMC custodia un sistema basado en reglas (*a rules - based system*) que norma el comercio internacional.

Es muy importante para los países en desarrollo, porque sus normas evitan las medidas proteccionistas unilaterales de los países desarrollados. Además, es el único foro que cuenta con un mecanismo de solución de controversias multilateral y vinculante, en el cual un país en desarrollo puede «ganarle» a uno desarrollado y exigirle que cumpla las normas (al menos formalmente hablando).

Asimismo, la OMC es el foro ideal para iniciar la discusión de temas que pueden convertirse en reglas en el mediano o largo plazo, y cuya introducción no sería posible en acuerdos bilaterales o regionales que involucren participantes asimétricos.

En cuanto a las negociaciones, al ser un foro multilateral que actualmente tiene 148 miembros, en la OMC existe un potencial de mayor equilibrio de poderes tanto

entre países desarrollados (Estados Unidos versus Unión Europea y Japón, en el tema agrícola) como entre países desarrollados y países en desarrollo (Norte versus Sur, en temas de trato especial y diferenciado) que en otros foros de negociación. De esta manera, las alianzas e intereses en común son extremadamente dinámicos, y como las decisiones se toman por consenso y el proceso en su conjunto se rige por el principio del *single undertaking*²⁶, al menos en teoría, un país pequeño como el Perú tendría mayores posibilidades de defender sus intereses comerciales.

La Ronda Doha de Desarrollo (RDD) se lanzó en noviembre de 2001 con una ambiciosa agenda de negociación: comercio agrícola (aranceles y subsidios), bienes no agrícolas (NAMA), servicios, propiedad intelectual, relación entre comercio y medio ambiente, política de competencia, transparencia en compras gubernamentales, inversión, facilitación de comercio, entre otros temas. Se decidió que culminaría a fines de 2004, pero ya en 2003 se veía muy poco probable.

Luego del fracaso de la Ministerial de OMC en Cancún en 2003, se creyó que el proceso entraría en un estado de inactividad indefinido debido a la complicada agenda política del 2004: elecciones presidenciales en Estados Unidos, adhesión de diez nuevos miembros a la Unión Europea (UE) y el cambio de los miembros de la Comisión Europea, entre otros eventos. No obstante, el impulso de Estados Unidos y la UE, así como la aparición de una nueva dinámica en la negociación agrícola (el grupo de los FIP²⁷), lograron la aprobación de un «marco de modalidades de negociación» en julio de 2004.

No obstante estos avances, Estados Unidos ya había expresado, luego de Cancún, su desencanto de las negociaciones multilaterales y que su atención se centraría en regionales y bilaterales con países que apuesten por el libre comercio.

e. La esperanza del ALCA

La iniciativa del ALCA fue resultado de la Cumbre de las Américas de 1994 de Miami, donde se acordó iniciar negociaciones para un acuerdo de zona de libre comercio antes de 2005.

Aunque parezca simplista, «el ALCA resultaba importante para el Perú en la medida que Estados Unidos participaba, ya que, hasta el momento, el Perú puede iniciar negociaciones bilaterales con cualquier otro país del hemisferio menos con los Estados Unidos» (Paredes, agosto de 2003).

²⁶ Principio del «todo único»: «nada está acordado hasta que todo esté acordado». Esto quiere decir que, a pesar de que existan acuerdos preliminares en algunos temas, estos no tienen validez hasta que se haya llegado a un consenso en *todos* los temas de negociación.

²⁷ «Five Interested Parties» (cinco partes interesadas): Estados Unidos, Unión Europea, Brasil, India y Australia.

Perú negociaba como parte del bloque andino y con «vocería única», lo cual limitó seriamente su capacidad de presentar las propuestas que fueran más consistentes con sus intereses nacionales, ya que este mecanismo solo permitía presentar propuestas consensuadas. Aunque podía ser mucho más ambicioso para llevar a cabo una reforma económica y comercial bastante agresiva, tenía que acompañar las propuestas más conservadoras y tímidas de los demás países andinos.

Algunos analistas opinaban que el Perú, participando en el bloque andino, obtenía un mayor poder de negociación en el ALCA. Esto no era real. La actitud de Estados Unidos demostró que ni siquiera toda Sudamérica en bloque le valdrían el profundizar en temas tan políticamente sensibles para su gobierno, más aun cuando las elecciones presidenciales estadounidenses eran en noviembre de 2004 (Paredes, agosto de 2003).

Para 2003 ya se había hecho evidente la poca voluntad política de destribar temas sensibles. Por ejemplo, mientras que para MERCOSUR era difícil aceptar un ALCA sin eliminación de subvenciones agrícolas, para Estados Unidos era imposible eliminar subsidios agrícolas en una coyuntura electoral, salvo que obtuviese compromisos similares y mayor acceso en mercados tan importantes como la Unión Europea y Japón, sus reales adversarios. El único foro en el que participan todos estos países es la OMC. Lo mismo sucede con el *antidumping* y otras herramientas de protección doméstica que no estaba dispuesto a negociar.

Esta realidad obligó a considerar diferentes escenarios. Se evaluó la posibilidad de ampliar el plazo de enero de 2005, sin embargo, debido al gran interés de finalizar en el plazo acordado, se discutió la reducción del «contenido» inicial del ALCA; decisión (los temas que finalmente permanecerán en la agenda así como su profundidad) que debía ser tomada por consenso en la Ministerial de Miami a fines de noviembre de 2003.

f. Las preferencias de los Estados Unidos

La Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA) fue aprobada por el Congreso de los Estados Unidos el 4 de diciembre de 1991 para apoyar la lucha contra las drogas. Brindaba acceso libre de aranceles a una parte muy importante de las exportaciones originarias en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

La vigencia de esta ley vencía el 4 de diciembre de 2001. Por ello, los sectores público y privado de estos países hicieron intensas gestiones para renovarla y ampliarla al resto de bienes, por ejemplo, en el caso del Perú, a los textiles y confecciones. Finalmente, el 6 de agosto de 2002, Estados Unidos sancionó la Ley Comercial de 2002, la cual contempla la renovación y ampliación de las preferencias comerciales andinas (ATPDEA) hasta el 31 de diciembre de 2006.

Dada la necesidad de establecer relaciones comerciales previsibles y estables una vez que concluyese el periodo de vigencia de la ATPDEA, Colombia, Ecuador y Perú comenzaron desde mayo de 2004 a negociar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos. Bolivia participó en el inicio como país observador.

2.5 Perspectivas de la primera etapa

Hasta este punto del artículo, hemos analizado la evolución del comercio y las políticas comerciales peruanas desde mediados de la década de 1960 hasta los primeros años de la década de 2000.

Como vemos, hasta fines de la década de 1980 esta se caracterizó por un movimiento pendular entre el proteccionismo cada vez más extremo (en el marco de políticas económicas incoherentes) y breves intentos de apertura, predominando visiones de crecimiento y desarrollo económico como el «desarrollo hacia adentro» o «la industrialización a través de la sustitución de importaciones», unidas a políticas estatistas y anti inversión privada, que tanto daño han hecho a nuestro país²⁸.

A partir del año 1990, el Perú implementó un programa de profundas reformas en prácticamente todas las áreas económicas. En la esfera comercial, el desmontaje de la medidas arancelarias y no arancelarias significó la reducción del sesgo antiexportador que había existido hasta ese momento. En términos utilizados por Bhagwati, la diferencia entre el tipo de cambio efectivo que recibían las exportaciones y el tipo de cambio efectivo que recibían las importaciones se había reducido.

Con ello, se experimentó un crecimiento importante del comercio exterior y de las exportaciones y se recibieron los beneficios de una política comercial de crecimiento «hacia fuera» (Bhagwati, 1988):

- Eficiencia en la asignación de recursos.
- Reducción de las actividades mercantilistas (*directly unproductive profit - seeking and rent - seeking activities*).
- Mayor innovación tecnológica y el aumento de la productividad, de la mano con mayor inversión privada nacional y extranjera.

²⁸ Personalmente, revisando la historia y la literatura sobre comercio y crecimiento disponible, encuentro simplemente sorprendente cómo pudimos continuar en ese sendero de políticas tan perjudiciales para nuestro desarrollo hasta el año 1990, aunque ya hubiese numerosa literatura académica de la mayor calidad que demostraba los casos de éxito no solo de países que en ese momento nos sonaban tan lejanos como Singapur, Corea o China, sino también en el caso de nuestro vecino Chile. En fin, esa es la misma sensación que experimento cuando compruebo todo lo que nos falta avanzar en cuestión de políticas públicas para poder explotar todo nuestro potencial como país. Pero, al menos, hay optimismo sobre el sendero tomado.

No obstante, a partir de 1997 este impulso de apertura se truncó debido a razones políticas y de autocoplacencia con las reformas alcanzadas hasta ese momento. Ello permitió que intereses y facciones proteccionistas se reagruparan alrededor de nuevos espacios brindados por la integración andina. Ello, aunado a la multiplicidad de foros de negociación comercial que se generaron en dichos años, nos puso en una situación en la que nuestros objetivos e intereses nacionales en las negociaciones no estuvieron claros y, por ende, fuimos seguidores en la mayoría de ellos en lugar de actores relevantes.

En sentido, Abusada *et al.* (2001) señalan claramente que «si bien es cierto que la liberalización arancelaria formó parte central de la política de reordenamiento económico llevada a cabo desde 1990, es evidente que el Perú no tiene una política general, unificada y consistente respecto de su integración comercial con el mundo». Ello cambiaría en la segunda etapa.

3. SEGUNDA ETAPA: CONSOLIDACIÓN DE LA APERTURA

Esta segunda etapa, en la que se consolida nuestra apertura comercial y la visión de integración con el mundo, ha sido marcada especialmente por lo que denomino el proceso para lograr el Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos o «proceso APC»²⁹.

Por ende, vamos a ver sus mayores implicancias y cómo ha influido en la política comercial de los últimos años y en otros aspectos de las políticas públicas como en la competitividad, inversión en infraestructura, entre otros.

Asimismo, vamos a hacer una rápida revisión del desempeño comercial del Perú antes de que la crisis económica y financiera internacional causara serios impactos negativos en nuestro comercio.

3.1 Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos

El proceso de negociación del acuerdo con los Estados Unidos ha sido uno de los acontecimientos económicos comerciales más importantes de los últimos años, pues sus efectos trascienden las esferas económicas y comerciales.

²⁹ Con *proceso APC* me refiero al conjunto de gestiones, esfuerzos, debates, coordinaciones, discusiones, en síntesis, voluntades públicas y privadas que nos llevaron primero a la renovación y ampliación del ATPA para convertirlo en el ATDEA, a lograr que Estados Unidos nos incluyera en la negociación con Colombia y Ecuador para un TLC, y luego a la ardua negociación con Estados Unidos por más de dos años y medio, para culminar en un documento mutuamente satisfactorio.

Por un lado, ha significado una ruptura —a mi parecer muy positiva— del Perú con la perniciosa dinámica andina, cuyo destino no era promisorio en el corto y mediano plazo. Por otro, brindó un nuevo impulso a la reforma comercial en la medida en que ha incentivado reducciones arancelarias significativas para mejorar nuestra competitividad empresarial (para acceder a insumos y bienes de capital más baratos) al mismo tiempo que beneficia a los consumidores, una dinámica agenda de negociaciones comerciales y mayor conciencia de la importancia del desarrollo del comercio, la cultura exportadora y su promoción en el exterior.

Adicionalmente, incluyó en el debate nacional del primer orden de importancia y urgencia temas como la «agenda interna» o las medidas necesarias para aumentar nuestra competitividad y aprovechar el APC de manera efectiva.

Veamos con mayor detalle estos efectos mencionados.

3.1.1 Antecedentes

Durante su discusión en diferentes instancias y etapas, se señaló que los principales beneficios del APC para el Perú serían:

- Apertura del mercado más grande del mundo que, en un contexto de crisis e incertidumbre como el actual, es aun más importante e indispensable para mejorar la posición competitiva de nuestras exportaciones.
- Atracción de inversión extranjera tanto de Estados Unidos como de otros países que quieran ingresar a dicho país con preferencias arancelarias, ya que es vinculante y reduce la incertidumbre sobre la seguridad, protección y estabilidad de estas inversiones.
- Apertura del mercado peruano y mejoras normativas que se deben realizar internamente, pues generan también mejoras en la productividad y competitividad doméstica (Paredes, 2008, artículo en *Gestión*).

En general, se trata de fomentar la realización de reformas estructurales y la estabilidad de las reglas de juego.

Concuerdo con estas conclusiones; sin embargo, considero necesario profundizar en un elemento que no es tan explícito, pero que es uno de los beneficios de mayor impacto del proceso APC por sus efectos directos en los sectores públicos y empresariales peruanos y su repercusión de largo plazo, esto es: la clarificación de la política comercial del Perú.

Para entender mejor este argumento, es preciso recordar lo expuesto sobre la política comercial del Perú en los últimos años de la primera etapa, a partir de 1997. Antes del proceso APC, el Perú solo tenía en su haber los acuerdos en el marco de la Comunidad Andina y limitados bilaterales en el marco del ALADI, así como

una participación modesta en la OMC, restringida en el ALCA y desperdiciada en el Foro APEC. Su relación con los Estados Unidos y la Unión Europea, sus principales socios, era pasiva en la medida en que éramos beneficiarios de preferencias unilaterales e imprevisibles. Por el lado de la política arancelaria, ya hemos visto que su impulso inicial se había perdido, y hasta se temía su retroceso debido a la mayor integración con los andinos.

Todo ello a pesar de haber llevado a cabo profundas reformas económicas estructurales y de liberalización comercial a inicios de la década de 1990, similares a las implementadas por Chile anteriormente. En teoría, dichas reformas brindaban al Perú los «grados de libertad» necesarios para asumir compromisos más ambiciosos en la esfera de las negociaciones multilaterales, regionales o bilaterales.

Por ello, era paradójico observar a Chile con una agresiva agenda de negociaciones bilaterales y liderando varios temas en la OMC o el proyecto del ALCA, mientras que el Perú se limitaba a los acuerdos señalados y mantenía una posición bastante más discreta en estos foros. Entonces, dados similares niveles de apertura y políticas económicas, ¿cómo se pueden explicar estrategias de negociación comercial tan disímiles?

La explicación que encuentro ante esta situación es que Chile —es decir, su sector público y privado— comprendía que las políticas económicas por las que había optado (de liberalización, apertura, inversión extranjera, «crecimiento hacia afuera») y su situación como país pequeño necesitaban de su activa integración con el mundo para desplegar todas sus potencialidades y crecer sostenidamente. Por lo tanto, tenía claridad en que debía adoptar una estrategia activa de negociaciones comerciales para abrir mercados y atraer inversiones. Esa era la clave. Eso era lo que al Perú le faltaba.

3.1.2 Efectos en la política comercial

Regresando al proceso APC y teniendo estos dos puntos claros, se puede inferir que la unión de voluntades públicas y privadas para lograr el ATPDEA primero, y el debate interno para llegar a una «posición nacional» en la negociación con Estados Unidos después, fueron las instancias que abrieron los espacios para que la política comercial del Perú se clarifique y consolide hacia la apertura e integración activa con el mundo.

Fue un arduo proceso de años de intensas discusiones entre diferentes facciones e intereses, tanto en el sector público como en el privado y en el de las organizaciones de la «sociedad civil», que también tuvo bastante interferencia de grupos de interés internacionales, como OXFAM o Médicos sin Fronteras, entre otras instituciones.

Lo importante es que el proceso APC nos dejó una visión de política comercial sólida y clara que ha tenido frutos importantes y que volvía a ser consistente con una política macroeconómica que ha contribuido con el crecimiento del Perú en los últimos años (ver cuadro 1):

Cuadro 1

Perú: aranceles y crecimiento económico								
	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2006	2007	2008
Arancel promedio (fin de periodo)	63,0%	66,0%	16,3%	13,5%	10,1%	8,3%	5,7%	5,0%
Dispersión arancelaria	24	25	3,4	3,7	6,3	7,96	6,2	5,9
PBI*	1,6%	-1,0%	3,8%	3,5%	4,0%	7,7%	8,9%	9,8%
Manufactura	-0,1%	0,7%	4,1%	2,3%	5,1%	7,5%	10,8%	8,5%

* Crecimiento promedio anual.

Fuente: BCRP, INEI, MEF. Elaboración: COMEXPERU.

- En cuanto a *negociaciones comerciales*, el APC con Estados Unidos ha sido el punto de inicio de una cada vez más dinámica agenda de negociaciones, no solo con nuestros principales socios comerciales sino con una región del mundo que hasta hace poco era vista más como una amenaza que como una oportunidad: el Asia. ¡Quién hubiera imaginado en 2005 que para fines de 2008 tendríamos un TLC de «última generación» con China y que sería el propio gobierno peruano el más interesado en iniciarla y concluirlo! Sin embargo, para fines de ese año, Perú ya tendría firmados acuerdos también con Tailandia, Singapur, Canadá, Chile, en proceso con Unión Europea, EFTA y México, y en agenda con Corea, Japón y Centroamérica.
- En cuanto a *política arancelaria*, esta nueva visión de política comercial se ha traducido en continuas rebajas del nivel promedio y dispersión de los aranceles. Una de las últimas (la de octubre de 2007) fue dramática, ya que se redujeron miles de partidas arancelarias y se eliminaron o minimizaron los niveles más altos, con lo que se redujo considerablemente el promedio arancelario ponderado por comercio (ver cuadros 2 y 3).

Cuadro 2

Estructura arancelaria vigente desde marzo de 2008 con importaciones a 2007

Niveles arancelarios ad-valorem	Partidas arancelarias		Importación 2007 Valor CIF	
	Número	Proporción (%)	Millones US\$	Proporción (%)
0	3943	53,6	15 318	74,8
9	2616	35,6	4542	22,2
17	792	10,8	607	3,0
Total	7351	100,0	20 467	100,0
Promedio arancelario nominal-simple Dispersión arancelaria (desviación estándar)				5,0 5,9

Cuadro 3
Estructura arancelaria según tipo de bien

Niveles arancelarios ad-valorem	(Número de subpartidas y valor CIF en millones de US\$ del 2007)							
	Bienes de consumo		Bienes intermedios		Bienes de capital		Total	
	N.º de subpartidas	Valor	N.º de subpartidas	Valor	N.º de subpartidas	Valor	N.º de subpartidas	Valor
0%	336	528	1963	8522	1644	6268	3943	15 318
9%	1088	2391	1528	2151			2616	4542
17%	418	387	374	220			792	607
Total	1842	3306	3865	10 892	1644	6268	7351	20 467
(Distribución porcentual)								
0%	18%	16%	51%	78%	100%	100%	54%	75%
9%	59%	72%	40%	20%			36%	22%
17%	23%	12%	10%	2%			11%	3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Arancel nominal promedio	9,2		5,2		0,0		5,0	
Dispersión arancelaria	5,4		5,7		0,0		5,9	

Como señalé anteriormente, esta visión también es compartida por la mayor parte del sector empresarial moderno y competitivo representado en la CONFIEP. Precisamente, a mediados de 2008 presentaron un conjunto de propuestas que eran parte de una «agenda pendiente de reformas» para mejorar la competitividad del Perú. Entre las propuestas concernientes a la política comercial, solicitaron una mayor reducción del nivel y dispersión arancelaria y la pronta culminación de los procesos de negociación con China, Unión Europea y otros socios comerciales.

3.2 Otros foros de negociación

Un aspecto sobre el proceso APC que no hemos abordado en la anterior sección es que, desde el punto de vista de la exigencia de recursos humanos técnicos y de logística, fue un proceso monumental, sin precedentes en la historia del Perú en términos de la cantidad de funcionarios públicos y actores privados que participaron activamente en todas las etapas del proceso.

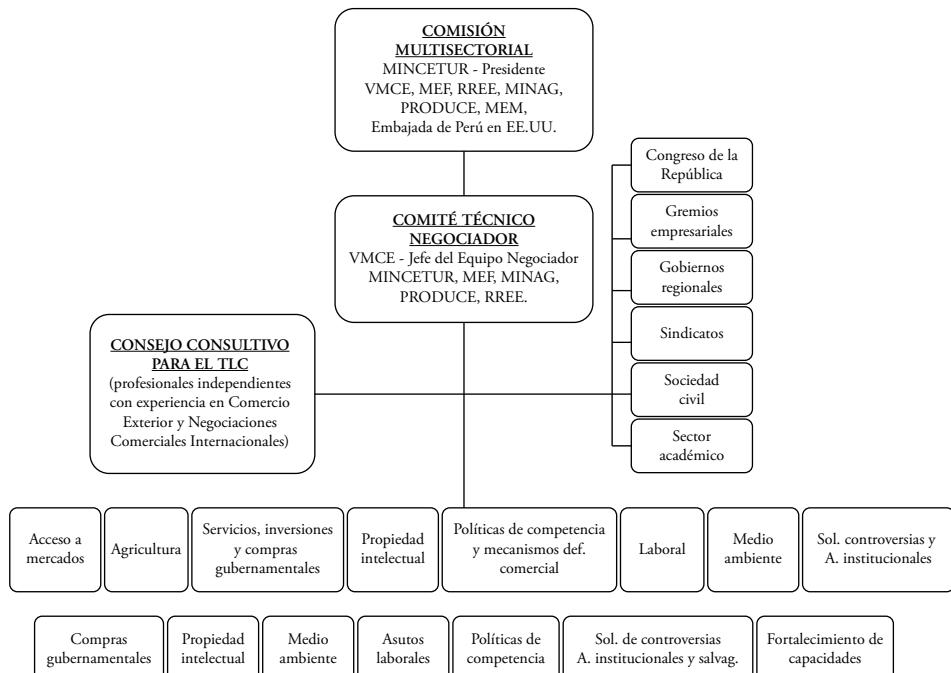
Para llevarlo a cabo, se conformaron grupos de trabajo gubernamentales con la participación de 28 instituciones públicas y 151 funcionarios (ver cuadro 4), varios de ellos a dedicación exclusiva (ver Organigrama - Negociación del APC).

Cuadro 4

TLC EE.UU.: Equipo negociador			
Institución	N.º	Institución	N.º
1) BCR	2	15) MTC	2
2) CNC	1	16) MTPE	2
3) CONAM	3	17) OSINERG	4
4) CONASEV	3	18) OSIPTEL	3
5) CONSUCODE	2	19) OSITRAN	1
6) DIGEMID	1	20) PRODUCE	9
7) DIGESA	4	21) PROINVERSION	2
8) INDECOP	10	22) PROMPEX	1
9) INIA	1	23) PROMPYME	4
10) INRENA	2	24) RREE	12
11) MEF	10	25) SBS	2
12) MINAG	11	26) SENASA	8
13) MINCETUR	38	27) SUNASS	1
14) MINSA	5	28) SUNAT	7

Total: 151 funcionarios de 28 instituciones públicas.

Organigrama - Negociación del APC



Con respecto al sector privado, este fue incorporado en las negociaciones a través de la conformación del CENI, que reúne a veinticinco gremios del sector privado que representan a la pequeñas, medianas y grandes empresas nacionales.

En cuanto a la coordinación para lograr una posición nacional, se necesitó tanto coordinación interna (entre las instituciones del sector público y luego con los privados acreditados en cada grupo de negociación), como coordinación andina y coordinación con el Congreso.

Adicionalmente, y con la finalidad de difundir este proceso ante la opinión pública y que sea valorado en su total dimensión, fue puesto en marcha un programa de comunicación, información, consulta y participación de la sociedad civil a través de la sala adjunta y se organizaron más de cuatrocientos eventos de difusión en todo el país.

Por otro lado, desde el punto de vista técnico negociador, era la primera vez en su historia que el Perú negociaba un acuerdo tan amplio y profundo, cuyas implicancias abarcaban grandes áreas de sus políticas públicas más allá de las netamente comerciales y económicas.

Como se comprenderá, este nivel de exigencia de recursos demandó prácticamente toda la atención del equipo negociador del MINCETUR, por lo que los demás foros y negociaciones prácticamente «orbitaron» alrededor de este megaproceso.

Veamos brevemente el desempeño de ellos en esta segunda etapa.

3.2.1 La decadencia de la Comunidad Andina

Ya vimos en la anterior etapa que el proceso de integración andina estaba llegando a un punto sin salida con los intentos de la negociación del AEC. Bueno, pues, la claridad alcanzada por el Perú en sus prioridades de política comercial y negociaciones, así como el esfuerzo dedicado para lograr el APC con los Estados Unidos, simplemente terminaron de postergarlo indefinidamente.

Colombia ha estado en sintonía con el Perú en esta prioridad; no obstante, ello no ha coincidido con los cambios de gobierno sufridos por los demás países andinos y el viraje de sus políticas económicas. Es decir, al compararnos con Ecuador y Bolivia y evaluar las declaraciones de sus presidentes, vemos que su visión también es bastante clara, pero en sentido opuesto al camino adoptado por el Perú.

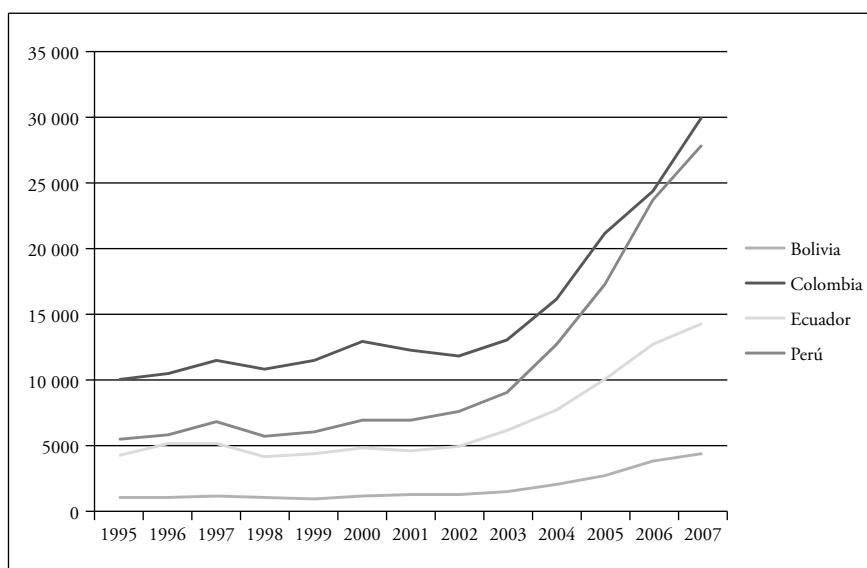
En numerosas oportunidades, tanto el presidente Correa como el presidente Morales han expresado su rechazo por los TLC por considerarlos «suicidas», e incluso el gobierno de este último se ha opuesto activa y tajantemente al TLC firmado entre el Perú y Estados Unidos y ha intentado bloquearlo en numerosas oportunidades en el marco de la Comunidad Andina. Adicionalmente, sus políticas internas han sido consistentes con su visión.

Por ello, mantienen promedios y dispersiones arancelarias sustancialmente mayores a las peruanas y son bastante más conservadores en cuanto a sus negociaciones comerciales, ya que prácticamente no tienen acuerdos comerciales durante sus períodos de gobierno.

Pero no solo nuestras visiones en cuanto a política arancelaria y estrategias de negociación o integración con el mundo son bastante diferentes, sino que también podemos observar lo diferente que ha sido el desempeño de nuestra actividad exportadora.

A partir de la renovación y ampliación del ATPA para convertirse en el ATPDEA de 2002, se observa un importante crecimiento de las exportaciones de todos los países andinos; sin embargo, el ritmo del crecimiento de las exportaciones peruanas es claramente mayor que el de los demás³⁰ (ver gráfico 1).

Gráfico 1



Fuente: OMC.

Elaboración propia.

³⁰ Se pueden identificar diversas causas para este fenómeno; basta señalar que hemos experimentado un periodo de expansión mundial muy interesante, con precios de materias primas en alza. En este sentido, faltaría un análisis económico más riguroso para señalar con contundencia cuáles han sido las causas económicas de fondo.

Ello apoya la tesis que pretendo explicar: que el proceso APC brindó al Perú la oportunidad de clarificar su política comercial y abrazar la integración con el mundo de una manera más activa (reduciendo aranceles y negociando con sus principales socios) y, de esta manera, recrear un buen clima para los negocios, el comercio exterior y la atracción de inversiones que han permitido una mayor diversificación y crecimiento de sus exportaciones en comparación con sus pares andinos. Y ese ha sido un elemento adicional importante a las preferencias arancelarias con los Estados Unidos y los precios de las materias primas, de los que también disfrutaron los demás países.

Evidentemente, esta política comercial se complementa con otras políticas macroeconómicas sanas y promotoras del crecimiento. Por ello, Perú puede mostrar los mayores niveles de crecimiento con los menores niveles de inflación de la región en los últimos años (ver cuadro 5).

Cuadro 5

	Inflación		Crecimiento	
	2007	2007	2006	2007
Bolivia	4,9	11,7	4,8	4,6
Colombia	4,5	5,7	7	8,2
Ecuador	2,9	3,3	3,9	1,9
Perú	1,1	3,9	7,6	8,9

Fuente: CEPAL, CORPRESEARCH.

a. ¿Cómo nos ven en el exterior?

Para responder esta pregunta de manera objetiva, hemos tomados tres indicadores:

- En el caso del comportamiento del «riesgo país», medido como la diferencia en las tasas de interés entre los bonos del tesoro americanos y los bonos de los países andinos, de acuerdo con datos del Banco Central de Reserva del Perú, el «riesgo país» del Perú ha sido consistentemente menor al de Ecuador, e incluso al de Colombia, por lo menos desde el año 2004. Ello significa que los inversionistas ven con mayor confianza las políticas y situación económica y política de nuestro país, en comparación con las de sus pares andinos. Cabe señalar que no se cuenta con este indicador para Bolivia, porque su mercado de emisiones es reducido.
- En cuanto a «clasificación de riesgo» por las tres compañías clasificadoras más importantes del mundo, a diciembre de 2008 el Perú contaba con el «grado de inversión» en dos de ellas (S&P y Fitch), Colombia estaba cerca de tener

alguno y los papeles de Bolivia y Ecuador estaban clasificados como «especulativos». Este indicador es sumamente importante, no solo porque significa que los analistas internacionales te otorguen un «sello de calidad y seriedad» por tus políticas, sino que la clasificación de «grado de inversión» te brinda el acceso a fuentes de financiamiento más baratas y de mayor largo plazo, consolidando el crecimiento de tu economía.

- Los montos de inversión extranjera neta son los indicadores más contundentes de cómo nos miran desde el exterior y, más aún, de cómo nos diferencian entre los países andinos, donde se observan dos tendencias opuestas. Según datos de la Comunidad Andina y la CEPAL, desde 2003 la inversión extranjera dirigida hacia Colombia y Perú ha crecido, mientras la dirigida a Bolivia y Ecuador se ha reducido.

En concreto, los diversos agentes externos (analistas internacionales e inversionistas) no observan a la Comunidad Andina como un bloque monolítico de países con políticas similares y objetivos comunes, sino que llegan a diferenciar entre nuestras visiones de política y objetivos, otorgando mayor o menos confianza a los que consideran se encuentran por un camino de sano crecimiento y desarrollo o no.

En el caso del Perú, los más de quince años de reformas y políticas macroeconómicas sensatas y, ahora, una política comercial clara y abierta al mundo, nos han ganado la confianza de los analistas e inversionistas sobre nuestro futuro crecimiento.

b. En este contexto, ¿es posible una mayor integración andina?

Para responder esta interrogante es preciso señalar que los países andinos ya hemos dado importantes pasos hacia la integración en las más de tres décadas que tiene este proceso. En la actualidad, tenemos una efectiva zona de libre comercio entre nuestros países y abundante normativa supranacional que va más allá de los temas simplemente comerciales, así como instituciones como una Secretaría General, un Parlamento, un Tribunal, entre otras.

La pregunta en todo caso sería si es que podemos integrarnos más profundamente en términos comerciales y económicos para lograr una unión aduanera con un AEC primero y un mercado común con políticas macroeconómicas coordinadas posteriormente.

Para ello podemos repasar tres aspectos que hemos analizado:

- **Visión comercial:** el Perú tiene una visión comercial de apertura e integración al mundo, por ello cuenta con una agresiva agenda de negociaciones comerciales y ha reducido considerablemente sus aranceles en los últimos años; en cambio, la visión sus socios andinos es contraria, y en el caso arancelario, incluso han

corregido aranceles hacia arriba. Dadas estas circunstancias, el consenso para lograr un AEC y una unión aduanera es prácticamente imposible.

- **Flujos comerciales:** las exportaciones peruanas están diversificadas respecto de sus mercados de destino. Los más importantes son los de Estados Unidos, Europa y Asia. En 2007, la Comunidad Andina (incluyendo Venezuela) solo representó el 7,1% de las exportaciones totales y el 14,1% de las importaciones totales. Es claro que no son montos que puedan ser considerados sin importancia, especialmente porque gran parte de las exportaciones peruanas a la región son productos no tradicionales, pero tampoco significa un mercado suficientemente importante como para cambiar las políticas de Estado en cuanto a apertura e integración por el mundo.
- **Política macroeconómicas y de inversión:** el Perú mantiene desde hace casi veinte años políticas fiscales y monetarias que le han permitido mantener un nivel de inflación bajo e importante crecimiento económico; asimismo, es completamente abierto a la inversión extranjera, a la cual brinda las mismas condiciones y preferencias que a la doméstica. Tanto es así que los TLC firmados tienen fuertes provisiones de protección de inversiones. En contraste, Ecuador está dolarizado, y junto con Bolivia, mantienen políticas poco amigables, por decir lo menos, con la inversión extranjera. De ahí su cada vez menor flujo de atracción de inversiones y calificación de riesgo, entre otros indicadores.

Solo por estos factores resulta fácil entender que, en estas condiciones políticas y económicas, no es posible una mayor integración andina comercial o económica.

3.2.2 La carrera de los TLC

Al igual que otros países latinoamericanos, como México y Chile en su oportunidad, luego del proceso APC, el Perú tuvo las bases para ingresar a la dinámica de los acuerdos de libre comercio bilaterales y negociar con sus principales socios comerciales o países en los que el potencial era atractivo.

Estas bases son: (i) se formó un equipo negociador multisectorial y multitemático ya afiatado, tanto en lo que respecta al conocimiento y manejo técnico de cada uno de los temas de negociación como en las formalidades de la coordinación interna con el sector privados y otras instancias, y (ii) se tenían todos los objetivos y «líneas rojas» (temas sensibles) completamente detallados y claros.

El cuadro 6 muestra el estado actual de las negociaciones comerciales del Perú:

Cuadro 6

País/bloque	Posible futura negociación	Etapa			
		Negociación	Revisión legal	Implementación	Vigente
CAN					X
Canadá					X
Chile					X
Cuba					X
EE.UU.					X
MERCOSUR					X
México					X
Singapur					X
China					
Tailandia					
EFTA					
Corea del Sur		X			
Unión Europea		X			
Japón		X			
Australia	X				
Brunei	X				
CARICOM	X				
Centroamérica	X				
India	X				
Marruecos	X				
Nueva Zelanda	X				
Rusia	X				
Sudáfrica	X				
Vietnam	X				

Elaboración: COMEXPERU.

3.2.3 Otros foros

Con respecto a los foros regionales o multilaterales en los que el Perú participa, se pueden identificar las siguientes características durante esta segunda etapa.

a. La explotación del Foro APEC

La actividad del Perú en este Foro se dinamizó sustancialmente en los últimos años, no solo porque Perú sería sede en el 2008 sino porque finalmente se aprovechó el privilegiado espacio que nos brindaba para consolidar la agenda bilateral con las economías más importantes del Asia - Pacífico.

APEC Perú 2008 fue un éxito en términos de organización y convocatoria y, sobre la base de una agenda comercial clara, se aprovechó para hacer las gestiones para iniciar (y culminar en algunos casos) negociaciones con Canadá, Singapur, China, Corea y Japón. La agenda quedó pendiente para países como Australia, Rusia y Nueva Zelanda.

b. La muerte del ALCA

Como señalamos anteriormente, ya para fines del año 2003 era evidente la poca voluntad política para que el proceso avance destrabando temas sensibles, como la eliminación de subvenciones agrícolas, mayor profundidad de normas *antidumping*, negociación del comercio de servicios e inversión, entre otros varios puntos.

La posición de Estados Unidos es que los subsidios agrícolas y sus barreras a las importaciones deben ser discutidos en la OMC. Con mayor o menor énfasis, Brasil y Argentina no aceptan incluir en el ALCA la liberación de los servicios (financieros y telecomunicaciones, entre ellos), las compras gubernamentales o la propiedad intelectual (patentes, concretamente).

En términos formales, las negociaciones se encuentran «suspendidas» desde 2003, y hasta el momento, ningún país ha expresado interés alguno en reiniciarlas. Es más, los acontecimientos de los últimos años (las negociaciones de los Estados Unidos y Canadá con otros países de la región y Perú, Brasil queriendo empujar la Ronda Doha, entre otros) hacen evidente que el proceso ALCA ya quedó en el olvido.

Para el Perú, el proceso ALCA fue útil en la medida en que nos brindó una base institucional sobre la que se armó la estructura para la organización del proceso APC con Estados Unidos y su relación con la sociedad civil («Comisión ALCA Perú»).

c. El coma de la OMC

Luego del fracaso de la Ministerial de Cancún y los pocos avances de la Ministerial de Hong Kong, la Ronda Doha ha entrado en un estado de inmovilidad, a pesar de los esfuerzos de los países más significativos y de Pascal Lamy, director general de la Secretaría. Las diferencias de intereses y posiciones negociadoras se mantienen distantes, y la atención tanto de Estados Unidos como de Unión Europea se ha dirigido a los procesos bilaterales. Cabe señalar que la crisis internacional tampoco ha abonado en favor de cada vez mayores compromisos en materia comercial.

Pero, ¿estamos en un escenario similar a lo que sucedió con el ALCA? Personalmente considero que no. Lo que debe quedar claro es que las negociaciones multilaterales son procesos de larga maduración por la magnitud de los intereses económicos y políticos en juego. La Ronda Uruguay estuvo programada para durar cuatro años y terminó casi en ocho, pero fue la Ronda más exitosa y ambiciosa en

la historia (originó más de veinte acuerdos que abarcan todas las esferas comerciales conocidas y dio origen a la OMC).

Por ello, los negociadores más experimentados conocen que los retrocesos y contrariedades son intrínsecos a estos procesos. La Ronda Uruguay sufrió el fracaso de varias reuniones ministeriales, como la de mitad de periodo en Montreal en 1988 y la que debió ser la reunión final de diciembre 1990 en Bruselas; no obstante, el resultado final varios años después fue exitoso.

El fracaso de la ministerial de Seattle en noviembre 1999 fue más duro de aceptar, pues significaba que se frustre el lanzamiento de la primera ronda de negociaciones comerciales de la OMC o Ronda del Milenio (Bhagwati, 2004). Sin embargo el sistema multilateral de comercio no colapsó y se lanzó una nueva Ronda en Doha en 2001.

Lo importante es que los países principales mantienen su interés en la Ronda. Los Estados Unidos son conscientes de que es el único foro en que puede negociar con la Unión Europea y Japón la reforma del comercio agrícola, y con los países en desarrollo «grandes» (Brasil, India y Sudáfrica) la liberalización de los bienes industriales y servicios. Por ello, se puede asegurar que las negociaciones van a continuar y que algún día culminarán.

d. Compromiso del Perú con la Ronda Doha

Doha se enmarca dentro de la política comercial del Perú como una herramienta de largo plazo que nos debe brindar el complemento normativo a los acuerdos bilaterales que estamos negociando, especialmente en los temas comerciales más sensibles. Por ello, en el marco multilateral, lo importante para un país pequeño y con limitados recursos negociadores es tener las prioridades bien definidas.

En este sentido, el Perú apoya decididamente el avance de las negociaciones en los temas más importantes: agricultura, NAMA y servicios; pero tiene claro que un tema prioritario y específico a nuestros intereses es establecer una relación entre el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados al Comercio (ADPIC) y el Convenio de Diversidad Biológica que brinde una protección efectiva de nuestros recursos genéticos y conocimientos tradicionales.

Desde hace varios años, el Perú y otros países en desarrollo «megadiversos» han presentado continuas propuestas de negociación en el Consejo de Propiedad Intelectual y el Comité de Negociaciones Comerciales indicando que una herramienta concreta para lograr ese objetivo es la modificación del artículo 29 del ADPIC, con el fin de incluir el requisito de divulgación (del origen del recurso genético y conocimiento tradicional, prueba del consentimiento informado previo y prueba del acceso y distribución de beneficios) en el sistema de patentes.

El objetivo es bastante ambicioso, si se toma en cuenta la importancia que tiene el acuerdo de los ADPIC para los países desarrollados y su interés en que no se abra dicho acuerdo para modificación. Sin embargo, se han realizado todos los trabajos técnicos para que se tenga claridad sobre el interés e importancia de este tema para el Perú y, de esta manera, impulsar nuestra posición en Ginebra y lograr que ingrese en la agenda de negociaciones de corto plazo. El Perú tiene un liderazgo claro en este tema, junto con Brasil y la India.

Esta claridad de objetivos y su puesta en marcha a través de medidas concretas (ingreso del Perú al grupo CAIRNS en agricultura, apoyo de la «fórmula suiza» en las negociaciones de acceso a mercados para productos no agrícolas o liderazgo en este tema de propiedad intelectual) le han valido al Perú un reconocimiento especial en el marco de estas negociaciones para dejar de ser parte del «pelotón» tomador de las decisiones de otros y ser llamado a formar parte de las «mini ministeriales» de no más de veinticinco países que son llamados a discutir y tratar de impulsar el proceso.

3.3 Implementación del APC con Estados Unidos y su impacto en la competitividad

De lo argumentado hasta este punto, queda claro que los beneficios reales del APC con Estados Unidos serán bastante mayores que lo estimado. Sin embargo, un aspecto poco valorado en su total dimensión es la oportunidad que brindó al Ejecutivo de emitir decretos legislativos para su implementación y aprovechamiento, con el fin de mejorar la competitividad en varias áreas económicas. Su aprobación en este Congreso hubiera sido imposible o habría consumido demasiado tiempo y capital político.

La importancia radica en que cada ley es una reforma en sí misma, todas ellas de clamorosa urgencia. Su impacto no será inmediato, pero en definitiva, consolidará el crecimiento y la mayor inversión en el Perú para el mediano y largo plazo. Por ejemplo, tenemos los siguientes decretos legislativos y su potencial impacto:

- Puertos (DL 1022). Norma indispensable en el proceso de concesiones para eliminar nuestro enorme déficit de infraestructura portuaria. Al clasificar los servicios portuarios como «públicos esenciales», se evitará que el comercio exterior peruano sea secuestrado, como ocurrió en la última huelga portuaria, en perjuicio de miles de empresas y trabajadores. Al permitir la integración vertical, se replicaría la práctica habitual en otros puertos eficientes del mundo donde un solo operador brinda los servicios. Dadas las restricciones físicas evidentes y con un buen contrato, regulación y competencia de otros puertos, se puede lograr eficiencia y precios competitivos.

Junto con la nueva Ley de Aduanas (DL 1053) se cerraría un círculo virtuoso que impulsará sustancialmente la competitividad del comercio exterior.

- Servicio Civil (DL 1023 - 26). No puede haber reforma del Estado sin priorizar el capital humano. Estas leyes van a la médula del problema incorporando sistemas de evaluación, incentivos por méritos y visión gerencial en la administración de los recursos. El valor de un aparato público que premie la eficiencia, maneje los recursos racionalmente y no trabe al sector privado es incalculable.

En el anexo 1 se puede ver la lista completa de decretos legislativos emitidos.

3.4 Desempeño del comercio peruano en la segunda etapa

El comercio peruano ha tenido un sobresaliente desempeño en estos últimos años. Su recuperación luego del estancamiento de fines de la década de 1990 ha sido notable.

A continuación presentaremos varios indicadores:

3.4.1 Crecimiento del comercio

Si se observa la evolución de las exportaciones e importaciones totales en el periodo 1993 - 2008 (ver gráfico 4), se puede identificar claramente que hubo un periodo de estancamiento en nuestro comercio exterior entre los años 1999 y 2002, precisamente durante los años en los que se tuvo poca claridad en cuanto a nuestra política y objetivos comerciales.

A partir del año 2003, se observa un crecimiento extraordinario en ambos rubros. Al principio, las exportaciones crecieron en mayor medida, por lo que se llegó a tener un superávit comercial significativo, pero luego las importaciones se dinamizaron lo suficiente como para cerrar esta brecha.

Esto se comprueba en el cuadro 8. Mientras que en el periodo 2000 - 2005 las exportaciones crecieron un promedio anual del 20% y las importaciones alcanzaron el 11%, durante el periodo 2005 - 2008 las exportaciones crecieron 25% y las importaciones 32%.

a. Exportaciones

Al analizar con mayor detenimiento la evolución de las exportaciones tradicionales y no tradicionales (ver gráfico 5), se observa que ha habido un importante aumento de ambas en esta segunda etapa.

A pesar de que la participación de ambas en las exportaciones totales continúa siendo bastante diferente, lo que debe resaltarse es que no solo ha habido un crecimiento importante de los productos tradicionales o materias primas como los

minerales y agrícolas básicos, sino también de los no tradicionales en sus diferentes sectores.

En el cuadro 9 vemos que ambos rubros han experimentado muy altas tasas de crecimiento. No obstante, es preciso aclarar que el incremento de las materias primas no solo se explica por un aumento del volumen de exportación sino también por los precios históricamente elevados que se logró obtener en el periodo 2005 - 2008. Ello no ocurrió con las exportaciones no tradicionales, por lo que sus tasas de crecimiento sí son explicadas principalmente por mayores volúmenes de exportación y diversificación de productos, lo cual significa mayor producción y mayor creación de trabajo y riqueza descentralizada.

b. Importaciones

Por el lado de importación, en el gráfico 6 vemos el importante crecimiento que la importación tuvo en los últimos cinco años y en todos sus rubros, según la Clasificación segúin Uso o Destino Económico (CUODE).

El cuadro 10 muestra claramente que el dinámico crecimiento de las importaciones se explica principalmente por los insumos y bienes de capital, es decir, inversión privada, ya sea destinada para el mercado interno (construcción, infraestructura, industria, etc.) o para las exportaciones (minería, industria, agroexportación, etc.), o mejor dicho, preparándose para los acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos y los demás.

En las siguientes secciones desarrollaremos aspectos más específicos sobre la evolución de las exportaciones y que muestran claramente las dos características que hemos identificado en esta segunda etapa: la diversificación de las exportaciones y el crecimiento importante de las exportaciones no tradicionales.

3.4.2 Principales productos de exportación no tradicional

En el gráfico 7 aparecen los quince principales productos de exportación no tradicional. Como vemos, están bastante diversificados por sector, ya que tenemos productos agrícolas, industriales, químicos, madereros y pesqueros.

Asimismo, se observa que todos estos productos han acelerado su ritmo de crecimiento en esta segunda etapa. Es casi seguro que ello se debe a la renovación y ampliación del antiguo ATPA a través del nuevo ATPDEA, las preferencias de la Unión Europea y la mayor claridad de la política comercial que incentivó y brindó mayor seguridad a los inversionistas nacionales y extranjeros para apostar por la exportación.

3.4.3 Diversificación de productos y empresas

El gráfico 8 demuestra que ha habido una importancia diversificación de nuestras exportaciones, lo cual implica mayor producción, crecimiento descentralizado y creación de empleos.

Un mayor número de empresas exportadoras significa mayor cantidad y calidad de empleos.

Un mayor número de productos (o partidas exportadas) significa diversificación hacia productos de mayor valor agregado.

3.4.4 Cambios en el patrón de exportaciones

Finalmente, en el gráfico 9 observamos cómo ha cambiado el patrón de nuestras exportaciones en cuanto a los países de destino.

Los cambios más resaltantes son la menor participación de los Estados Unidos (de 25% a 19%), el importante crecimiento de China (de 6% a 12% de nuestras exportaciones) y de Suiza (de 4% a 11%). En preciso aclarar que el aumento de la participación de Suiza se explica principalmente por las mayores exportaciones de oro hacia dicho país. Asimismo, se espera que, cuando entre en vigencia el TLC con China, su participación como socio comercial aumente de manera sostenida.

Lo que se debe resaltar es que nuestra canasta de países destino está bastante diversificada.

3.5 Del 2009 en adelante: post crisis internacional, ¿*ad portas* de una tercera etapa?

En concreto, hemos visto que la segunda etapa de nuestra política comercial y comercio exterior que hemos identificado se caracteriza por: (i) claridad en los objetivos, y (ii) éxito en los resultados.

No obstante, el Perú no ha podido «blindarse» de la crisis económica y financiera internacional, y a partir de finales de 2008 se comenzaron a sentir los efectos negativos. Es más, las áreas más perjudicadas han sido las del sector externo, tanto por una reducción de la demanda de nuestras exportaciones como por la caída de los precios internacionales de estas.

Por si esto no fuera poco, se han observado voluntades proteccionistas tanto en el plano interno como en el externo. Internamente, no han faltado los grupos de interés que han solicitado con mayor presión medidas de defensa comercial, como salvaguardias o *antidumping*, al mismo tiempo que aumentos de aranceles para determinados productos.

Asimismo, ha habido propuestas más sutiles, pero bastante confusas, sobre la necesidad de desarrollar la «exportación hacia adentro», concepto que los proponentes hasta ahora no definen pero que podría hasta abarcar el fallido «desarrollo hacia adentro» que se intentó en el pasado.

En el ámbito internacional, la crisis ha tenido mayores efectos y, por ende, estas voluntades proteccionistas sí se han plasmado en medidas concretas, como la salvaguardia de Ecuador, los obstáculos técnicos al comercio de Argentina o Brasil, entre otras³¹.

Ante este escenario, cabe preguntarnos si no estaremos *ad portas* de lo que Bhagwati llamaría un tercer *export pessimism*, a escala tanto global como doméstica, que desincentivaría la visión proexportadora de los países en desarrollo, entre ellos el Perú, y los llevaría a intentar nuevamente fallidos esquemas como el «desarrollo hacia adentro» a través de mayor proteccionismo.

Por lo pronto, esta crisis internacional ha brindado más bríos a los que están en contra de la economía de mercado y de libre comercio, y algunos incluso han señalado que este es su fin. Lamentablemente, y aun antes de que se desatase la crisis, algunos países de nuestra región estaban sintiendo los resultados de lo que se ha llamado «socialismo del siglo XXI» que no es más que el mismo rancio conjunto de políticas fallidas que ya hemos sufrido por casi dos décadas.

Personalmente, considero que es poco probable que exista un retroceso significativo a escala global acerca de la visión exportadora por parte de los países que ya la han adoptado como centro de sus políticas comerciales, y en ese grupo incluyo al Perú de manera contundente. Es cierto que la crisis internacional ha deprimido el comercio de manera sustantiva y cualquier mejora sería paulatina, pero existen varios favores que sustentan esto; principalmente porque ya ha pasado antes.

¿Qué nos diría Bhagwati sobre la posibilidad de un tercer *export pessimism*?

Es preciso recordar que Bhagwati (1988) ubica temporalmente al primer pesimismo en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial y lo define como el que considera que las exportaciones de los países en desarrollo están limitadas por fuerzas determinadas por el mercado o cambios en los procesos de producción que no las benefician; en cambio, el segundo pesimismo está ubicado luego de la recesión de la década de 1970 y la crisis de la deuda de los años ochenta y se basa sobre la creciente amenaza proteccionista de los países desarrollados a partir de mediados de la década de 1980.

³¹ Ver semanario *ComexPerú* 503, 507, 513, entre varios otros números.

Como vemos, este segundo proteccionismo tiene bastante parecido con lo que está sucediendo actualmente. En esa oportunidad, Bhagwati consideró que esta amenaza proteccionista no era en realidad tan importante o que podía ser controlada a través de esfuerzos multilaterales. Por ejemplo:

- Indicó que algunas publicaciones académicas serias habían demostrado que no solo el comercio mundial había crecido más que el producto mundial durante el periodo 1970 - 1983, sino que las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo a los industriales habían crecido casi el doble de rápido que las exportaciones de estos países entre ellos, precisamente en el periodo en el que los países de la OECD crecían muy poco, aumentaba el desempleo y se implementaban extensamente las mayores medidas proteccionistas, como medidas no arancelarias, mucho antes de su eliminación o estricta regulación en los acuerdos de la OMC, que entraron en vigor en 1995.

Baldwin (1982 y 1985), Yoffie (1983) y Bhagwati (1986) intentaron explicaciones a este enigma, pero para efectos del artículo basta concluir que en estos momentos de apertura comercial multilateral, con las barreras arancelarias en caída general y las no arancelarias bastante controladas con respecto a las utilizadas en las décadas de 1970 y 1980, estos aislados arrebatos proteccionistas no justificarían racionalmente una decisión de cambiar de modelo de desarrollo para un país que apuesta por el crecimiento exportador.

- Reconoció que las empresas multinacionales y sus sistemas de producción globalizada se habían convertido en una poderosa fuerza que compensaba los intereses proteccionistas y los mantenía al margen. El mecanismo era claro para las multinacionales que se instalaban en un país no para que este sea su mercado principal (en cuyo caso el proteccionismo sí pagaría), sino para que sea su plataforma de exportación hacia otras regiones. En tal caso, el proteccionismo pondría en riesgo esas inversiones, por lo que galvaniza los intereses de todas estas empresas multinacionales instaladas y las hace pelear por mantener el mercado abierto. Las llama *trade - reinforcing political pressures*.

Es muy claro que este fenómeno se ha profundizado conforme la globalización de la producción y el comercio se ha expandido a la gran mayoría de países desarrollados y en desarrollo importantes. En el caso del Perú, nos encontramos en un momento de bastante expectativa por recibir importante inversión extranjera para diferentes sectores productivos; es más, nuestra estrategia es convertirnos en un *hub* comercial y productivo entre el Asia - Pacífico y nuestra región.

Hay dos factores que nos diferencian de la década de 1980 y que apoyan el argumento de que las amenazas proteccionistas no son tan importantes como para que nuestra estrategia de desarrollo hacia fuera deba siquiera ser repensada, pero los mencionamos brevemente porque son claros:

- La OMC y los TLC. Los acuerdos de la Ronda Uruguay en el ámbito multilateral y los TLC en el bilateral nos brindan un nivel mínimo de acceso a mercados y predictibilidad de las normas comerciales sustancialmente mayor al existente en la década de 1980. Ambos mecanismos implican una gran barrera de contención a las aventuras proteccionistas que nuestros socios comerciales puedan tener.
- Nuevos «motores del crecimiento». Los mercados internacionales más atractivos ya no se limitan a los de la OECD, es decir, Europa, Japón y los Estados Unidos, como en la década de 1980. Ahora no solo tenemos a los países llamados BRIC (Brasil, Rusia, India y China) como nuevos motores del crecimiento mundial, sino a una amplia gama de países con altos y medianos ingresos fruto del crecimiento sostenido por el desarrollo proexportador: tigres asiáticos. Precisamente, nuestra estrategia comercial está dirigida a venderles nuestros productos y atraer su inversión, es decir, hacer negocios con ellos.

Por todo lo expuesto, creo haber dejado claro que no es razonable adoptar una actitud pesimista respecto del desempeño futuro de nuestras exportaciones, y menos aún, que nos haga cambiar de modelo de desarrollo a uno que «mire hacia adentro». La crisis internacional nos ha impactado de manera importante en este sector tan emblemático, pero va a pasar, tal como nos indican las señales de recuperación observadas en nuestros principales socios³².

El mensaje que debemos resaltar es que hay que estar preparados para aprovechar la nueva etapa de crecimiento global, adoptando una real estrategia proexportadora para lograr todos los beneficios de ella en el futuro próximo.

4. AGENDA INTERNA PROEXPORTADORA

Como señalé anteriormente, uno de los beneficios del proceso APC es que ha sido el catalizador de la consolidación de la reforma comercial y de poner el tema de la competitividad o «agenda interna para aprovechar los TLC» en el primer punto de la agenda económica.

³² Ver semanario *Comexperú* 541.

Luego del proceso APC, el afán de los hacedores de política y empresarios desde el más alto nivel es tomar las medidas que sean necesarias para ser cada vez más competitivos, reducir costos, facilitar más el comercio y eliminar trámites burocráticos innecesarios, entre otras medidas, con la finalidad de que el crecimiento y diversificación de nuestras exportaciones continúe con el mismo dinamismo.

4.1 Evolución de la agenda de interés para el comercio exterior

Esta evolución es extremadamente positiva porque, como explicaremos posteriormente, permite obtener todos los beneficios de una política proexportadora o de «desarrollo hacia fuera».

Antes del proceso APC, las prescripciones de política comercial más serias, como las recomendaciones presentadas por Abusada *et al.* (2001), se limitaban a «profundizar la apertura doméstica, y ordenar la secuencia y el ritmo de negociaciones en función de la importancia relativa de cada bloque o grupo de socios de comercio del Perú, el objeto de la integración económica, el grado de apertura, la estabilidad y el tamaño de su economía y el patrón y estructura de comercio».

Implícitamente, se consideraba que la acción de la política comercial estaba limitaba o concernía principalmente a la política arancelaria y a las negociaciones comerciales como herramientas de integración al mundo.

Con la creación del MINCETUR, esta visión sobre la cobertura de las políticas comerciales que el Estado debería atender se amplió de manera explícita e institucional al desarrollo del comercio. En ese proceso se estableció el Plan Estratégico Nacional de Exportación (PENX) que tiene los siguientes componentes: (i) desarrollo de oferta exportable (identificación de oferta exportable, programas de mejoras de la calidad y agenda de competitividad); (ii) desarrollo de mercados (promoción comercial, estudios de mercado); (iii) facilitación de comercio (infraestructura, financiamiento), y (iv) desarrollo de la cultura exportadora (capacitación en temas de exportación y desarrollo de capital humano).

No existe una evaluación del impacto del PENX en cuanto al logro de sus objetivos; no obstante, en su momento sí fue parte de los mecanismos que permitieron una estrecha coordinación público privada para situar al tema del comercio exterior en el lugar de importancia que tiene actualmente dentro de las políticas económicas. Abrió los espacios de discusión y fue tribuna para presentar e impulsar propuestas.

De los componentes mencionados, el que más ha atraído la atención en los últimos años ha sido el de facilitación de comercio concerniente con la infraestructura, como los puertos, aeropuertos, carreteras, trenes, etc., así como con la logística para el comercio exterior, tanto por el dramático atraso que tenemos y que se refleja en

importantes sobrecostos como por las medidas que se están tomando actualmente para solucionarlo (por ejemplo, concesiones a la inversión privada, nueva Ley General de Aduanas y su reglamento, Ventanilla Única de Comercio Exterior, entre otras).

En esta sección final, vamos a brindar un contenido más conceptual a esta agenda ampliada de intereses para el comercio exterior y a presentar los elementos más relevantes de la agenda interna para mejorar nuestra competitividad en la actualidad.

Consideraciones conceptuales

Primero recordemos que Bhagwati (1988) definía lo siguiente:

$EER_x < EER_m$ estrategia de sustitución de importaciones

$EER_x = EER_m$ estrategia de promoción de exportaciones

$EER_x > EER_m$ estrategia de ultra promoción de exportaciones

Donde:

EER_x = tipo de cambio efectivo para las exportaciones de un país, incluye no solo los soles que se reciben por cada dólar de exportación (tipo de cambio nominal) sino también los soles provenientes de cualquier subsidio a las exportaciones, devolución de impuestos y cualquier asignación especial que incentive esta actividad.

EER_m = tipo de cambio efectivo para las importaciones de un país; a los soles que se usan por los productos que se importan (tipo de cambio nominal) se le suman los soles que se «usarían» por todo arancel, sobretasa resultante de restricciones cuantitativas u otros cargos contra las importaciones; en otras palabras, equivale al sesgo contra los productos importados o la «protección» que recibirían los que produzcan dichos bienes en ese país.

Asimismo, señala numerosa bibliografía académica del mayor nivel que demuestra de manera clara que la estrategia de promoción de exportaciones ha sido bastante exitosa para los países en desarrollo que la han adoptado, al contrario del fracaso sucedido en los países que adoptaron la sustitución de importaciones como estrategia de desarrollo.

Tanto es así que Bhagwati aclara que, partiendo de una situación en la que existe un sesgo antiexportador ($EER_x < EER_m$), basta que este sesgo se reduzca o quasi elimine para experimentar los beneficios de esta estrategia proexportadora. Es decir, no es necesario que el sesgo se revierta hasta llegar a ser $EER_x > EER_m$. A esa situación se le llama «estrategia de ultra promoción de exportaciones».

Otro aspecto relevante para los fines de esta sección es que Bhagwati (ob. cit.) señala que una estrategia de promoción de exportaciones no es sinónimo de «ausencia de intervención gubernamental». En sus propias palabras:

It is true that a *laissez - faire* policy would satisfy the requirement that $EER_x = EER_m$. This is not a necessary condition for this outcome, however. [...] In my judgment, such (government) intervention can be of great value, and almost certainly has been so, in making the EP strategy work successfully. By publicly supporting the outward - oriented strategy, by even bending in some cases toward ultra - export promotion, and by gearing the credit institutions to supporting export activities in an overt fashion, governments in these countries appear to have established the necessary confidence that their commitment to the EP strategy is serious, thus inducing firms to undertake costly investments and programs to take advantage of the EP strategy. [...] Therefore, explicit commitment to an activist, supportive role in pursuit of the EP strategy, providing the assurance that it will be protected from inroads in pursuit of numerous other objectives in the near future, would appear to constitute a definite advantage in reaping the benefits of this strategy.

Como vemos, para Bhagwati los beneficios de una estrategia proexportadora son tan contundentes que hasta aceptaría intervenciones bastante activas del gobierno para convencer a los inversionistas sobre el camino adoptado e incentivarlos a producir para el mercado externo.

Sobre este punto, es claro que se necesita un análisis cuantitativo más riguroso, pero por lo menos resulta coincidente observar cómo el comercio exterior (las exportaciones no tradicionales y las importaciones dirigidas a la inversión productiva de hasta un 42% de crecimiento promedio anual en el caso de los bienes de capital) se dinamiza de manera sustancial en esta segunda etapa en la que toda la voluntad política (desde el más alto nivel) está dirigida hacia la apertura comercial y la integración del Perú al mundo.

¿Se puede decir que el Perú ha adoptado una clara estrategia de promoción de las exportaciones?

Por lo expuesto en el anterior punto queda claro que la política comercial anterior a 1990 tenía un severo sesgo antiexportador y que la reforma comercial, con su sistemática reducción de aranceles y medidas no arancelarias, redujo ese sesgo considerablemente. Tanto es así que hemos experimentado un crecimiento del comercio —y específicamente de las exportaciones— bastante importante, con diversificación de productos, regiones de exportación, mayor número de empresas y creación de trabajos, entre otros efectos positivos.

No obstante, ¿se puede decir con toda seguridad que tenemos una real política de promoción de exportaciones? Es decir, en términos utilizados por Bhagwati, ¿estamos en la igualdad $EER_x = EER_m$ y, por ende, estamos obteniendo *todos los beneficios posibles* de una política así?

Es relevante regresar a la discusión sobre los temas que deberían ser de interés de una política comercial proexportadora. Si tomamos una versión restringida de la política comercial como la expuesta en Abusada *et al.* (2001), se podría creer que sí estamos cerca de esa igualdad ya que hemos limpiado gran parte de las distorsiones existentes a través de la reforma comercial³³ de inicios de la década de 1990 y que continuamos con las reducciones arancelarias del 2007 y 2008.

Pero lo que propongo en este documento es que, al menos en términos conceptuales³⁴, la definición de «tipo de cambio efectivo» que propone Bhagwati deba ser ampliada a todos los aspectos y actividades que otorgan beneficios o mayor competitividad a los exportadores (y evidentemente, los incentiva a seguir exportando) e incentivos a los productores para producir para el mercado interno o para sustituir bienes importados.

Incluyendo todos esos aspectos y actividades, recién podremos evaluar de manera certera si en verdad estamos cada vez más cerca de eliminar todo sesgo antiexportador y, por ende, desarrollar todo el potencial exportador que tenemos.

Para no entrar en debates sobre la necesidad de subsidios o mecanismos similares para la promoción de exportaciones, presento un ejemplo más transversal. Imaginemos que para un análisis de política consideramos la visión restringida y que nos baste con profundizar la liberalización unilateral y continuar con la agenda de negociaciones comerciales:

- **Trabas de infraestructura y logística.** Para el comercio exterior y la exportación en particular es fundamental contar con infraestructura (puertos, aeropuertos, carreteras, ferrocarriles, entre otros) y procedimientos aduaneros adecuados (rápidos, baratos, eficientes, etc.) para ser competitivos en el mercado mundial. En pocas palabras, nuestra infraestructura y procedimientos aduaneros actuales³⁵ están bastante retrasados, por lo que se han convertido en claras trabas y sobrecostos para nuestro comercio. Baste con señalar que el Instituto Peruano de Economía ha calculado que la brecha de infraestructura para el sector transportes era de 13 961 dólares en el año 2008.

Asumiendo un nivel de igualdad ($EER_x = EER_m$) y todo lo demás constante, ambos factores aumentan los costos del comercio, quitando dinero de los bolsillos a los exportadores (es decir, reduciendo los incentivos a la exportación), mientras que al mismo tiempo aumentan la protección «efectiva»

³³ Bhagwati también estaría considerando una visión así, dada la definición de EER que ha presentado.

³⁴ El cálculo del «tipo de cambio efectivo» correspondiente al Perú escapa de los alcances de este estudio.

³⁵ Se ha escrito bastante sobre ambas problemáticas en el Perú. Por lo pronto, recomiendo los semanarios *Comexperú* N.º 532 y N.º 540, y otros números, para quienes deseen profundizar.

a los productores domésticos incentivándolos a seguir produciendo para el mercado interno (mayor costo para importar, mayor protección al productor dirigido al mercado interno).

Con este ejemplo queda bastante claro cómo dos aspectos que no son parte de una política comercial en sentido estricto o tradicional tienen serios efectos en el desempeño exportador y en los incentivos que se da a los productores nacionales para dirigir sus bienes al exterior o al mercado interno.

Lo importante es que, como mencionamos al inicio de esta sección, el proceso APC brindó los espacios para tomar todas estas consideraciones en cuenta y canalizarlas a través de los que se denomina actualmente como la «agenda interna».

4.2 Agenda interna

Como ya vimos, la «agenda interna» consiste en un conjunto de medidas en diferentes áreas y a cargo de diferentes instituciones con la finalidad de aumentar la competitividad y facilitar el comercio exterior, aprovechando las oportunidades que nos brindan las negociaciones comerciales.

A continuación presentamos las más relevantes (lista no exhaustiva):

a. Reformas institucionales

- **SUNAT - Aduanas.** La reforma de la aduana peruana es fundamental para la facilitación del comercio exterior de bienes del Perú (simplificación de trámites, reducción de costos, dinamización de procedimientos, entre otros). Ya está en marcha el proceso de implementación de la nueva Ley de Aduanas y su reglamento, que deberían repotenciar esta institución y demandarán una mejora tecnológica y de procedimientos muy importante para esta y otras empresas privadas relacionadas con la cadena logística internacional. Se necesita el contundente apoyo financiero del Estado para que la implementación sea rápida y exitosa.
- **Entidades reguladoras de mercancías (SENASA, DIGESA, DIGEMID, MTC, etc.).** Algunas de estas entidades, como el SENASA, tienen una doble importancia. Por un lado, todas forman parte de la cadena de procedimientos y trámites para el comercio de bienes, especialmente en el caso de mercancías denominadas como «restringidas», que por su naturaleza o función necesitan permisos especiales para ingresar al Perú (pesticidas, celulares, químicos, armas, medicamentos, etc.). A pesar de que es un porcentaje minoritario del comercio peruano total (no más del 20%), su repercusión en la logística comercial es apabullante.

El sano flujo de la cadena es perturbado por todas las trabas que significan los complejos y engorrosos trámites que se deben seguir y la lentitud de estas entidades para dar los permisos respectivos, con lo que se aumentan los costos no solo para estas mercancías restringidas sino para todos los productos y agentes (transportistas, almacenes, agentes de aduanas, comercializadores, usuarios finales, entre otros), ya que la cadena logística es compartida.

Para mejorar esta situación se propone:

- i) estricta depuración de la lista de mercancías consideradas como restringidas y que, por ende, necesitan permisos de estas instituciones para ser exportadas o importadas. Existen varios productos cuyo comercio es ampliamente extendido en todo el mundo sin alguna complicación o han sido comercializados en el mercado peruano por bastantes años, por lo que no es razonable solicitar permisos para importar, por ejemplo, celulares. Se puede optar por retirarlos de la lista o por establecer mecanismos de «licencias o permisos automáticos» rápidos de obtener y que duren varios meses y para varios despachos, para así reducir los tiempos.
- ii) profunda reforma administrativa de dichas instituciones con el objetivo de simplificar o eliminar trámites engorrosos o injustificados que solo aumentan los tiempos o son focos de corrupción.
- iii) mejora presupuestal para elevar el nivel tecnológico y profesional de estas entidades, entre otros.

Por otro lado, entidades como SENASA, DIGESA, ex INRENA, ITP y la que se acaba de crear para supervisar nuestros recursos forestales tienen también una participación «activa» en el comercio internacional, ya que: (i) firman protocolos, por ejemplo, sanitarios, de buen manejo forestal, etc., con sus contrapartes de otros países, para facilitar el acceso de nuestros productos a otros mercados, y (ii) se encargan de supervisar el buen manejo de los recursos, la calidad y sanidad de los productos que exportamos.

Por todo ello, estas entidades deben ser repotenciadas, ya que son clave para el continuo desarrollo de productos de alta calidad en los sectores agroindustriales, forestal, pesquero, etc.

- ENAPU. Se debe eliminar, ya que es una traba para el desarrollo portuario y la mejora logística del comercio del Perú. Todos los puertos públicos existentes deben ser concesionados a empresas privadas; se debe dar luz verde a todos los proyectos de inversión privada que se presenten, y las tarifas, tasas, etc., deben ser reguladas por las autoridades públicas respectivas existentes.

- **Oficinas comerciales en el exterior.** Son importantes para la promoción de los productos peruanos en el exterior, así como para incentivar oportunidades de negocio para los exportadores peruanos, especialmente las pequeñas y medianas empresas y los productores no tradicionales. Por ello, se propone que (i) deben ser independizadas del Ministerio de Relaciones Exteriores y estar bajo el comando del MINCETUR o PROMPERÚ - Exportaciones directamente; (ii) todos los agregados o consejeros comerciales deben ser elegidos a través de concurso público abierto; (iii) su gestión debe ser plenamente supervisada a través de indicadores de gestión y éxito, y (iv) debe reforzarse su presupuesto para tener mayor eficacia, entre otros aspectos.
- **Direcciones regionales de comercio exterior.** Estas direcciones regionales son importantes para implementar las políticas nacionales que se diseñan y establecen en el gobierno central con respecto a facilitación de comercio y diversificación de las exportaciones, hasta la difusión de las negociaciones comerciales y sus oportunidades, entre otros. Por ende, deberían ser repotenciadas y elevar su nivel de profesionalización de ser el caso.
- **CITE.** Estas instituciones especializadas en diferentes áreas de la producción deberían ser repotenciadas para aumentar su impacto. Asimismo, debe considerarse complementar sus actividades con una que aún está ausente en el mercado y es cada vez más necesaria: la certificación de la calidad y estándares internacionales, en estrecha coordinación con el INDECOP y otras entidades responsables. Existe un gran vacío en nuestro mercado de entidades certificadoras (por ejemplo, laboratorios) y que sean reconocidas a escala internacional. Esta situación es un cuello de botella para el desarrollo de productos con cada vez mayor valor agregado, tanto en el sector agroexportador como en el manufacturero.

Es claro que lo ideal sería que estas certificadoras se generen por una iniciativa privada coordinada de diferentes empresas del mismo sector. Sin embargo, parece que todavía no existe la «masa crítica» de posibles clientes o usuarios que hagan esta iniciativa comercialmente rentable.

En este caso sí sería pertinente la participación pública (subsídios parciales o totales dependiendo de la zona geográfica y el sector económico) en el marco de estas instituciones ya existentes (CITE) para ofrecer estos servicios y minimizar estos cuellos de botella. Obviamente, es preciso realizar los estudios que justifiquen esta intervención y que prevean que en el futuro más próximo estos servicios deban ser brindados por empresas privadas (luego que se genere esa «masa crítica»).

Una justificación a esta clase de intervenciones está en los mismos argumentos que los utilizados para sustentar iniciativas, como las «asociaciones público privadas» en carreteras y obras de infraestructura: son servicios necesarios para seguir creciendo, de potencial gran impacto, pero que todavía no tienen una demanda suficiente para ser privatamente rentables. También se pueden formar alianzas con las universidades y centros de investigación científica.

b. Mejoras en la facilitación del comercio

- **Implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior.** Esta herramienta informática y de sistemas tiene como objetivo la simplificación e interconexión de los procesos entre las principales instituciones que tienen potestad de establecer «mercancías restringidas», p.e. SENASA, DIGESA, etc. El impacto significaría una sustancial mejora de la rapidez de la cadena logística de comercio exterior, al simplificar y eliminar trámites necesarios ante esas entidades para obtener los permisos.
- **Implementación de la Ley de Aduanas y su reglamento.** El nuevo modelo de despacho y las reformas en procedimientos, tecnología y en los operadores logísticos privados relacionados significará una mejora sustancial en el dinamismo de la cadena logística peruana.
- **Impulsar el programa de concesiones en aeropuertos, puertos, carreteras y ferrocarriles.** En este sentido, se debe fortalecer sustancialmente la autonomía, simplificación administrativa y protección del Estado a los funcionarios de la agencia promotora de la inversión privada (PROINVERSIÓN) y organismos reguladores, contra denuncias políticas o sin fundamento técnico y legal.
- **Impulsar las asociaciones público - privadas (APP), para facilitar el desarrollo de estos proyectos.**

Como vemos, el desarrollo de las exportaciones y el comercio exterior tiene implicancias transversales a varios sectores de la administración pública, lo cual no es comúnmente comprendido (Paredes, 2009). Sus complejidades e impactos van más allá de las responsabilidades y herramientas directas que tiene el MINCETUR.

Para lograr el verdadero desarrollo de este sector, el MINCETUR debe utilizar todo el peso político de su cartera y prestigio ganado para movilizar a los demás sectores y empujar la «agenda interna», la «competitividad real», el «aprovechamiento del TLC», o como se le quiera llamar. Es una tarea nada fácil, pero ineludible.

BIBLIOGRAFÍA

- Abusada, R., Du Bois, F., Morón, E. & Valderrama, J. (2000). La reforma incompleta. En R. Abusada, F. Du Bois, E. Morón, & J. Valderrama (eds.), *La reforma incompleta. Rescatando los noventa* (pp. 13-59). Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía.
- Abusada, R.; Illescas, J. & Taboada, S. (2001). *Integrando al Perú al mundo*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía.
- Balassa, B. (1971). *The Structure of Protection in Developing Countries*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Bhagwati, J. (1988). Export-Promoting Trade Strategy: Issues and Evidence. *The World Bank Research Observer*, 3(1), 27-57.
- Bhagwati, J. (2004). Don't cry for Cancún. *Foreign Affairs*.
- Donges, J. A. (1976). Comparative Study of Industrialization Policies in Fifteen Semi-Industrial Countries. *Weltwirtschaftliches Archiv*, pp. 626-659.
- Edwards, S. (1995). *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*. NY: Oxford University Press for the World Bank.
- Frankenhoff, C. (1962). The Prebisch Thesis: A Theory of Industrialism for Latin America. *Journal of Inter - American Studies*, 4(2), 185-206.
- Hira, Anil (2007). Did ISI fail and is neoliberalism the answer for Latin America? Re-assessing common wisdom regarding economic policies in the region. *Brazilian Journal of Political Economy*, 27(3), 345-356.
- Hopenhayn, B. (1982). Algunas notas sobre el «capitalismo periférico» de Raúl Prebisch. *Desarrollo Económico*, 22(86), 287-294.
- Iglesias, E. (1992). *Reflections on Economic Development: Toward A New Latin American Consensus*. Washington D.C.: Inter - American Development Bank.
- Instituto Peruano de Economía - IPE (2009). *El reto de la infraestructura al 2018. La brecha de la inversión en infraestructura en el Perú 2008*. Lima: IPE.
- Krueger, A. (1978). *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences*. Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing Company for National Bureau of Economic Research.
- Little, I., Scitovsky, T. y Scott M. (1970). *Industry and Trade in Some Developing Countries*. Londres: Oxford University Press.
- Paredes, R. (2002). La importancia de la OMC en los tiempos del ALCA y el TLC: hacia una estrategia de negociaciones comerciales: Perú 2003 - 200? *Apuntes*, (51), 2002 - II, pp. 27-48.

- Paredes, R. (2003). Interdependencia e interrelación de las relaciones comerciales internacionales. *Punto de Equilibrio*, 12(83), 6-7.
- Paredes, R. (2003). Negociaciones comerciales después de Cancún. *Perú Económico*, XXVI (11), 3-4.
- Paredes, R. (2004). Sobre el fracaso de Conferencia Ministerial de Cancún: causas y perspectivas. *Punto de Equilibrio*, 13(84), 6-7.
- Paredes, R. (2004). ¿La OMC es importante en los tiempos del ALCA y el TLC? Hacia una estrategia de negociaciones comerciales internacionales. Perú: 2003 - 200? *Agenda Internacional*, X (20), 45-77.
- Paredes, R. y Elmore, V. (2005). Camino a Hong Kong. ¿Hay luz al final del túnel? Sobre las negociaciones comerciales de la Ronda Doha. Antecedentes y perspectivas. *Perú Económico*, XXVIII (4), 17-18.
- Paredes, R. (2007). Aprovechar mejor las negociaciones comerciales. *Negocios internacionales*, 10(121).
- Paredes, R. (2008). Sacándole el jugo al TLC con EE.UU.. *Gestión*, 27 de junio, p. 30.
- Paredes, R. (2009). Estado de las negociaciones comerciales. *Negocios Internacionales*, 12(142), 8-9.
- Paredes, R. (2009). Retos para el nuevo ministro de Comercio Exterior y Turismo. *Gestión*, 16 de julio, p. 31.
- Paz Soldán, J. y Rivera, M. C. (2000). La reforma comercial y de aduanas. En R. Abusada, F. Du Bois, E. Morón y J. Valderrama, José (eds.), *La reforma incompleta. Rescatando los noventa* (pp. 257-312). Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía.
- Prebisch, R. (1950). The Economic Development of Latin America and its Principal Problems. *Economic Commission of Latin America, United Nations, Department of Economic Affairs* (Lake Success, Nueva York, 1950), 59 pp. Texto original en español.
- Prebisch, R. (1951). Interpretação do Processo de Desenvolvimento Económico. *Revista Brasileira de Economia*, 7-117.
- Prebisch, R. (1959). Commercial Policy in the Underdeveloped Countries. *American Economic Review*, 251.
- Prebisch, R. (1986). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo Económico*, 26(103), 479-502.
- Riedel, J. (1984). Trade as the Engine of Growth in Developing Countries, Revisited. *Economic Journal*, 56-73.
- Sociedad de Comercio Exterior del Perú - *Comexperú*. Semanario *Comexperú*, varios números.
- Tedesco, L. y Barton, J. (2004). *The State of Democracy in Latin America: Post Transitional conflicts in Argentina and Chile*. Nueva York: Routledge.

ANEXO 1

Recopilación de decretos legislativos dados al amparo de las facultades delegadas por Ley 29157

13 de marzo de 2008

1. Decreto Legislativo 994 - DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE LA INVERSIÓN PRIVADA EN PROYECTOS DE IRRIGACIÓN PARA LA AMPLIACIÓN DE LA FRONTERA AGRÍCOLA. La presente norma regula el régimen especial para promover la inversión privada en proyectos de irrigación de tierras eriazas con aptitud agrícola de propiedad del Estado, estableciendo el marco normativo aplicable.
2. Decreto Legislativo 995 - DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29064 - LEY DE RELANZAMIENTO DEL BANCO AGROPECUARIO - AGRO-BANCO.- La cual dota a dicha entidad de los mecanismos que le permitan expandir el mercado financiero en el ámbito agrario rural, con la finalidad de que los agricultores cuenten con las herramientas necesarias para su desarrollo sostenible.
3. Decreto Legislativo 996 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA EL RÉGIMEN APPLICABLE A LA UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LOS PROCESOS DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN LA EJECUCIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES. Bajo este nuevo esquema, la ejecución de los programas sociales se verá simplificada, obteniéndose una mayor agilidad en el gasto en beneficio de las poblaciones ubicadas dentro del área de influencia de cada actividad económica objeto de promoción de la inversión privada.
4. Decreto Legislativo 997 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA. La presente norma regula la estructura orgánica básica, competencia y funciones del Ministerio de Agricultura, de conformidad con lo previsto en la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

31 de marzo de 2008

5. Decreto Legislativo 998 - DECRETO LEGISLATIVO QUE IMPULSA LA MEJORA DE LA CALIDAD DE LA FORMACIÓN DOCENTE.

19 de abril de 2008

6. Decreto Legislativo 999 - DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27261, LEY DE AERONÁUTICA CIVIL DEL PERÚ. Con el fin de promover la inversión privada y facilitar la competitividad de los servicios de navegación aérea e impulsar el desarrollo ordenado de la infraestructura de transporte aéreo, aeródromos y aeropuertos, que permita a su vez garantizar la prestación eficiente e ininterrumpida de servicios de navegación aérea.

2 de mayo de 2008

7. Decreto Legislativo 1000 - DECRETO LEGISLATIVO QUE PERMITE LA REGULARIZACIÓN DE EXPORTACIONES Y DISPONE QUE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA - SUNAT ESTABLECERÁ EL PROCEDIMIENTO PARA LA SUBSANACIÓN DE ERRORES EN LAS DECLARACIONES DE EXPORTACIÓN.
8. Decreto Legislativo 1001 - DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA INVERSIÓN EN SISTEMAS ELÉCTRICOS RURALES (SER) UBICADOS EN ZONA DE CONCESIÓN. La norma por excepción faculta al Ministerio de Energía y Minas a ejecutar obras de electrificación rural en forma directa o indirecta a través de las empresas de distribución eléctrica de propiedad estatal, dentro de zonas de concesión, siempre que las poblaciones hayan solicitado el servicio eléctrico y no hayan sido atendidas en el plazo de un año.
9. Decreto Legislativo 1002 - DECRETO LEGISLATIVO DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PARA LA GENERACIÓN DE ELECTRICIDAD CON EL USO DE ENERGÍAS RENOVABLES. La norma tiene por objeto promover el aprovechamiento de los recursos Energéticos Renovables (RER) para mejorar la calidad de vida de la población y proteger el medio ambiente, mediante la promoción de la inversión en la producción eléctrica.
10. Decreto Legislativo 1003 - DECRETO LEGISLATIVO QUE AGILIZA TRÁMITES PARA LA EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS. Modifica el artículo 30º de la Ley 28296, Ley General del Patrimonio del Estado, con la finalidad de compatibilizar el desarrollo de los procesos de promoción de la inversión privada con la protección de la intangibilidad de los restos arqueológicos existentes en el territorio peruano.
11. Decreto Legislativo 1004 - DECRETO LEGISLATIVO QUE ELIMINA EL REGISTRO DE PRODUCTOS INDUSTRIALES NACIONALES. Se elimina el Registro de Productos Industriales Nacionales - RPIN, creado por Ley 23407, y en consecuencia las empresas podrán comercializar libremente los productos manufacturados en el país.

3 de mayo de 2008

12. Decreto Legislativo 1005 - DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA AL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS A DELEGAR SUS ATRIBUCIONES DE EVALUACIÓN Y DECLARACIÓN DE VIABILIDAD DE LOS PROYECTOS A FINANCIARSE CON OPERACIONES DE ENDEUDAMIENTO U OTRA QUE CONLLEVE EL AVAL DE ESTADO.
13. Decreto Legislativo 1006 - DECRETO LEGISLATIVO QUE PERMITE OBTER RECURSOS AL ESTADO PARA COMPENSACIONES AUTORIZANDO A SUBASTAR LAS ACREENCIAS DE LAS ENTIDADES DEL ESTADO.

14. Decreto Legislativo 1007 - DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE LA IRRIGACIÓN DE TIERRAS ERIAZAS CON AGUAS DESALINIZADAS. La norma tiene por objeto promover el otorgamiento de tierras eriazas de libre disponibilidad del Estado con fines de irrigación, mediante la utilización de aguas desalinizadas, para ser destinadas a fines agrícolas y agroindustriales.

6 de mayo de 2008

15. Decreto Legislativo 1008 - DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL SISTEMA PRIVADO DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE PENSIONES, CUYO TEXTO ÚNICO ORDENADO FUE APROBADO MEDIANTE DECRETO SUPREMO 054 - 97 - EF. - Se modifican los artículos 23 y 25 - D del TUO de la referida norma, que regulan la rentabilidad mínima y otras garantías y los límites de inversión generales aplicables.

9 de mayo de 2008

16. Decreto Legislativo 1009 - DECRETO LEGISLATIVO QUE DISPONE EL ORDENAMIENTO DE SEDES INSTITUCIONALES DE LAS ENTIDADES Y ORGANISMOS PÚBLICOS DEL PODER EJECUTIVO. La norma dispone que las entidades y organismos públicos del Poder Ejecutivo que tengan en propiedad o en uso bienes inmuebles en calidad de sedes institucionales, inicien un programa de ordenamiento de las mismas, con el objeto de ponerlas en venta mediante subasta pública a valor comercial.

17. Decreto Legislativo 1010 - DECRETO LEGISLATIVO QUE SUSTITUYE ARTÍCULOS DEL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY GENERAL DE MINERÍA. La norma sustituye los artículos 25, 38, 40, 41 y 59 del TUO de la Ley General de Minería, aprobada por DS 014 - 92 - EM.

11 de mayo de 2008

18. Decreto Legislativo 1011 - DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 10º DEL DECRETO LEGISLATIVO 662 Y EL ARTÍCULO 38 DEL DECRETO LEGISLATIVO 757, E INCORPORA EL SUPUESTO DE SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA CON POSTERIORIDAD A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO HABILITANTE.

13 de mayo de 2008

19. Decreto Legislativo 1012 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY MARCO DE ASOCIACIONES PÚBLICO - PRIVADAS PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO PRODUCTIVO Y DICTA NORMAS PARA LA AGILIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA. La presente norma tiene por objeto establecer los principios, procesos y atribuciones del sector público para la evaluación, implementación y operación de infraestructura pública o la prestación

de servicios públicos, con participación del sector privado, así como establecer el marco general aplicable a las iniciativas privadas.

14 de mayo de 2008

20. Decreto Legislativo 1013 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE CREACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE. La norma crea el Ministerio del Ambiente, establece su ámbito de competencia sectorial y regula su estructura orgánica y sus funciones.

16 de mayo de 2008

21. Decreto Legislativo 1014 - DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA PROPICIAR LA INVERSIÓN EN MATERIA DE SERVICIOS PÚBLICOS Y OBRAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUCTURA. La norma tiene por objeto impulsar la inversión en infraestructura para la provisión de servicios públicos esenciales para el desarrollo humano, a través de la implementación de medidas que eliminan sobrecostos y logren una efectiva simplificación administrativa en beneficio de los usuarios.

20 de mayo de 2008

22. Decreto Legislativo 1015 - DECRETO LEGISLATIVO QUE UNIFICA LOS PROCEDIMIENTOS DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS DE LA SIERRA Y DE LA SELVA CON LAS DE LA COSTA, PARA MEJORAR SU PRODUCCIÓN Y COMPETITIVIDAD AGROPECUARIA. Se modifica el artículo 10 de la Ley 26505 - Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas.

30 de mayo de 2008

23. Decreto Legislativo 1016 - DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA TERCERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA DEL DECRETO LEGISLATIVO 1012, APROBÓ LA LEY MARCO DE ASOCIACIONES PÚBLICO - PRIVADAS PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO PRODUCTIVO Y DICTA NORMAS PARA LA AGILIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA.

4 de junio de 2008

24. Decreto Legislativo 1017 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO. La presente norma tiene por objeto establecer las normas orientadas a maximizar el valor del dinero del contribuyente en las contrataciones que realicen las entidades del sector público, de manera que estas se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad.

25. Decreto Legislativo 1018 - DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA LA CENTRAL DE COMPRAS PÚBLICAS - PERÚ COMPRAS. La presente norma crea el Organismo Público Ejecutor adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas denominado Central de Compras Pública - Perú Compras.

10 de junio de 2008

26. Decreto Legislativo 1019 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE ACCESO A LA INFRAESTRUCTURA DE LOS PROVEEDORES IMPORTANTES DE SERVICIOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICACIONES. Este decreto regula el acceso y uso compartido de la infraestructura de telecomunicaciones necesaria para la prestación del servicio público.

27. Decreto Legislativo 1020 - DECRETO LEGISLATIVO PARA LA PROMOCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS PRODUCTORES AGRARIOS Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL PARA EL CRÉDITO AGRARIO. Se establece el marco normativo para promover la organización de los productores agrarios y la consolidación de la propiedad rural con la finalidad de ampliar el acceso al crédito agrario y fomentar la competitividad, la reconversión y modernización del sector agrario.

14 de junio de 2008

28. Decreto Legislativo 1021 - DECRETO LEGISLATIVO QUE OTORGA AL ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN TELECOMUNICACIONES - OSIPTEL LA FACULTAD DE ESTABLECER OBLIGACIONES NORMATIVAS RESPECTO DEL ACCESO A LOS ELEMENTOS DE RED DE MANERA DESAGREGADA.

17 de junio de 2008

29. Decreto Legislativo 1022 - DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL SISTEMA PORTUARIO NACIONAL - LEY 27943. Elemento indispensable en el proceso de concesiones para eliminar nuestro enorme déficit de infraestructura portuaria.

21 de junio de 2008

30. Decreto Legislativo 1023 - DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA LA AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL, RECTORA DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS. Se crea la presente autoridad con la finalidad de contribuir a la mejora continua de la administración del Estado a través del fortalecimiento del servicio civil. No puede haber reforma del Estado sin priorizar el factor humano.

31. Decreto Legislativo 1024 - DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA Y REGULA EL CUERPO DE GERENTES PÚBLICOS. Se crea el presente cuerpo, al que se incorporarán profesionales altamente capaces, seleccionados en procesos competitivos y

transparentes, para ser destinados a entidades del gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales que los requieran.

32. Decreto Legislativo 1025 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA NORMAS DE CAPACITACIÓN Y RENDIMIENTO PARA EL SECTOR PÚBLICO. La presente norma establece las reglas para la capacitación y evaluación del personal al servicio del Estado, como parte del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

33. Decreto Legislativo 1026 - DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE UN RÉGIMEN ESPECIAL FACULTATIVO PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES QUE DESEEN IMPLEMENTAR PROCESOS DE MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL INTEGRAL. La norma tiene por finalidad facultar a los gobiernos regionales y locales la implementación de un proceso de modernización institucional integral que comprende aspectos de reestructuración, simplificación administrativa, orientación a resultados, mejora de la calidad del gasto y democratización, entre otros.

22 de junio de 2008

34. Decreto Legislativo 1027 - DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY GENERAL DE PESCA - DECRETO LEY 25977. Se modifican los artículos 9 y 44 de la Ley General de Pesca, aprobada por Decreto Ley 25977.

35. Decreto Legislativo 1028 - DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY GENERAL DEL SISTEMA FINANCIERO Y DEL SISTEMA DE SEGUROS Y ORGÁNICA DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCA Y SEGUROS. Con el fin de adecuarlo a los nuevos estándares internacionales de regulación y supervisión, y así coadyuvar con la competitividad de las empresas.

24 de junio del 2008

36. Decreto Legislativo 1029 - DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL - LEY 27444 Y LA LEY DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO - LEY 29060.

37. Decreto Legislativo 1030 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE NORMALIZACIÓN Y ACREDITACIÓN.

38. Decreto Legislativo 1031 - DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE LA EFICIENCIA DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO.

39. Decreto Legislativo 1032 - DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA ACTIVIDAD ACUÍCOLA.

25 de junio de 2008

40. Decreto Legislativo 1033 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA

DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL - INDECOPI.

41. Decreto Legislativo 1034 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE REPRESIÓN DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS.
42. Decreto Legislativo 1035 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE ADECUACIÓN AL «ACUERDO SOBRE LAS MEDIDAS EN MATERIA DE INVERSIONES RELACIONADAS CON EL COMERCIO» DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO - OMC.
43. Decreto Legislativo 1036 - DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE LOS ALCANCES DE LA VENTANILLA ÚNICA DE COMERCIO EXTERIOR.
44. Decreto Legislativo 1037 - DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE LA INVERSIÓN PRIVADA EN PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL A FIN DE MEJORAR LA COMPETITIVIDAD ECONÓMICA DE LAS CIUDADES.
45. Decreto Legislativo 1038 - DECRETO LEGISLATIVO QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN. Por ejemplo, se establece que las empresas de tercerización tendrán un año para contar con más de un cliente, desde la fecha de constitución (empresas nuevas) o desde la fecha de publicación para las ya existentes. En situaciones excepcionales (a precisarse por reglamento), podrá exonerarse de ello a las tercerizadoras. Por otro lado, la responsabilidad solidaria se dará solo cuando exista un desplazamiento de personal al local de la demandante y las obligaciones corresponden solo en materia laboral.

26 de junio de 2008

46. Decreto Legislativo 1039 - DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA DISPOSICIONES DEL DECRETO LEGISLATIVO 1013, POR EL CUAL SE APROBÓ LA LEY DE CREACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE. Se busca principalmente evitar vacíos de competencias y funciones mientras el Ministerio se encuentre en proceso de iniciar funciones.
47. Decreto Legislativo 1040 - DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27651 «LEY DE FORMACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL» Y LA LEY GENERAL DE MINERÍA CUYO TEXTO ÚNICO ORDENADO FUE APROBADO POR DECRETO SUPREMO 014-92-EM.
48. Decreto Legislativo 1041 - DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA DIVERSAS NORMAS DE MARCO NORMATIVO ELÉCTRICO. Se busca hacer más transparente el pago de los costos de transmisión del Sistema Garantizado de Transmisión. Estos serán asignados directamente a los usuarios (en lugar del generador).

49. Decreto Legislativo 1042 - DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS A LA LEY 28271, LEY QUE REGULA LOS PASIVOS AMBIENTALES DE LA ACTIVIDAD MINERA. Se pretende posibilitar una mayor variedad de modalidades de participación de terceros en la remediación de pasivos ambientales.
50. Decreto Legislativo 1043 - DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DE EXTRANJERÍA, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 703. Modifica las modalidades de migración al Perú.
51. Decreto Legislativo 1044 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE REPRESIÓN DE LA COMPETENCIA DESLEAL.
52. Decreto Legislativo 1045 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY COMPLEMENTARIA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.
53. Decreto Legislativo 1046 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA MODIFICACIONES A LA LEY DE FONDOS DE INVERSIÓN Y SUS SOCIEDADES ADMINISTRADORAS, DECRETO LEGISLATIVO 862. MODIFICA LAS FUNCIONES Y OPERATIVIDAD DE LOS FONDOS DE INVERSIÓN.
54. Decreto Legislativo 1047 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN.
55. Decreto Legislativo 1048 - DECRETO LEGISLATIVO QUE PRECISA LA REGULACIÓN MINERA AMBIENTAL DE LOS DEPÓSITOS DE ALMACENAMIENTO DE CONCENTRADOS DE MINERALES.
56. Decreto Legislativo 1049 - DECRETO LEGISLATIVO DEL NOTARIADO. MODIFICA LAS FUNCIONES DEL NOTARIO Y DEL NOTARIADO.

27 de junio del 2008

57. Decreto Legislativo 1050 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBAN LA MODIFICACIÓN DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA CONCURSAL. Modifica el sistema concursal, definiendo claramente el objetivo de su legislación.
58. Decreto Legislativo 1051 - DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE. Este decreto busca fortalecer las aptitudes del Seguro de Accidentes de Tránsito (SOAT).
59. Decreto Legislativo 1052 - DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY GENERAL DEL SISTEMA FINANCIERO Y DEL SISTEMA DE SEGUROS Y ORGÁNICA DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCA Y SEGUROS, LEY 26702, PARA INCLUIR LAS DISCIPLINAS DEL ACUERDO DE PROMOCIÓN COMERCIAL ENTRE EL PERÚ Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

60. Decreto Legislativo 1053 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE ADUANAS. En general es una norma positiva, pues tiene como objetivo simplificar, facilitar y agilizar el procedimiento aduanero (despacho en 48 horas desde el punto de llegada).
61. Decreto Legislativo 1054 - DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA ARTÍCULOS DEL TEXTO ÚNICO ORDENADO POR LA LEY GENERAL DE MINERÍA CUYO TEXTO ÚNICO ORDENADO FUE APROBADO POR DECRETO SUPREMO 014 - 92 - EM. Este decreto busca modificar el DL 1010 (artículos 38, 40 y 41), con el fin de dar un margen adecuado que permita realizar las actividades de exploración, así como la determinación de factibilidad y desarrollo de los proyectos mineros.
62. Decreto Legislativo 1055 - DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 28611, LEY GENERAL DEL AMBIENTE. Este decreto designa al Ministerio del Medio Ambiente como la institución responsable de designar el límite máximo permisible de contaminación, distribuir información eficientemente y sancionar.

28 de junio de 2008

63. Decreto Legislativo 1056 - LEY PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ASUNTOS RELATIVOS AL CUMPLIMIENTO DEL RÉGIMEN DE ORIGEN DE LAS MERCADERÍAS EN EL MARCO DE LOS ACUERDOS COMERCIALES SUSCRITOS POR EL PERÚ.
64. Decreto Legislativo 1057 - DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL REGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS. La norma tiene por objeto garantizar los principios de méritos y capacidad, igualdad de oportunidades y profesionalismo de la administración pública.
65. Decreto Legislativo 1058 - DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE LA INVERSIÓN EN LA ACTIVIDAD DE GENERACIÓN ELÉCTRICA CON RECURSOS HÍDRICOS Y CON OTROS RECURSOS RENOVABLES.
66. Decreto Legislativo 1059 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE SANIDAD AGRARIA
67. Decreto Legislativo 1060 - DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL SISTEMA NACIONAL DE INNOVACIÓN AGRARIA. Este decreto regula el Sistema Nacional de Innovación Agraria, cuyo objeto es promover el desarrollo de la investigación, el desarrollo tecnológico, la innovación y la transferencia tecnológica en materia agraria con la finalidad de impulsar la modernización y la competitividad del sector agrario.
68. Decreto Legislativo 1061 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA MODIFICACIONES A LA LEY DEL MERCADO DE VALORES, DECRETO LEGISLATIVO 861.

69. Decreto Legislativo 1062 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS. Esta ley tiene por finalidad establecer el régimen jurídico aplicable para garantizar la inocuidad de los alimentos destinados al consumo humano con el propósito de proteger la vida y la salud de las personas, reconociendo y asegurando los derechos e intereses de los consumidores y promoviendo la competitividad de los agentes económicos involucrados en toda la cadena alimentaria, incluidos los piensos, con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico.
70. Decreto Legislativo 1063 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE ADQUISICIONES ESTATALES A TRAVÉS DE LA BOLSA DE PRODUCTOS
71. Decreto Legislativo 1064 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA EL RÉGIMEN JURÍDICO PARA EL APROVECHAMIENTO DE LAS TIERRAS DE USO AGRARIO. El objeto de la presente norma es establecer el marco normativo sistematizado en materia de tierras de uso agrario, con el fin de garantizar la seguridad jurídica sobre estas.
72. Decreto Legislativo 1065 - DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27314, LEY GENERAL DE RESIDUOS SÓLIDOS. Con el fin de promover el desarrollo de la infraestructura de residuos sólidos, para atender la demanda creciente de la población y del propio sector privado que constituye una fuente importante de generación de residuos, producto de las actividades económicas que realizan las empresas del país.
73. Decreto Legislativo 1066 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA EL OTORGAMIENTO DE BECAS A ESTUDIANTES DE ESCASOS RECURSOS. Autoriza al Ministerio de Educación para que conceda becas a favor de estudiantes que cumplan con los requisitos establecidos. Dichas becas se otorgan como subvención económica y están destinadas a cubrir los costos de inscripción, matrícula, pensión académica, obtención de grado académico o titulación, manutención, alojamiento y pasajes, según corresponda; así como a materiales de estudios, y otros que se requieran para su formación académica.
74. Decreto Legislativo 1067 - DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.
75. Decreto Legislativo 1068 - DECRETO LEGISLATIVO DEL SISTEMA DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. El presente Decreto Legislativo tiene por objeto la creación del Sistema de Defensa Jurídica del Estado con la finalidad de fortalecer, unificar y modernizar la defensa jurídica del Estado, a cargo de los Procuradores Públicos, cuyo ente rector es el Ministerio de Justicia y está representado por el Presidente del Consejo de Defensa Jurídica del Estado. El Sistema de Defensa Jurídica del Estado es el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos, estructurados e integrados funcionalmente mediante los cuales los Procuradores Públicos ejercen la defensa jurídica del Estado.

76. Decreto Legislativo 1069 - DECRETO LEGISLATIVO QUE MEJORA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN MATERIA COMERCIAL, MODIFICANDO NORMAS PROCESALES. Modernización del marco normativo que regula los procesos destinados al cumplimiento de compromisos asumidos en títulos valores y demás títulos ejecutivos, en aras de satisfacer el interés del justiciable, brindando mayores niveles de seguridad jurídica que propicie la inversión nacional y extranjera.
77. Decreto Legislativo 1070 - DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 26872, LEY DE CONCILIACIÓN. Moderniza el marco normativo de la Conciliación Extrajudicial, para hacerla más eficaz y asegurar su eficiente utilización. Por ello se realiza un tratamiento integral de la conciliación como institución.
78. Decreto Legislativo 1071 - DECRETO LEGISLATIVO QUE NORMA EL ARBITRAJE.
79. Decreto Legislativo 1072 - DECRETO LEGISLATIVO DE PROTECCIÓN DE DATOS DE PRUEBA NO DIVULGADOS DE PRODUCTOS FARMACÉUTICOS.
80. Decreto Legislativo 1073 - DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 10º DE LA LEY 26505, LEY DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN LAS TIERRAS DEL TERRITORIO NACIONAL Y DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS; MODIFICADO POR EL ARTÍCULO ÚNICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1015. Es necesaria la modificación con la finalidad de asegurar que la adopción de acuerdos relacionados con la adquisición en propiedad por parte de miembros de la comunidad no poseedores o de terceros así como para gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto de disposición sobre las tierras comunales, responda a la voluntad mayoritaria de los comuneros.
81. Decreto Legislativo 1074 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA NORMA DE PROTECCIÓN DE INFORMACIÓN DE SEGURIDAD Y EFICACIA EN EL PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN DE COMERCIALIZACIÓN DE PLAGUICIDAS QUÍMICOS DE USO AGRÍCOLA. Se desarrolla un régimen de protección de información de seguridad y eficacia en el procedimiento de autorización de comercialización de plaguicidas químicos de uso agrícola.
82. Decreto Legislativo 1075 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS A LA DECISIÓN 486 DE LA COMISIÓN DE LA COMUNIDAD ANDINA QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN COMÚN SOBRE PROPIEDAD INDUSTRIAL
83. Decreto Legislativo 1076 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA MODIFICACIÓN DEL DECRETO LEGISLATIVO 822, LEY SOBRE EL DERECHO DE AUTOR.

84. Decreto Legislativo 1077 - DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL PROGRAMA DE COMPENSACIONES PARA LA COMPETITIVIDAD. El presente Decreto Legislativo establece el marco normativo del Programa de Compensaciones para la Competitividad que se requiere como consecuencia de la aprobación del TLC con Estados Unidos.
85. Decreto Legislativo 1078 - DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27446, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.
86. Decreto Legislativo 1079 - DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE MEDIDAS QUE GARANTICEN EL PATRIMONIO DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS. El decreto perfecciona los mecanismos de aprovechamiento, conservación y custodia de los recursos naturales contenidos en las Áreas Naturales Protegidas del país, desarrollando el procedimiento administrativo respectivo.
87. Decreto Legislativo 1080 - DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27262 - LEY GENERAL DE SEMILLAS.
88. Decreto Legislativo 1081 - DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS. La presente norma tiene por objeto articular el accionar del Estado para la gestión integrada y multisectorial de los recursos hídricos que comprende entre otras actividades la evaluación, valoración, disposición, asignación del uso y aprovechamiento multisectorial eficiente y sostenible del recurso agua, creando para tal efecto el Sistema Nacional de Recursos Hídricos.
89. Decreto Legislativo 1082 - DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL SISTEMA INTEGRADO DE ESTADÍSTICA AGRARIA CONFORMANTE DEL SISTEMA ESTADÍSTICO NACIONAL.
90. Decreto Legislativo 1083 - DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE EL APROVECHAMIENTO EFICIENTE Y LA CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS. El presente decreto legislativo tiene por objeto establecer el marco normativo para promover el aprovechamiento eficiente y la conservación de los recursos hídricos, incentivando el desarrollo de una cultura de uso eficiente de dichos recursos entre todos los usuarios y operadores de infraestructura hidráulica, pública o privada.
91. Decreto Legislativo 1084 - LEY SOBRE LÍMITES MÁXIMOS DE CAPTURA POR EMBARCACIÓN. Esta ley tiene por objeto establecer el mecanismo de ordenamiento pesquero aplicable a la extracción de los recursos de anchoveta y anchoveta blanca destinada al consumo humano indirecto, con el fin de mejorar las condiciones para su modernización y eficiencia; promover su desarrollo sostenido como fuente de alimentación, empleo e ingresos, y asegurar un aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos, en armonía con la preservación del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad.

92. Decreto Legislativo 1085 - LEY QUE CREA EL ORGANISMO DE SUPERVISIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE. El OSINFOR es la entidad encargada, a escala nacional, de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque, para su sostenibilidad, de acuerdo con la política y estrategia nacional de gestión integrada de recursos naturales y las políticas que sobre servicios ambientales establezca el Ministerio del Ambiente, en el ámbito de su competencia.
93. Decreto Legislativo 1086 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE PROMOCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD, FORMALIZACIÓN Y DESARROLLO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y DEL ACCESO AL EMPLEO DECENTE.
94. Decreto Legislativo 1087 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA NORMAS EN EDUCACIÓN PARA EL MEJOR APROVECHAMIENTO DE LOS ACUERDOS DE PROMOCIÓN COMERCIAL.
95. Decreto Legislativo 1088 - LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRÁTÉGICO Y DEL CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRÁTÉGICO. Esta ley tiene por finalidad la creación y regulación de la organización y del funcionamiento del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN, orientado al desarrollo de la planificación estratégica como instrumento técnico de gobierno y gestión para el desarrollo armónico y sostenido del país y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el marco del Estado constitucional de derecho.
96. Decreto Legislativo 1089 - DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN TEMPORAL EXTRAORDINARIO DE FORMALIZACIÓN Y TITULACIÓN DE PREDIOS RURALES. Se declara de interés público nacional la formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas, en todo el país, por un periodo de cuatro años contados a partir de la vigencia del decreto. El COFO-PRI asumirá de manera temporal y excepcional las competencias para la formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas. Las acciones de formalización de la propiedad se iniciarán de oficio y de manera progresiva sobre las jurisdicciones que el COFOPRI determine. Para la adecuada ejecución de las acciones de formalización y titulación, el COFOPRI, en su calidad de entidad generadora de catastro, ejecutará las acciones necesarias para la generación, modernización, consolidación, conservación y actualización del catastro rural del país.
97. Decreto Legislativo 1090 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE. Esta ley tiene por objeto normar, regular y supervisar el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales y de la fauna silvestre del país, compatibilizando su aprovechamiento con la valorización progresiva de los

servicios ambientales del bosque, en armonía con el interés social, económico y ambiental de la Nación.

98. Decreto Legislativo 1091 - DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE LOS SERVICIOS ESPECIALIZADOS EN ELABORACIÓN DE ESTUDIOS DE PREINVERSIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA, Y QUE MODIFICA LA LEY 27293, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA.
99. Decreto Legislativo 1092 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA MEDIDAS EN FRONTERA PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE AUTOR O DERECHOS CONEXOS Y LOS DERECHOS DE MARCAS.

EL ACCESO A MERCADOS¹

Luis Mesías

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el desempeño de la economía peruana ha llamado la atención por su solidez y dinamismo. Este resultado refleja una adecuada gestión macroeconómica debido a la aplicación de reformas estructurales y a un entorno internacional favorable que facilita el incremento de la inversión extranjera, la expansión de la demanda interna y el crecimiento de la economía en conjunto.

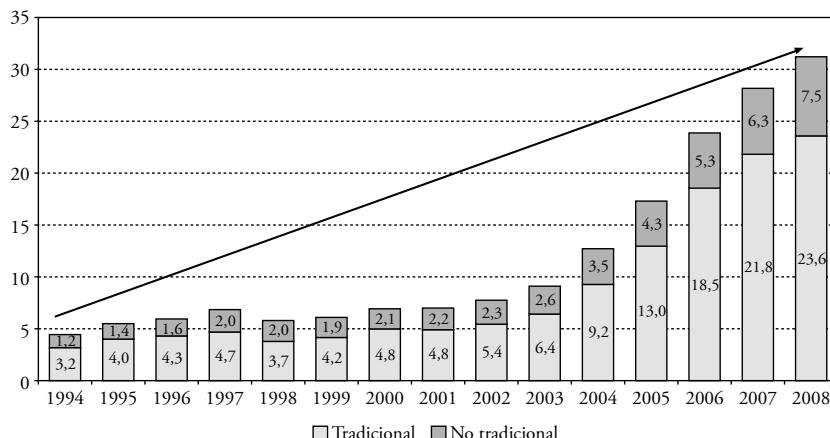
Este hecho se ha visto acompañado por un proceso de liberalización y modernización del régimen comercial que establece como política de Estado la promoción del comercio exterior como motor del desarrollo del país².

Ello se demuestra con el crecimiento sostenido de las exportaciones del Perú al mundo, que, para el año 2008, alcanzaron los US\$ 31 163 millones, lo que significa un incremento del 11% respecto del año anterior. El rápido crecimiento del comercio de mercancías ha ido acompañado de cambios en su composición, de manera tal que el sector no tradicional ha cobrado principal importancia, así como las políticas orientadas a su desarrollo.

¹ Se agradece el apoyo brindado por Cristina Sánchez Rocha, economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en la elaboración de este artículo. No obstante, lo vertido en este trabajo es exclusiva responsabilidad de su autor.

² La ley 27790 - Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, del 25 de julio de 2002, establece que la política de comercio exterior del Perú está orientada a lograr un desarrollo creciente y sostenido del país; obtener mejores condiciones de acceso y competencia para una adecuada inserción en los mercados internacionales; realizar el óptimo aprovechamiento de los acuerdos comerciales suscritos por el país, así como de los diferentes esquemas de preferencias; mantener una participación activa en foros de comercio internacional, esquemas de integración, cooperación económica y en las negociaciones comerciales, y promover el desarrollo de las actividades en las Zonas Francas, de Tratamiento Especial Comercial y de Zonas Especiales de Desarrollo, con el fin de incrementar las exportaciones.

Perú: evolución de las exportaciones totales, 1993-2008
 (miles de millones de US\$)



Fuente: SUNAT.
 Elaboración propia.

Como parte de su política comercial y con el objetivo de promover el intercambio comercial con terceros países, el Perú ha asignado especial prioridad a los procesos de negociación comercial, por lo que se mantiene en curso una ambiciosa agenda de negociación de acuerdos preferenciales con sus principales socios comerciales.

La tendencia creciente de los flujos comerciales hacia los Estados Unidos observada en los últimos años demuestra que este país es uno de los socios comerciales más importantes, y a la vez, deja entrever el gran potencial que existe en este mercado para el sector exportador nacional, lo que lo convierte en uno de los mercados de mayor interés.

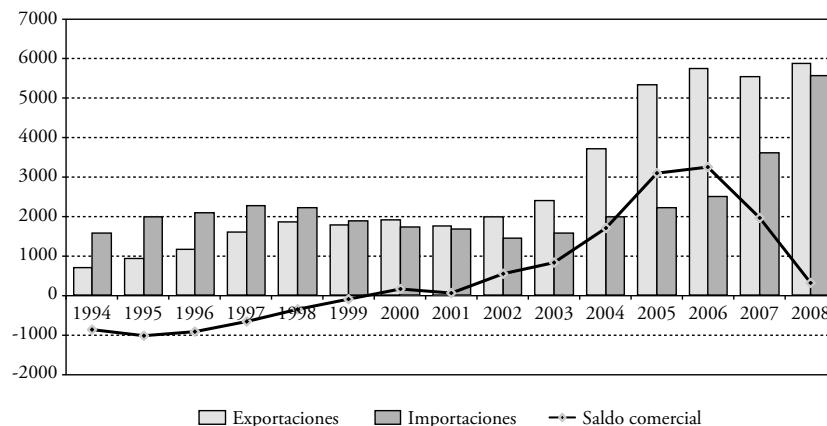
Así, luego de haber continuado una política de integración regional en América del Sur que no tuvo mucho éxito comercial, el Perú se abocó a negociar un Acuerdo de Promoción Comercial (APC) con los Estados Unidos, marcando de esta manera un hito en la historia de la política comercial peruana debido a que se trata del primer acuerdo de tercera generación negociado.

El APC tiene como principal como objetivo expandir el comercio, eliminar los obstáculos y barreras a la entrada de mercancías, servicios e inversión entre ambos países, ofreciendo acceso a un mercado con un poder de compra 180 veces mayor que el peruano.

Dada la especialización que se requiere para manejar y aprovechar los acuerdos comerciales del Perú, conocer sobre negociaciones comerciales en materia de acceso

a mercados, en el marco del APC con los Estados Unidos, es el objetivo principal del presente capítulo.

Perú: evolución de flujos comerciales hacia los Estados Unidos, 1993-2008
(millones de US\$)



Fuente: SUNAT.

Elaboración propia.

2. DEFINICIONES Y CONCEPTOS: TÉRMINOS USADOS FRECUENTEMENTE

Los diferentes acuerdos comerciales internacionales negociados por Perú, tanto a escala bilateral como regional, contienen un capítulo, Acceso a mercados, en el cual se incluyen las disposiciones que regularán el comercio de mercancías, preferencial y no preferencial, entre los países que forman parte del acuerdo. El capítulo Acceso a mercados también contiene los cronogramas de desgravación de aranceles aduaneros, es decir, los períodos en que dichos aranceles serán eliminados o reducidos.

A continuación se definirán algunos términos que resultan relevantes para entender los compromisos incluidos en el APC entre Perú y Estados Unidos, en relación con el capítulo Acceso a los mercados de mercancías.

- Mercancía originaria: mercancías que cumplen o satisfacen las reglas de origen establecidas en el APC (las reglas de origen se incluyen en el capítulo 4 del APC; las reglas específicas de origen para las mercancías del sector textil - confecciones se incluyen en el capítulo 3 del APC).
- Arancel base: arancel aduanero a partir del cual se lleva a cabo la reducción arancelaria acordada en el APC.

- Mercancías agrícolas: aquellas mercancías referidas en el anexo 1 del Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio - OMC³.
- Cronograma de desgravación arancelaria: lista que contiene el periodo y la forma en que los aranceles de las mercancías serán desgravados o eliminados.

3. ACCESO A MERCADOS INCLUYE AGRICULTURA

En el capítulo 2 del APC se encuentran las disposiciones normativas y arancelarias que regularán el comercio, tanto preferencial como no preferencial, entre el Perú y Estados Unidos. Este capítulo está constituido por siete secciones y tres anexos, entre ellos la sección Agricultura, cuyas medidas se aplican solo a las mercancías agrícolas.

3.1 Resultados del texto normativo

3.1.1 *Ámbito de aplicación*

El artículo Ámbito de aplicación establece el alcance de las disposiciones contenidas en el capítulo Acceso a mercados. En el APC, el ámbito de aplicación incluye el comercio bilateral entre el Perú y Estados Unidos, tanto el preferencial como el no preferencial.

3.1.2 *Trato nacional*

Este artículo garantiza la aplicación del principio de trato nacional en el territorio de una Parte a los productos de otra Parte. Para ello se incorpora el artículo III del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT 1994, por sus siglas en inglés) y sus notas interpretativas forman parte del tratado.

El principio de trato nacional en el ámbito multilateral establece que los productos importados desde el territorio de los miembros de la OMC «no estarán sujetos, directa ni indirectamente, a impuestos interiores u otras cargas interiores, de cualquier clase que sean, superiores a los aplicados, directa o indirectamente, a los productos nacionales similares». Es decir, se busca garantizar que los productos importados reciban el mismo trato que los productos nacionales (fabricados localmente) en relación con los impuestos internos y cualquier otra carga que no sea un impuesto aduanero.

³ Mercancías incluidas en los capítulos del 1 al 24 del Sistema Armonizado (SA) menos el pescado y los productos de pescado, más los siguientes códigos del SA: 2905,43 (manitol), 2905,44 (sorbitol), 33,01 (aceites esenciales), de 35,01 a 35,05 (materias albuminoideas, productos de almidón o de fécula modificados, colas), 3809,10 (aprestos y productos de acabado), 3823,60 (sorbitol n.e.p.), 41,01 a 41,03 (cueros y pieles), 43,01 (peletería en bruto), 50,01 a 50,03 (seda cruda y desperdicios de seda), 51,01 a 51,03 (lana y pelo), 52,01 a 52,03 (algodón en rama, desperdicios de algodón y algodón cardado o peinado), 53,01 (lino en bruto), 53,02 (cáñamo en bruto).

De esta manera, en el ámbito a nivel bilateral se reafirma el compromiso que mantienen tanto Perú como Estados Unidos a escala multilateral de otorgar, a los productos importados (de la otra Parte), el mismo trato que reciben sus productos nacionales.

3.1.3 Eliminación arancelaria

En el artículo de eliminación arancelaria se incluyen las disposiciones generales referidas al tratamiento arancelario que ambas Partes se otorgarán de manera bilateral. Para ello, se establece que los aranceles aduaneros se desgravarán o eliminarán según el cronograma de desgravación arancelaria del acuerdo.

Asimismo, tanto el Perú como Estados Unidos se comprometen a no incrementar los aranceles aduaneros por encima de los niveles establecidos en los cronogramas de desgravación. Es decir, ninguna de las Partes podrá aplicar tasas arancelarias superiores a los aranceles base indicados en el acuerdo. Se debe tener en cuenta que, si bien en el cronograma de desgravación se establecen los aranceles máximos que ambas Partes podrán aplicar, también se deja abierta la posibilidad de que un arancel aduanero se pueda incrementar al nivel establecido en el cronograma de desgravación después de una reducción unilateral, o de que se pueda incrementar o mantener cuando sea autorizado por el Órgano de Solución de Controversias de la OMC.

De otro lado, se incorpora la posibilidad de acelerar el periodo de desgravación para una determinada mercancía, siempre que ambas Partes así lo acuerden. Esto quiere decir que, cuando las Partes estén interesadas en reducir o eliminar los aranceles aduaneros de un producto en un plazo menor que el indicado en el cronograma de desgravación, ello será posible sin que dicha modificación tenga que ser aprobada por el Congreso peruano, una vez que tanto el Perú como los Estados Unidos lo consideren necesario.

3.1.4 Regímenes especiales

a. Exención de aranceles aduaneros

Este artículo dispone que ninguna Parte pueda adoptar una nueva exención de aranceles aduaneros o ampliar la aplicación de una exención existente cuando esta esté condicionada, explícita o implícitamente, al cumplimiento de un requisito de desempeño, es decir, cumplimiento a un condicionamiento determinado principalmente ligado a facilidades o pagos otorgados para promover o incentivar la exportación.

Asimismo, dispone que no se condicione, explícita o implícitamente, la continuación de cualquier exención de aranceles aduaneros existente al cumplimiento de un requisito de desempeño.

En este sentido, el Perú no se comprometió a eliminar el sistema de restitución arancelaria (*drawback*) y otros sistemas de exenciones de aranceles aduaneros, como es el de importación para perfeccionamiento activo.

Los artículos sobre admisión temporal, mercancías reimportadas después de reparación o alteración, e importación libre de aranceles para muestras comerciales de valor insignificante y materiales de publicidad impresos, tienen como objetivo facilitar el comercio entre las Partes, proporcionando la posibilidad de que las personas de negocios de ambos países no deban someterse a engorrosos trámites cuando tengan que ingresar al territorio de la otra Parte mercancías destinadas a cumplir determinados propósitos. A continuación se detallan los alcances de estos artículos:

b. Admisión temporal de mercancías

En este artículo se dispone que cada Parte deberá permitir la admisión temporal libre de aranceles aduaneros, independientemente de su origen, para mercancías destinadas a exhibición o demostración; muestras comerciales, películas y grabaciones publicitarias; mercancías admitidas para propósitos deportivos y equipo profesional necesario para el ejercicio de la actividad de negocios, oficio o profesión de la persona que califica para entrada temporal.

Las Partes, por medio de sus autoridades aduaneras, facilitarán el despacho expedito de estas mercancías, si fuera posible de manera simultánea a la entrada de la persona que las acompañe.

Se establecen algunas condiciones para el tratamiento de las mercancías admitidas temporalmente, tales como: (i) la mercancía debe ir acompañada de una fianza que no exceda los derechos por su importación definitiva; (ii) la mercancía no debe ser objeto de venta o arrendamiento; (iii) la mercancía debe ser susceptible de identificación al exportarse (por el mismo puerto de entrada o por otro); (iv) la mercancía debe ser exportada a la salida de la persona que la acompaña (a menos que se extienda el plazo de admisión temporal); (v) la mercancía debe ser admitida en cantidades no mayores a lo razonable de acuerdo con el uso, y (vi) la mercancía debe ser admisible de otro modo en el territorio de la Parte según su legislación.

En caso que la mercancía haya sido destruida dentro del plazo fijado para la admisión temporal, el importador o la persona responsable de dicha mercancía presentará las pruebas correspondientes a la autoridad aduanera, la cual, cuando considere que dichas pruebas son satisfactorias, podrá eximir de cualquier responsabilidad por la imposibilidad de exportar la mercancía admitida temporalmente. Si no se cumplieren tales condiciones, se podrá exigir el pago de los aranceles correspondientes.

Asimismo, se dispone que cada Parte deberá permitir que un vehículo o contenedor utilizado en transporte internacional proveniente de una Parte salga por

cualquier ruta que tenga relación razonable con la partida pronta y económica de tal contenedor. No se exigirá fianza ni se impondrá sanción o cargo solamente en razón de que el puerto de entrada del vehículo o contenedor sea diferente al de salida, ni se exigirá que el vehículo o transportista que traiga a su territorio un contenedor sea el mismo que lo lleve al territorio de otra Parte.

c. Mercancías reimportadas después de reparación o alteración

Ninguna Parte aplicará un arancel aduanero a una mercancía, independientemente de su origen, exportada temporalmente a otra Parte para reparación o alteración, cuando esta se importe de regreso.

Las operaciones de reparación o alteración no incluyen una operación o proceso que destruya las características esenciales de la mercancía o cree una mercancía nueva o comercialmente diferente; o transforme la mercancía no terminada en una mercancía terminada.

d. Importación libre de aranceles para muestras comerciales de valor insignificante y materiales de publicidad impresos

Este artículo autoriza la importación libre de arancel aduanero de muestras comerciales de valor insignificante y a materiales de publicidad impresos importados del territorio de otra Parte.

No obstante, se podrá requerir que dichas muestras se importen solo para efectos de solicitar pedidos de mercancías o servicios o que tales materiales de publicidad sean importados en paquetes que no contengan cada uno más de un ejemplar impreso, y que ni los materiales ni los paquetes formen parte de una remesa mayor.

3.1.5 Medidas no arancelarias

a. Restricciones a la importación y a la exportación

Este artículo elimina cualquier restricción o prohibición a la importación, exportación o venta para exportación. Se exceptúan de esta obligación las medidas que se impongan de acuerdo con el artículo XI (eliminación general de restricciones cuantitativas y sus excepciones por restricciones por emergencia nacional, normas y reglamentos técnicos, entre otros) del GATT 1994 y sus notas interpretativas⁴.

⁴ El artículo XI del GATT 1994 dispone que se eliminarán todas las medidas no arancelarias excepto cuando: (i) se destinan para prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimenticios o de otros productos esenciales para la parte exportadora; (ii) sean necesarias para la aplicación de normas y reglamentaciones sobre clasificación arancelaria, y (iii) se restrinja la importación de cualquier producto agrícola o pesquero con el objetivo de eliminar sobrantes temporales del producto nacional.

Se entiende que las obligaciones incorporadas en el GATT 1994 prohíben que se adopten o mantengan requisitos de precios de exportación o importación (excepto los derechos *antidumping* y compensatorios), concesión de licencias de importación condicionadas a requisitos de desempeño, restricciones voluntarias a la exportación (incompatibles con las normas de derechos *antidumping* y compensatorios).

Adicionalmente, en caso que se adopte o mantenga una prohibición o restricción a la importación o exportación de una mercancía desde o hacia un país no Parte, el acuerdo no puede impedir a la Parte que limite o prohíba la importación del territorio de otra Parte de esa mercancía del país que no sea Parte, o que requiera como condición para la exportación de esa mercancía de la Parte al territorio de otra Parte que la mercancía no sea reexportada al país no Parte, directa o indirectamente, sin ser consumida en el territorio de la otra Parte. En caso que se adopte o mantenga una medida como la señalada, las Partes consultarán, a solicitud de cualquiera de ellas, con el objeto de evitar una interferencia indebida o distorsión en los mecanismos de precios, comercialización o arreglos de distribución en otra Parte.

Por otro lado, no se podrá requerir, como condición de compromiso de importación o para la importación de una mercancía, que una persona de otra Parte establezca o mantenga una relación contractual u otro tipo de relación con un distribuidor en su territorio. Esto no impide que una Parte pueda requerir la designación de un agente con el propósito de facilitar las comunicaciones entre los agentes comerciales (las autoridades reguladoras y la empresa exportadora).

b. Licencias de importación

Se dispone que ninguna Parte mantendrá o adoptará una medida que sea incompatible con el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación de la OMC.

Asimismo, a la entrada en vigencia del acuerdo, tanto Estados Unidos como el Perú deberán notificar prontamente a la otra Parte cualquier procedimiento de licencias de importación existente, y posteriormente se notificará cualquier nuevo procedimiento de licencias de importación y cualquier modificación a sus procedimientos de licencias de importación existentes dentro de los sesenta días anteriores a su vigencia. Esta notificación incluirá la información establecida en el artículo 5⁵

⁵ El artículo 5 del Acuerdo de Licencias a la Importación estipula que la notificación deberá contener la siguiente información: a) la lista de los productos sujetos a los procedimientos para el trámite de licencias de importación; b) el servicio del que pueda recabarse información sobre las condiciones requeridas para obtener las licencias; c) el órgano u órganos administrativos para la presentación de las solicitudes; d) la fecha y el nombre de la publicación en que se den a conocer los procedimientos para el trámite de licencias; e) indicación de si el procedimiento para el trámite de licencias es automático o no automático con arreglo a las definiciones que figuran en los artículos 2 y 3 del Acuerdo de Licencias a la

del Acuerdo sobre Licencias de Importación del GATT 1994 y no prejuzgará sobre si el procedimiento de licencias de importación es compatible con las disposiciones contenidas en dicho acuerdo.

Es necesario señalar que no se aplicará un procedimiento de licencias a la importación a una mercancía de otra Parte sin haber proporcionado la notificación correspondiente.

c. Cargas y formalidades administrativas

Las cuotas y cargos de cualquier naturaleza (distintos de los aranceles aduaneros, los cargos equivalentes a un impuesto interno u otros cargos nacionales aplicados de conformidad con el párrafo 2 del artículo III⁶ del GATT 1994, y los derechos *anti-dumping* y compensatorios) aplicados a la importación o exportación o en relación con ellas, se limiten al costo aproximado de los servicios prestados y no representen una protección indirecta a las mercancías nacionales ni un impuesto a las importaciones o exportaciones para propósitos impositivos.

Asimismo, ninguna Parte exigirá transacciones consulares, incluidos los derechos y cargos conexos, en relación con la importación de cualquier mercancía de otra Parte.

Por otro lado, cada Parte se compromete a poner a disposición y mantener, a través de internet, una lista actualizada de las tasas o cargos impuestos relacionados con la importación o exportación.

Es necesario señalar que Estados Unidos eliminará a partir de la entrada en vigencia del acuerdo su tasa por procesamiento de mercancías para todo tipo de mercancías importadas desde Perú.

Importación; f) en el caso de los procedimientos automáticos para el trámite de licencias, su finalidad administrativa; g) en el caso de los procedimientos no automáticos para el trámite de licencias de importación, indicación de la medida que se aplica mediante el procedimiento para el trámite de licencias, y h) la duración prevista del procedimiento para el trámite de licencias, si puede estimarse con cierta probabilidad y, de no ser así, la razón por la que no puede proporcionarse esta información.

⁶ El párrafo 2 del artículo 3 del GATT 1994 establece que: «los productos del territorio de toda parte contratante importados en el de cualquier otra parte contratante no estarán sujetos, directa ni indirectamente, a impuestos interiores u otras cargas interiores, de cualquier clase que sean, superiores a los aplicados, directa o indirectamente, a los productos nacionales similares. Además, ninguna parte contratante aplicará, de cualquier otro modo, impuestos u otras cargas interiores a los productos importados o nacionales, en forma contraria a los principios enunciados en el párrafo 1». Es decir, todos los «impuestos y otras cargas interiores, así como las leyes, reglamentos y prescripciones que afecten a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución o el uso de productos en el mercado interior y las reglamentaciones cuantitativas interiores que prescriban la mezcla, la transformación o el uso de ciertos productos en cantidades o en proporciones determinadas no deberían aplicarse a los productos importados o nacionales de manera que se proteja la producción nacional».

d. Impuestos a la exportación

Se establece que ninguna Parte adoptará o mantendrá un impuesto, gravamen o cargo alguno a la exportación de alguna mercancía destinada al territorio de otra Parte, a menos que tal impuesto, gravamen o cargo se adopte o mantenga, cuando dicha mercancía sea exportada al territorio de la otra Parte y cuando esté destinada al consumo interno. Es importante anotar que en la normativa multilateral no existen compromisos vinculados con esta materia, por lo que se estarían acordando obligaciones más profundas que en el marco multilateral.

3.1.6 Disposiciones institucionales

Con el fin de hacer seguimiento al desenvolvimiento del comercio bilateral de mercancías y de resolver cualquier diferencia surgida entre las Partes, se establece el Comité de Comercio de Mercancías, encargado de la administración del capítulo, el cual está compuesto por representantes de cada Parte.

Este Comité se reunirá a solicitud de una Parte o de la Comisión de Libre Comercio (ente administrador del acuerdo) para considerar materias comprendidas bajo este capítulo y los capítulos de Reglas de Origen y Procedimientos de Origen, y Administración Aduanera y Facilitación del Comercio.

Las funciones del Comité incluyen, entre otras:

- fomentar, a través de consultas, el comercio de mercancías entre las Partes, la aceleración de la eliminación arancelaria bajo este acuerdo, y otros asuntos que sean apropiados;
- abordar los obstáculos al comercio de mercancías que surjan en el comercio bilateral, en especial aquellos relacionados con la aplicación de medidas no arancelarias y, si es apropiado, someter estos asuntos a la Comisión para su consideración;
- proporcionar al Comité de Creación de Capacidades Relacionadas con el Comercio la asesoría y recomendaciones sobre las necesidades de asistencia técnica en asuntos relativos a los capítulos administrados por este Comité;
- revisar la conversión a la nomenclatura del sistema armonizado de 2007 y sus posteriores revisiones, para asegurar que las obligaciones de cada Parte bajo este acuerdo no sean alteradas. Además, realizar consultas para resolver cualquier conflicto entre el sistema armonizado de 2007 o posteriores nomenclaturas y los anexos que contiene las canastas de desgravación arancelaria y las nomenclaturas nacionales;

- consultar, y realizar los mayores esfuerzos para resolver cualquier diferencia que pueda surgir entre las Partes sobre materias relacionadas con la clasificación de mercancías bajo el sistema armonizado.

3.1.7 Anexo 2.2: Excepciones al trato nacional y restricciones a la importación y exportación

En este anexo se incorporan las medidas legales vigentes que tanto el Perú como Estados Unidos exceptúan de la aplicación del trato nacional (artículo 2.2) y de la eliminación de restricciones a la importación y exportación (artículo 2.8). Es decir, estas disposiciones legales vigentes que restringen las importaciones y exportación de algunas mercancías no estarán sujetas al cumplimiento de los artículos 2.2 y 2.8.

En el caso del Perú, las prohibiciones incluidas en este anexo son medidas que restringen expresamente la importación de mercancías usadas, entre las cuales tenemos: ropa y calzado; neumáticos; vehículos, motores, partes y repuestos de uso automotor; y bienes, maquinaria y equipo que utilicen fuentes radiactivas.

En el caso de Estados, en este anexo se han incluido los controles sobre la exportación de troncos de todas las especies y las medidas conforme a las disposiciones existentes de la Merchant Marine Act Of 1920; el Passenger Vessel Act, en tanto dichas medidas hayan sido legislación obligatoria en el momento de la adhesión de Estados Unidos al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947 (GATT 1947).

3.1.8 Anexo: Eliminación arancelaria

En el anexo de eliminación arancelaria se incluye la descripción de las categorías de desgravación, es decir, el significado de cada letra incorporada en la Lista de Desgravación Arancelaria. Asimismo, se estipula que las reducciones arancelarias se llevarán a cabo el 1 de enero de cada año, por lo que el segundo corte de los aranceles se realizará el 1 de enero de 2010 y no el 1 febrero de 2010, como se podría esperar. De esta manera, se facilita la administración por parte de las aduanas de cada Parte.

3.1.9 Acuerdo sobre tecnología de la información (carta adjunta)

En el marco del APC, el Perú se comprometió —a través de la suscripción de un *side letter*— a adherirse al Acuerdo de Tecnología de la Información (ATI), de la OMC. El objetivo de este acuerdo es reducir a 0% los aranceles consolidados para los productos de alta tecnología. De esta manera se busca que cada una de las partes garantice a la otra un tratamiento tan favorable como el que haya otorgado a terceras naciones.

3.1.10 Sección agrícola

Durante el proceso de negociación del APC, los temas relacionados con la agricultura fueron discutidos en un grupo de negociación diferente al de Acceso a mercados, sin embargo los consensos alcanzados en la mesa de Agricultura se incorporaron al capítulo Acceso a mercados, ya que este contiene disposiciones generales que regulan el comercio de mercancías tanto agrícolas como no agrícolas.

A continuación se describen las principales disposiciones que regulan solo el comercio de mercancías agrícolas:

a. Subsidios a la exportación

Perú y EE.UU. realizan una declaración conjunta sobre su objetivo de eliminación multilateral de los subsidios a la exportación de mercancías agrícolas y afirman que para ello trabajarán juntos, con miras a un acuerdo en la Organización Mundial de Comercio - OMC, para eliminar dichos subsidios y evitar su reintroducción bajo cualquier forma.

En ese sentido, se dispone la no aplicación de subsidios a la exportación en el comercio agrícola entre las Partes. Se debe tener en cuenta que, de acuerdo con sus compromisos multilaterales, el Perú no puede mantener subsidios a la exportación de productos agrícolas; sin embargo, Estados Unidos tiene la posibilidad de subsidiar un grupo limitado de mercancías agrícolas, por lo que esta disposición profundiza los compromisos que Estados Unidos mantiene a escala multilateral y garantiza que no ingresen al Perú productos estadounidenses subsidiados.

Por otro lado, en caso que existieran exportaciones subsidiadas de terceros países que ingresen al mercado de cualquiera de las Partes, se realizarán consultas para acordar la aplicación de medidas correctivas por el país receptor de dichas exportaciones, o en caso contrario, la Parte afectada podrá restituir la aplicación de subsidios a las exportaciones.

b. Sistema de franja de precios

El Perú mantiene la posibilidad de aplicar su sistema de franja de precios durante el periodo de desgravación arancelaria establecido para cada línea arancelaria que forma parte de este sistema⁷. Es decir, a las importaciones de dichas mercancías se les aplicarán los niveles acordados de arancel base con sus sucesivas reducciones, por lo que

⁷ Estas normas permitirían la aplicación parcial de las franjas de precios a las importaciones de Estados Unidos durante el periodo de transición, tal como sucede, por ejemplo, en el caso del Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos con Chile y algunos países de Centroamérica.

la franja se mantendrá en tanto que los aranceles preferenciales sean superiores a los aranceles resultantes de la franja de precios.

En caso que los aranceles de Nación Más Favorecida (NMF) aplicados a terceros países resultaran menores que los aranceles base preferenciales, las importaciones de los Estados Unidos ingresarían con los niveles de arancel NMF, que incluyen los resultantes de las franjas de precios cuando corresponda.

c. Medida de salvaguardia agrícola

Mecanismo de protección al comercio agrícola que permite el incremento del arancel que se cobra a las mercancías agrícolas originarias de las Partes hasta el nivel de sus aranceles base indicados en los cronogramas de desgravación arancelaria.

En el APC, una Parte podrá mantener una medida de salvaguardia agrícola solo hasta el fin del año calendario en el cual la Parte impone la medida.

De otro lado, una Parte deberá implementar una medida de salvaguardia agrícola de manera transparente. Dentro de los sesenta días siguientes a la aplicación de la medida, la Parte que aplique la medida deberá notificar, por escrito, a la otra Parte y deberá ofrecerle información relevante sobre la medida. A solicitud, la Parte que aplica la medida deberá desarrollar consultas con la otra Parte en relación con la aplicación de la medida.

En particular, el Perú podrá aplicar medidas de salvaguardia especial agropecuaria (SEA) por volumen para 36 productos sensibles, entre ellos: leche en polvo, mantequilla y quesos, carne bovina de calidad estándar, cuartos traseros de pollo, arroz, entre otros.

d. Cláusula de preferencia

El Perú se comprometió a extender a los Estados Unidos las condiciones de acceso más favorables que se otorguen en futuros acuerdos para un grupo de 125 líneas arancelarias agropecuarias. Las líneas sujetas a este compromiso están agrupadas alrededor de los siguientes productos: leche, maíz, arroz, carnes (bovino, aves, y cerdos) y algunos derivados de estos (139 partidas arancelarias).

e. Administración de contingentes

Cada Parte deberá asegurar que sus procedimientos para administrar los contingentes sean transparentes, oportunos, no discriminatorios, estén disponibles al público, atiendan las condiciones del mercado y constituyan el menor obstáculo posible al comercio.

Las Partes se han otorgado, en ciertos productos, volúmenes limitados de importaciones que podrán ingresar sin pagar ningún tipo de arancel dentro de los denominados contingentes arancelarios de importación.

En el caso del Perú, los productos sujetos a contingentes son: carne de bovino de calidad estándar, despojos de carne de bovino, cuartos traseros de pollo, maíz amarillo, arroz, aceite refinado de soya, leche en polvo, mantequilla, yogur, queso, helados y productos lácteos procesados. Estados Unidos podrá mantener contingentes arancelarios para: queso, leche evaporada y condensada, productos lácteos procesados y azúcar.

Por otro lado, la administración de los contingentes arancelarios se realizará por orden de llegada de los embarques o por numeración de la correspondiente póliza, hasta que se cubra la totalidad del contingente.

3.2 Resultados en eliminación arancelaria

3.2.1 Resultados generales

a. Oferta de Estados Unidos al Perú

El 100% de las importaciones de Estados Unidos desde el Perú se encuentran liberadas por el APC. Esto implica que todos los productos exportados por el Perú a Estados Unidos, que se beneficiaban de la Ley de Promoción Comercial y Erradicación de la Droga (ATPDEA), ingresan libre de aranceles al mercado norteamericano desde la entrada en vigencia del Acuerdo de Promoción Comercial.

En relación con las líneas arancelarias, el 97,9% de las líneas arancelarias de Estados Unidos se encuentra en desgravación inmediata, lo que quiere decir que más del 97% de los productos comerciables pueden ser importados desde el Perú libre de aranceles.

Oferta de EE.UU. a Perú

Periodos de desgravación	N.º Líneas	Part. (%)	M's EE.UU. desde Perú ^{1/}	Part. (%)
0 años	10 224	97,85	5 479 473	100,00
5 años	3	0,03	0	0,00
10 años	38	0,36	72	0,00
15 años	51	0,49	0	0,00
15 años*	25	0,24	81	0,00
17 años	4	0,04	0	0,00
17 años*	56	0,54	0	0,00
Contingente Azúcar	48	0,46	52	0,00
Total	10 449	100,00	5 479 678	100,00

* Fuera del contingente.

M's: importaciones promedio (US\$ miles).

Fuente: MINCETUR.

Elaboración propia.

A escala sectorial, se puede observar que la mayor parte de líneas arancelarias que no tienen una oferta de desgravación inmediata se concentra en el sector agrícola. Así, 184 líneas tienen períodos de desgravación superiores a diez años. Vemos que pertenecen principalmente a los siguientes productos: azúcar, productos con alto contenido de azúcar, leche, queso y margarina, entre otros.

No obstante, el 100% de las importaciones agrícolas de Estados Unidos desde el Perú se encuentran libres de aranceles desde la entrada en vigencia del APC.

De igual manera, en los sectores no agrícolas, industria, pesca y textil, más de 98% de las importaciones de EE.UU. está en canasta inmediata; quedan solo 37 líneas arancelarias, de los sectores calzado (34) y pesca (3), en la categoría de diez años.

Oferta de EE.UU. a Perú, según sectores

Sectores	Periodos de desgravación	N.º Líneas	Part. (%)	M's EE.UU. desde Peru ^{1/}	Part. (%)
Agrícola	0 años	1595	15,26	751 464	13,71
	5 años	3	0,03	0	0,00
	10 años	1	0,01	0	0,00
	15 años	51	0,49	0	0,00
	15 años*	25	0,24	81	0,00
	17 años	4	0,04	0	0,00
	17 años*	56	0,54	0	0,00
	Contingente Azúcar	48	0,46	52	0,00
	Subtotal	1783	17,06	751 598	13,72
Industrial	0 años	6782	64,91	3 810 126	69,53
	10 años	34	0,33	6	0,00
	Subtotal	6816	65,23	3 810 132	69,53
Pesca	0 años	196	1,88	91 294	1,67
	10 años	3	0,03	66	0,00
	Subtotal	199	1,90	91 360	1,67
Textil	0 años	1651	15,80	826 589	15,08
	Subtotal	1651	15,80	826 589	15,08
Total		10 449	100,00	5 479 678	100,00

* Fuera del contingente.

M's: importaciones promedio (US\$ miles).

Fuente: MINCETUR.

Elaboración propia.

b. Oferta del Perú a los Estados Unidos

La oferta peruana a Estados Unidos brinda acceso libre de aranceles o desgravación inmediata para el 77,5% de líneas arancelarias, que equivale a desgravar de inmediato el 67,1% de nuestras importaciones provenientes de los Estados Unidos (cifras promedio 2007 - 2008).

La liberalización en canasta a cinco años es para el 11,9% de líneas arancelarias, lo que significa un 4,8% de nuestras importaciones provenientes de los Estados Unidos (cifras promedio 2007 - 2008). Por otro lado, la liberalización en categoría a diez años es para el 8,7% de líneas arancelarias, esto es, el 24,5% de nuestras importaciones provenientes de Estados Unidos.

Oferta de EE.UU. a Perú

Periodos de desgravación	N.º Líneas	Part. (%)	M's EE.UU. desde Perú ^{1/}	Part. (%)
0 años	5702	77,47	2 864 578	67,09
2 años	3	0,04	56	0,00
3 años	13	0,18	1038	0,02
5 años	874	11,88	204 993	4,80
7 años	56	0,76	84 203	1,97
8 años	11	0,15	0	0,00
9 años	1	0,01	0	0,00
10 años	633	8,60	1 042 001	24,40
10 años*	6	0,08	3261	0,08
12 años	3	0,04	91	0,00
12 años*	4	0,05	56 829	1,33
15 años	6	0,08	3	0,00
15 años*	14	0,19	1254	0,03
17 años*	34	0,46	11 418	0,27
Total	7360	100,00	4 269 726	100,00

* Fuera del contingente.

M's: importaciones promedio (US\$ miles).

Fuente: MINCETUR.

Elaboración propia.

El Perú otorgó un acceso libre de aranceles para 546 líneas arancelarias, las cuales representan el 56,9% del total de líneas arancelarias agrícolas e involucran el 80,3% del monto total de importaciones agrícolas desde los Estados Unidos.

En 134 subpartidas arancelarias que se refieren a productos sensibles, el Perú ha otorgado plazos de desgravación iguales o mayores a diez años, como arroz, carne bovina, lácteos, cuartos traseros de pollo, maíz amarillo duro, aceites refinados, entre otros. Asimismo, en el marco de lo acordado en el APC, el Perú aplicará salvaguardia especial agropecuaria (SEA) por volumen para 36 productos sensibles, entre ellos leche evaporada, quesos, carne bovina de calidad estándar, cuartos traseros de pollo, arroz, entre otros.

Es importante resaltar que el Perú se comprometió a extender a Estados Unidos las condiciones de acceso más favorables que se otorguen en futuros acuerdos para un grupo de 159 líneas arancelarias. Los productos sujetos a este compromiso están

agrupados alrededor de la leche, el maíz, el arroz, las carnes (bovino, aves, y cerdos) y algunos derivados de estos.

Por otro lado, en los sectores no agrícolas, industrial y textil, la mayor parte de las líneas arancelarias y del comercio se encuentran en desgravación inmediata. En el caso del sector pesquero, las líneas y el comercio se concentran en la categoría de cinco años, 57,3% y 69,2% respectivamente.

Oferta de EE.UU. a Perú, según sectores

Sectores	Periodos de desgravación	N.º Líneas	Part. (%)	M's EE.UU. desde Perú ^{1/}	Part. (%)
Agrícola	0	546	7,42	338 180	7,92
	2	3	0,04	56	0,00
	3	13	0,18	1038	0,02
	5	247	3,36	2471	0,06
	7	5	0,07	1701	0,04
	8	11	0,15	0	0,00
	9	1	0,01	0	0,00
	10	67	0,91	4990	0,12
	10*	6	0,08	3261	0,08
	12	3	0,04	91	0,00
	12*	4	0,05	56 829	1,33
	15	6	0,08	3	0,00
	15*	14	0,19	1254	0,03
	17*	34	0,46	11 418	0,27
Subtotal		960	13,04	421 292	9,87
Industrial	0	4122	56,01	2 482 699	58,15
	5	524	7,12	201 580	4,72
	7	48	0,65	81 616	1,91
	10	563	7,65	1 036 985	24,29
	Subtotal	5257	71,43	3 802 879	89,07
Pesca	0	71	0,96	353	0,01
	5	98	1,33	794	0,02
	10	2	0,03	0	0,00
	Subtotal	171	2,32	1146	0,03
Textil	0	963	13,08	43 347	1,02
	5	5	0,07	149	0,00
	7	3	0,04	886	0,02
	10	1	0,01	26	0,00
	Subtotal	972	13,21	44 408	1,04
Total		7360	100,00	4 269 726	100,00

* Fuera del contingente.

M's: importaciones promedio (US\$ miles).

Fuente: MINCETUR.

Elaboración propia.

En relación con los productos usados, el acuerdo dispone que no se desgravarán los aranceles de los productos usados establecidos en el anexo 2.2, en el cual se reconocen las prohibiciones del Perú a la importación de productos usados como ropa y calzado; neumáticos; vehículos, motores, partes y repuestos de uso automotor; y bienes, maquinaria y equipo que utilicen fuentes radiactivas.

Por otro lado, los productos remanufacturados que se encuentren en las canastas B y C tendrán un periodo de gracia de cinco años, y su desgravación se iniciaría de manera lineal a partir del sexto año. Los productos remanufacturados que se encuentren en la canasta A se desgravarán inmediatamente.

3.2.2 Resultados por producto

a. Perú

- Lácteos

Las condiciones alcanzadas en la negociación permiten un acceso recíproco y equitativo, a través de plazos largos de desgravación y de volúmenes de contingentes limitados para ambas Partes.

Leche en polvo: desgravación arancelaria del Perú

Año	Año	Arancel base	Arancel dentro del contingente	Arancel fuera del contingente	Contingente arancelario (TM)	Nivel de activación de la salvaguardia (TM)
1	2009	35,0	0,0	35,0	4630	6019
2	2010	35,0	0,0	35,0	5186	6742
3	2011	35,0	0,0	35,0	5808	7550
4	2012	35,0	0,0	35,0	6505	8457
5	2013	35,0	0,0	35,0	7285	9471
6	2014	35,0	0,0	35,0	8160	10 608
7	2015	35,0	0,0	35,0	9139	11 881
8	2016	35,0	0,0	35,0	10 235	13 306
9	2017	35,0	0,0	35,0	11 464	14 903
10	2018	35,0	0,0	35,0	12 839	16 691
11	2019	35,0	0,0	30,0	14 380	18 694
12	2020	35,0	0,0	25,0	16 106	20 938
13	2021	35,0	0,0	20,0	18 038	23 449
14	2022	35,0	0,0	15,0	20 203	26 264
15	2023	35,0	0,0	10,0	22 627	29 415
16	2024	35,0	0,0	5,0	25 343	32 946
17	2025	35,0	0,0	0,0	Ilimitada	No aplicación

Fuente: MINCETUR.

Elaboración propia.

Yogur: desgravación arancelaria del Perú

Año	Año	Arancel base	Arancel dentro del contingente	Arancel fuera del contingente	Contingente arancelario (TM)
1	2009	25,0	0,0	23,3	70
2	2010	25,0	0,0	21,7	77
3	2011	25,0	0,0	20,0	85
4	2012	25,0	0,0	18,3	93
5	2013	25,0	0,0	16,7	102
6	2014	25,0	0,0	15,0	113
7	2015	25,0	0,0	13,3	124
8	2016	25,0	0,0	11,7	136
9	2017	25,0	0,0	10,0	150
10	2018	25,0	0,0	8,3	165
11	2019	25,0	0,0	6,7	182
12	2020	25,0	0,0	5,0	200
13	2021	25,0	0,0	3,3	220
14	2022	25,0	0,0	1,7	242
15	2023	25,0	0,0	0,0	Ilimitada

Fuente: MINCETUR.

Elaboración propia.

Mantequilla: desgravación arancelaria del Perú

Año	Año	Arancel base	Arancel dentro del contingente	Arancel fuera del contingente	Contingente arancelario (TM)	Nivel de activación de la salvaguardia (TM)
1	2009	25,0	0,0	23,3	500	650
2	2010	25,0	0,0	21,7	550	715
3	2011	25,0	0,0	20,0	605	787
4	2012	25,0	0,0	18,3	666	866
5	2013	25,0	0,0	16,7	732	952
6	2014	25,0	0,0	15,0	805	1047
7	2015	25,0	0,0	13,3	886	1152
8	2016	25,0	0,0	11,7	974	1266
9	2017	25,0	0,0	10,0	1072	1394
10	2018	25,0	0,0	8,3	1179	1533
11	2019	25,0	0,0	6,7	1297	1686
12	2020	25,0	0,0	5,0	1427	1855
13	2021	25,0	0,0	3,3	1569	2040
14	2022	25,0	0,0	1,7	1726	2244
15	2023	25,0	0,0	0,0	Ilimitada	No aplicación

Fuente: MINCETUR.

Elaboración propia.

Queso: desgravación arancelaria del Perú

Año	Año	Arancel base	Arancel dentro del contingente	Arancel fuera del contingente	Contingente arancelario (TM)	Nivel de activación de la salvaguardia (TM)
1	2009	25,0	0,0	23,5	2500	3250
2	2010	25,0	0,0	22,1	2800	3640
3	2011	25,0	0,0	20,6	3136	4077
4	2012	25,0	0,0	19,1	3512	4566
5	2013	25,0	0,0	17,6	3934	5114
6	2014	25,0	0,0	16,2	4406	5728
7	2015	25,0	0,0	14,7	4935	6416
8	2016	25,0	0,0	13,2	5527	7185
9	2017	25,0	0,0	11,8	6190	8047
10	2018	25,0	0,0	10,3	6933	9013
11	2019	25,0	0,0	8,8	7765	10 095
12	2020	25,0	0,0	7,4	8696	11 305
13	2021	25,0	0,0	5,9	9740	12 662
14	2022	25,0	0,0	4,4	10 909	14 182
15	2023	25,0	0,0	2,9	12 218	15 883
16	2024	25,0	0,0	1,5	13 684	17 789
17	2025	25,0	0,0	0,0	Ilimitada	No aplicación

Fuente: MINCETUR.

Elaboración propia.

Helado: desgravación arancelaria del Perú

Año	Año	Arancel base	Arancel dentro del contingente	Arancel fuera del contingente	Contingente arancelario (TM)
1	2009	25,0	0,0	23,3	300
2	2010	25,0	0,0	21,7	330
3	2011	25,0	0,0	20,0	363
4	2012	25,0	0,0	18,3	399
5	2013	25,0	0,0	16,7	439
6	2014	25,0	0,0	15,0	483
7	2015	25,0	0,0	13,3	531
8	2016	25,0	0,0	11,7	585
9	2017	25,0	0,0	10,0	643
10	2018	25,0	0,0	8,3	707
11	2019	25,0	0,0	6,7	778
12	2020	25,0	0,0	5,0	856
13	2021	25,0	0,0	3,3	942
14	2022	25,0	0,0	1,7	1036
15	2023	25,0	0,0	0,0	Ilimitada

Fuente: MINCETUR.

Elaboración propia.

Productos lácteos procesados: desgravación arancelaria del Perú

Año	Año	Arancel base	Arancel dentro del contingente	Arancel fuera del contingente	Contingente arancelario (TM)
1	2009	17,0	0,0	15,9	2000
2	2010	17,0	0,0	14,7	2200
3	2011	17,0	0,0	13,6	2420
4	2012	17,0	0,0	12,5	2662
5	2013	17,0	0,0	11,3	2928
6	2014	17,0	0,0	10,2	3221
7	2015	17,0	0,0	9,1	3543
8	2016	17,0	0,0	7,9	3897
9	2017	17,0	0,0	6,8	4287
10	2018	17,0	0,0	5,7	4716
11	2019	17,0	0,0	4,5	5187
12	2020	17,0	0,0	3,4	5706
13	2021	17,0	0,0	2,3	6277
14	2022	17,0	0,0	1,1	6905
15	2023	17,0	0,0	0,0	Ilimitada

Fuente: MINCETUR.

Elaboración propia.

- Maíz

La producción de maíz amarillo duro es alrededor de 968.000 TM y las importaciones alcanzan a 1 000 000 TM. Como resultado de la negociación, para este producto se estableció un arancel base de 25%, un plazo largo de desgravación y una cuota libre de arancel. Como parte de la agenda interna para el desarrollo del agro, se ha establecido un programa de compensación para los productores de maíz.

Maíz amarillo: desgravación arancelaria del Perú

Año	Año	Arancel base	Arancel dentro del contingente	Arancel fuera del contingente	Contingente arancelario (TM)
1	2009	25,0	0,0	22,9	500 000
2	2010	25,0	0,0	20,8	530 000
3	2011	25,0	0,0	18,8	561 800
4	2012	25,0	0,0	16,7	595 508
5	2013	25,0	0,0	14,6	631 238
6	2014	25,0	0,0	12,5	669 113
7	2015	25,0	0,0	10,4	709 260
8	2016	25,0	0,0	8,3	751 815
9	2017	25,0	0,0	6,3	796 924
10	2018	25,0	0,0	4,2	844 739
11	2019	25,0	0,0	2,1	895 424
12	2020	25,0	0,0	0,0	Ilimitada

Fuente: MINCETUR.

Elaboración propia.

- Arroz

La desgravación de este producto partirá de un arancel base de 52% y con un plazo largo de desgravación que contempla cuatro años de gracia. La cuota de importación otorgada representa el 5% del consumo nacional aparente, y su promedio entre los años 2002 y 2004 fue de 1,5 millones de TM.

Arroz: desgravación arancelaria del Perú

Año	Año	Arancel base	Arancel dentro del contingente	Arancel fuera del contingente	Contingente arancelario (TM)	Nivel de activación de la salvaguardia (TM)
1	2009	52,0	0,0	52,0	55 500	72 150
2	2010	52,0	0,0	52,0	78 440	101 972
3	2011	52,0	0,0	52,0	83 146	108 090
4	2012	52,0	0,0	52,0	88 135	114 576
5	2013	52,0	0,0	48,0	93 423	121 450
6	2014	52,0	0,0	44,0	99 029	128 738
7	2015	52,0	0,0	40,0	104 970	136 461
8	2016	52,0	0,0	36,0	111 269	144 650
9	2017	52,0	0,0	32,0	117 945	153 329
10	2018	52,0	0,0	28,0	125 021	162 527
11	2019	52,0	0,0	24,0	132 523	172 280
12	2020	52,0	0,0	20,0	140 474	182 616
13	2021	52,0	0,0	16,0	148 903	193 574
14	2022	52,0	0,0	12,0	157 837	205 188
15	2023	52,0	0,0	8,0	167 307	217 499
16	2024	52,0	0,0	4,0	177 345	230 549
17	2025	52,0	0,0	0,0	Ilimitada	No aplicación

Fuente: MINCETUR.

Elaboración propia.

- Carne de bovino

El consumo aparente de carne de bovino es de 153 000 TM; el de despojos comestibles es de 46 000 TM, y las cuotas que se otorgaron representan el 1% y 22% del consumo de cada producto, respectivamente. El arancel extracuota para los cortes estándar de bovino se desgravará en plazos mayores a diez años.

Asimismo, se otorgó acceso inmediato para los cortes finos, ya que estos tienen una demanda limitada en el Perú: actualmente las importaciones son poco significativas.

Carne de bovino: desgravación arancelaria del Perú

Año	Año	Arancel base	Arancel dentro del contingente	Arancel fuera del contingente	Contingente arancelario (TM)	Nivel de activación de la salvaguardia (TM)
1	2009	25,0	0,0	22,9	800	1200
2	2010	25,0	0,0	20,8	848	1272
3	2011	25,0	0,0	18,8	899	1349
4	2012	25,0	0,0	16,7	953	1430
5	2013	25,0	0,0	14,6	1010	1515
6	2014	25,0	0,0	12,5	1071	1607
7	2015	25,0	0,0	10,4	1135	1703
8	2016	25,0	0,0	8,3	1203	1805
9	2017	25,0	0,0	6,3	1275	1913
10	2018	25,0	0,0	4,2	1352	2028
11	2019	25,0	0,0	2,1	1433	2150
12	2020	25,0	0,0	0,0	Ilimitada	No aplicación

Fuente: MINCETUR.

Elaboración propia.

Despojos de carne de bovino: desgravación arancelaria del Perú

Año	Año	Arancel base	Arancel dentro del contingente	Arancel fuera del contingente	Contingente arancelario (TM)
1	2009	25,0	0,0	10,8	10 000
2	2010	12,0	0,0	9,6	10 600
3	2011	12,0	0,0	8,4	11 236
4	2012	12,0	0,0	7,2	11 910
5	2013	12,0	0,0	6,0	12 625
6	2014	12,0	0,0	4,8	13 382
7	2015	12,0	0,0	3,6	14 185
8	2016	12,0	0,0	2,4	15 036
9	2017	12,0	0,0	1,2	15 938
10	2018	12,0	0,0	0,0	Ilimitada

Fuente: MINCETUR.

Elaboración propia.

- Carne de aves

Se otorgó a Estados Unidos una cuota de 12 000 TM para los cuartos traseros, la que en porcentaje (1,9%) en relación con el consumo total de pollo en nuestro país es inferior a la otorgada por los países del CAFTA (5% del consumo). Los plazos de desgravación para la carne de aves son inferiores a diez años. El sector avícola se beneficiará con la importación de la cuota de maíz libre de arancel, insumo importante para la elaboración del alimento balanceado que demanda el sector.

Cuartos traseros de pollo (sin deshuesar): desgravación arancelaria del Perú

Año	Año	Arancel base	Arancel dentro del contingente	Arancel fuera del contingente	Contingente arancelario (TM)	Nivel de activación de la salvaguardia (TM)
1	2009	25,0	0,0	25,0	12 000	15 600
2	2010	25,0	0,0	25,0	12 960	16 848
3	2011	25,0	0,0	25,0	13 997	18 196
4	2012	25,0	0,0	25,0	15 117	19 652
5	2013	25,0	0,0	25,0	16 326	21 224
6	2014	25,0	0,0	25,0	17 632	22 922
7	2015	25,0	0,0	25,0	19 042	24 755
8	2016	25,0	0,0	25,0	20 566	26 736
9	2017	25,0	0,0	22,2	22 211	28 874
10	2018	25,0	0,0	19,4	23 988	31 184
11	2019	25,0	0,0	16,7	25 907	33 679
12	2020	25,0	0,0	13,9	27 980	36 374
13	2021	25,0	0,0	11,1	30 218	39 283
14	2022	25,0	0,0	8,3	32 635	42 426
15	2023	25,0	0,0	5,6	35 246	45 820
16	2024	25,0	0,0	2,8	38 066	49 486
17	2025	25,0	0,0	0,0	Ilimitada	No aplicación

Fuente: MINCETUR.

Elaboración propia.

- Algodón

Este producto, insumo principal de la cadena textil - confecciones, será desgravado de manera inmediata. Considerando su sensibilidad, se ha trabajado en un programa que tiene como objetivo compensar por la rebaja de aranceles.

- Trigo

Siendo un insumo esencial de la industria molinera, el trigo será desgravado de manera inmediata, ya que la producción nacional corresponde casi en su totalidad al trigo blando, mientras que las importaciones son de trigo duro, destinado a la industria molinera.

- Cebada

La apertura que tendrá la cebada en el marco del TLC no afectará a la producción nacional debido a que, en el Perú, esta corresponde solamente a cebada forrajera. Las actuales importaciones de cebada, específicamente de cebada maltera, son destinadas a la industria cervecera.

- Oleaginosas

El Perú desgravará de manera inmediata las semillas y aceites brutos, mientras que los aceites refinados se desgravarán en diez años. Cabe señalar que los aranceles NMF para los aceites brutos son de 4%, mientras que para los aceites refinados ascienden a 12%. En este sector, el Perú otorgó una cuota para el aceite refinado de soya, cuyo volumen fue conversado con el sector privado con el fin de evitar problemas de sustitución.

Aceite refinado de soya: desgravación arancelaria del Perú

Año	Año	Arancel base	Arancel dentro del contingente	Arancel fuera del contingente	Contingente arancelario (TM)
1	2009	25,0	0,0	10,8	7000
2	2010	12,0	0,0	9,6	7350
3	2011	12,0	0,0	8,4	7718
4	2012	12,0	0,0	7,2	8103
5	2013	12,0	0,0	6,0	8509
6	2014	12,0	0,0	4,8	8934
7	2015	12,0	0,0	3,6	9381
8	2016	12,0	0,0	2,4	9850
9	2017	12,0	0,0	1,2	10342
10	2018	12,0	0,0	0,0	Ilimitada

Fuente: MINCETUR.

Elaboración propia.

b. Estados Unidos

- Azúcar

Estados Unidos otorgó al Perú, al igual que en otros acuerdos comerciales firmados por este país, una cuota de importación limitada para 47 partidas que van desde productos como azúcar en bruto hasta productos con contenido de azúcar. Esta cuota de 9 000 TM es adicional a la cuota actual, de aproximadamente 43 000 TM, una de las más altas dentro del grupo andino. Luego de quince años, la cuota crecerá 180 TM por año. La cuota de 9 000 TM está condicionada a que el Perú alcance el estado de exportador neto.

Azúcar: desgravación arancelaria de EE.UU.

Año	Año	Arancel base	Arancel dentro del contingente	Arancel fuera del contingente	Contingente arancelario (TM)
1	2009	1,4606 cents/kg menos	0,0	1,4606 cents/kg menos	9000
2	2010	0,020668 cents/kg por cada grado	0,0	0,020668 cents/kg por cada grado	9180
3	2011	debajo los 100 grados	0,0	debajo los 100 grados	9360
4	2012	(y fracciones de un grado	0,0	(y fracciones de un grado	9540
5	2013	en porciones no menores que 0,943854 cents/kg	0,0	en porciones no menores que 0,943854 cents/kg	9729
6	2014		0,0	0,0	9900
7	2015		0,0	0,0	10 080
8	2016		0,0	0,0	10 260
9	2017		0,0	0,0	10 440
10	2018		0,0	0,0	10 620
11	2019			0,0	10 800
12	2020			0,0	10 980
13	2021			0,0	11 160
14	2022			0,0	11 340
15	2023			0,0	11 520

Fuente: MINCETUR.

Elaboración propia.

- Lácteos

Las condiciones alcanzadas en la negociación permiten un acceso recíproco y equitativo, a través de plazos largos de desgravación y de volúmenes de contingentes limitados para ambas Partes.

Queso: desgravación arancelaria de EE.UU.

Año	Año	Arancel Base	Arancel dentro del contingente	Contingente arancelario (TM)	Nivel de activación de la salvaguardia (TM)
1	2009	\$2,146/kg	0,0	2000	2600
2	2010	\$2,146/kg	0,0	2800	3640
3	2011	\$2,146/kg	0,0	3136	4077
4	2012	\$2,146/kg	0,0	3512	4566
5	2013	\$2,146/kg	0,0	3934	5114
6	2014	\$2,146/kg	0,0	4406	5728
7	2015	\$2,146/kg	0,0	4935	6416
8	2016	\$2,146/kg	0,0	5527	7185
9	2017	\$2,146/kg	0,0	6190	8047
10	2018	\$2,146/kg	0,0	6933	9013
11	2019	\$2,146/kg	0,0	7765	10 095
12	2020	\$2,146/kg	0,0	8696	11 305
13	2021	\$2,146/kg	0,0	9740	12 662
14	2022	\$2,146/kg	0,0	10 909	14 182
15	2023	\$2,146/kg	0,0	12 218	15 883
16	2024	\$2,146/kg	0,0	13 684	17 789
17	2025	\$2,146/kg	0,0	Ilimitada	No aplicación

Fuente: MINCETUR.

Elaboración propia.

LAS REGLAS DE ORIGEN

Luis Mesías

1. INTRODUCCIÓN

En todo acuerdo comercial, las Reglas de Origen definen cuáles son las mercancías que se beneficiarían de las preferencias arancelarias. Las mercancías que cumplen con dichas disposiciones se conocen como «mercancías originarias». En ese sentido, las reglas de origen permiten identificar el país de fabricación «sustancial» de las mercancías comercializadas. Si bien estas reglas son necesarias y fundamentales para los procesos de integración, pueden convertirse en una restricción al comercio, por lo que deben ser uniformes, simples, predecibles, administrables, transparentes y eficaces. En resumen, el origen de la mercancía es el vínculo geográfico que une a esta con un país determinado donde se considera producida, y que por ende merece recibir la preferencia arancelaria acordada y los beneficios de un acuerdo comercial determinado.

Por su parte, en Sudamérica diversos países han suscrito acuerdos comerciales, tales como los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) negociados al amparo del Tratado de Montevideo de 1980 y Tratados de Libre Comercio (TLC) suscritos con Estados Unidos, los cuales, considerando su contenido, alcance y principales características, mantienen diferentes esquemas en materia de reglas de origen.

En el caso peruano se mantienen acuerdos como el de la Comunidad Andina (CAN) y aquellos suscritos al amparo de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) como los ACE con MERCOSUR y Chile. Recientemente, el Perú ha suscrito TLC con Estados Unidos, Tailandia, Singapur, Canadá, Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés, compuesta por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza) y China, y viene negociando acuerdos de similar alcance con la Unión Europea, México, Corea del Sur y Japón.

Estos acuerdos pueden agruparse en dos categorías. Por un lado, están los acuerdos que utilizan un Régimen General y los procedimientos aduaneros relacionados

con el origen establecidos en la ALADI¹ o la CAN², o que por lo menos lo mantienen como patrón (esquemas ALADI - MERCOSUR - CAN) —aunque en algunos casos con importantes adiciones o modificaciones; mientras que, por otro lado, están los acuerdos que utilizan reglas específicas de origen que tienen como base el esquema del Tratado de Libre Comercio de América del Norte - TLCAN³.

La división realizada es válida tanto en lo que se refiere a los criterios para la calificación del origen de las mercancías como en lo que respecta a la declaración, certificación, verificación y control, pues existen entre ambas categorías diferencias conceptuales y operativas importantes.

En el caso de los acuerdos suscritos por el Perú, el capítulo de Reglas de Origen incorpora una serie de normas y procedimientos para la calificación, declaración, certificación, control y verificación del origen, así como para la acumulación, expedición directa, sanciones y responsabilidades. Estas reglas son los requisitos que debe cumplir una mercancía para poder beneficiarse de las preferencias otorgadas y recibidas entre las Partes que suscriben un acuerdo comercial, y alcanzar la cobertura legal de dicho acuerdo.

2. DEFINICIONES Y CONCEPTOS - TÉRMINOS USADOS FRECUENTEMENTE

Las reglas de origen se aplican todas las mercancías, sin discriminación de sus procesos productivos o los materiales que intervienen en su fabricación, entre otros aspectos. A continuación se detalla el significado e implicancias de las reglas de origen establecidas en un acuerdo comercial; en particular se desarrollan los conceptos que se suelen incluir en un TLC⁴:

Las mercancías totalmente obtenidas o totalmente producidas son las que pertenecen a los reinos animal, vegetal y mineral, e incluyen los animales nacidos, capturados, cazados, pescados o criados, los vegetales cultivados o cosechados y los minerales extraídos del territorio de las Partes que suscriben el TLC, así como a todas aquellas mercancías que se puedan elaborar u obtener a partir de estas (huevos, leche, carne, hierro, harina, etc.) sin la participación de insumos no originarios.

¹ Resolución 252 del Comité de Representantes de la ALADI «Texto Consolidado y Ordenado del Régimen General de Origen de la ALADI».

² Decisión 416 de la Comisión de la CAN «Normas Especiales para la Calificación y Certificación del Origen de las Mercancías».

³ Acuerdo suscrito entre Canadá, Estados Unidos y México.

⁴ Estas definiciones pueden tener variantes en función de cada acuerdo comercial suscrito por el Perú. Estos acuerdos se encuentran en: <http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Default.aspx?tabid=124>

Las mercancías elaboradas a partir exclusivamente de insumos o materiales originarios son originarias si todos los insumos y materiales considerados en su proceso productivo son originarios. De esta manera, la mercancía elaborada sería originaria en la medida en que todos los insumos lo sean.

Las mercancías elaboradas o producidas a partir de insumos o materiales originarios y no originarios son las que deben cumplir con los requisitos específicos de origen que se encuentran establecidos en el capítulo de Origen, debido fundamentalmente a la participación de insumos de terceros países.

Requisitos específicos de origen. Estos se han definido a partir de la subpartida arancelaria (normalmente de seis dígitos) del sistema armonizado (específicos a cada mercancía, grupo de mercancías o proceso productivo). Estos requisitos incorporan valores de contenido regional, saltos de clasificación arancelaria, requisitos técnicos o la combinación de dos o más de ellos.

*Acumulación*⁵. Este principio permite considerar («acumular») los insumos originarios de un socio comercial como si fueran originarios de los países que participan del acuerdo comercial. Asimismo, permite «acumular» los procesos productivos realizados en el territorio de las Partes. Sin perjuicio de lo anterior, en casos excepcionales, ante la escasez de oferta de algunos insumos o procesos productivos específicos, se puede permitir «acumular» insumos o procesos con determinados países que no forman parte de un acuerdo comercial (acumulación cruzada).

⁵ Por ejemplo, para producir la línea arancelaria 390422 «policloruro de vinilo plastificado», cuya regla de origen es «un cambio a la partida 39.01 a 39.15 de cualquier otra partida, siempre que el contenido de polímeros originarios no sea menor del 50% en peso del contenido total de polímeros» se requieren los siguientes materiales:

Partida	Descripción	Origen	Peso (%)	Origen
390410	Policloruro sin mezclar	EE.UU.	49	Originario
291732	Plastificante	Corea	45	No originario
382490	Productos químicos	EE.UU.	2	Originario
151800	Grasas y aceites	Colombia	2	No originario
390690	Demás polímeros	EE.UU.	2	Originario
		Suma originaria	53	
		Suma no originaria	47	
		Peso total	100	

En el cuadro se observa que el peso de los materiales no originarios suma 47%, mientras que el peso de los materiales considerados originarios suma 53%, con lo que se cumple el requisito de valor de contenido regional. En el ejemplo debe notarse que se ha considerado como originario del Perú el material originario de Estados Unidos; ello se debe a la posibilidad de acumulación que tiene el Perú con ese país.

Valor de contenido regional (VCR). Existen tres métodos de cálculo de VCR: aumento, reducción y costo neto. De manera general se puede considerar que estos métodos pretenden promover el uso de materiales originarios o, por el contrario, limitar la participación del valor de los insumos no originarios en el valor de la mercancía elaborada a partir de dichos insumos a un máximo (o mínimo, dependiendo del método empleado).

Saltos de clasificación arancelaria. Un «salto de clasificación» ocurre cuando una mercancía se encuentra clasificada en una posición arancelaria a escala de capítulo (dos dígitos), partida (cuatro dígitos) o subpartida (seis dígitos), diferente de la posición arancelaria (al mismo nivel antes señalado) de todos los insumos no originarios utilizados en el proceso productivo de dicha mercancía.

Procesos productivos o requisitos técnicos. Son requisitos que, entre otros, exigen la participación de un material originario en particular o la realización de un determinado proceso productivo de la mercancía en el territorio de las Partes.

De mínimis. Es una regla de aplicación complementaria al salto de clasificación arancelaria que permite considerar como originaria a una mercancía cuyos insumos no pudieron realizar el mencionado salto. Estos insumos (que no cumplen con el salto) no pueden exceder un porcentaje (normalmente el 10%) del valor de la mercancía. Esta regla no es aplicable a todos los productos; por ejemplo, en el caso del acuerdo entre Perú y Estados Unidos, no aplica para: azúcar, café, lácteos, oleaginosas, cítricos, y sus respectivos derivados.

Mercancías y materiales fungibles. Son aquellos que se consumen en el proceso productivo de una mercancía y no forman parte (física) de aquella (por ejemplo, combustible). Es una regla de aplicación complementaria que permite la consideración de estas mercancías como originarias si se emplea cualquier método de manejo de inventarios reconocido en los Principios de contabilidad generalmente aceptados, establecidos en la legislación de la Parte en cuyo territorio se realiza el proceso de producción, o de otra manera, aceptados por dicha Parte.

Accesorios, repuestos y herramientas. Estos productos son considerados originarios en la medida en que acompañen y sean clasificados como una mercancía originaria y siempre que se presenten en valor y cantidades habituales. Si la mercancía debe cumplir un salto de clasificación arancelaria, los accesorios, repuestos y herramientas no se considerarán para determinar el cumplimiento de dicho salto en la medida que no se hubiesen facturado por separado. Si la mercancía debe cumplir con un VCR, el valor de los accesorios, repuestos o herramientas se tomará en cuenta como

materiales originarios o no originarios, según sea el caso, al calcular el valor de contenido regional de la mercancía.

Juegos o surtidos. Las mercancías clasificadas como un juego o surtido se considerarán originarias si cada mercancía que lo compone es originaria o si el valor de todas las mercancías no originarias en el juego o surtido no excede un porcentaje del valor ajustado del juego o surtido, que en el caso del TLC suscrito con Estados Unidos es de 15%.

De manera general, se dispone de reglas de aplicación complementaria, como el tratamiento de envases y material de empaque para la venta al por menor, contenedores y materiales de embalaje para embarque y materiales indirectos, así como condiciones para el cumplimiento de la expedición directa de la mercancía (tránsito y transbordo).

Declaración jurada. Es el documento que contiene la información mediante la cual se verifica el cumplimiento de los criterios de origen de un acuerdo comercial, su validez por dos años o por un periodo actualizable cuando se modifiquen las condiciones de producción o la composición de productos de modo que varíe su origen.

Certificado de origen. Es el documento (físico o electrónico) que certifica que una mercancía cumple con las disposiciones relativas a origen de un acuerdo comercial. En cada acuerdo comercial se disponen diferentes reglas de manera que un certificado pueda: (i) amparar una o varias mercancías o uno o varios embarques; (ii) tener un formato o información mínima a consignar; (iii) tener un periodo de validez, y (iv) expedirse por entidades, productores, exportadores o importadores.

Expedición directa o tránsito y transbordo. Ocurre cuando una mercancía se expide directamente desde el territorio de la Parte exportadora hasta el territorio de la Parte importadora, transportadas por el territorio de una o más Partes que hayan suscrito el acuerdo comercial. La mercancía se puede transportar por el territorio de países que no formen parte del acuerdo comercial bajo vigilancia aduanera, con o sin transbordo o almacenamiento temporal, siempre que (i) el tránsito esté justificado por razones geográficas o requerimientos del transporte; (ii) no estuvieran destinadas al comercio o uso en el país no Parte, y (iii) no sufra, durante su transporte o almacenamiento, ninguna operación distinta de la carga, descarga o manipuleo, para mantener sus buenas condiciones o asegurar su conservación.

3. PRINCIPIOS Y CRITERIOS DE CALIFICACIÓN DE ORIGEN

A continuación se precisan y extienden algunos elementos fundamentales en los principios y criterios de calificación de origen sobre los cuales es necesario adelantar el análisis:

- a) *Criterio de mercancía originaria por ser producida íntegramente en el territorio de un País Miembro.* Si bien esta definición es explícita en el grupo de acuerdos comerciales basados en reglas generales, incluso definiendo un ámbito de mercancías sujetas a este criterio, en caso del otro grupo de acuerdos comerciales se precisa una regla específica normalmente vinculada con el salto de clasificación arancelaria del capítulo⁶. En realidad estas normas, aunque difieren completamente en terminología y eventualmente en concepto, son similares en términos de procesos de producción u obtención de las mercancías, por tanto, no debieran ser un problema en la armonización de reglas de origen de este ámbito de productos.
- b) *Criterio de proceso de producción, transformación o elaboración, diferencias en la calificación de origen basada en el salto de clasificación arancelaria.* En el primer grupo de acuerdos es suficiente el salto de partida arancelaria, mientras que en el segundo grupo el salto de clasificación se da a distintos niveles (capítulo, partida⁷, subpartida⁸ e incluso producto o nomenclatura a ocho o diez dígitos⁹), dependiendo de las estructuras productivas de las Partes.
- c) *Criterio del valor de contenido regional.* En tanto que en el primer grupo de acuerdos mencionados supra la exigencia de contenido regional o valor agregado regional está vinculada con un porcentaje máximo de participación de materiales no originarios en el valor FOB de exportación de la mercancía en cuestión¹⁰, en el segundo grupo están previstos criterios específicos para la determinación del valor del contenido regional de una mercancía según el valor de transacción¹¹ o el de costo neto, a elección del exportador.

⁶ Corresponde a las dos primeras cifras de un código arancelario. El sistema armonizado consta de 97 capítulos.

⁷ Corresponde a las cuatro primeras cifras de un código arancelario.

⁸ Corresponde a las seis primeras cifras de un código arancelario.

⁹ Los códigos arancelarios de ocho y diez dígitos son utilizados por los países con fines estadísticos y de control. El nivel de divisiones o detalle responde a las necesidades de cada país.

¹⁰ En algunos casos se presenta TED respecto del porcentaje obligado de valor de contenido regional.

¹¹ Bajo los métodos de aumento o reducción.

- d) *Criterio de «de minimis».* Este criterio no se define en los acuerdos comerciales basados en reglas generales. Consiste en limitar el porcentaje del valor de los materiales no originarios que no cumplen con el salto de clasificación correspondiente, otorgando el carácter originario a la mercancía que incluya tales materiales, siempre que no excedan tal porcentaje.
- e) *Criterios de calificación específica para determinado tipo de mercancías, como accesorios, refracciones o repuestos o herramientas, mercancías y materiales fungibles, materiales indirectos, elementos neutros, juegos o surtidos, contenedores y materiales de embalaje para transporte, y envases, empaques, estuches, embalajes, envoltorios y similares.* Mediante estos criterios se exceptúa de la aplicación de las reglas de origen a los elementos o mercancías que no forman parte final de la mercancía o no le brindan su carácter principal. Estos criterios se encuentran presentes en los acuerdos derivados de la Resolución 252.
- f) *Acumulación regional.* En diversos acuerdos está prevista la acumulación de origen. Es de utilidad la incorporación de este principio, dado que permitiría en varias situaciones uniformizar condiciones de producción, aprovechar las economías de escala y potenciar las posibilidades de intercambio en la región.
- g) *Requisitos específicos de origen (REO).* La regla aplicada es sustantivamente diferente entre los dos grupos de acuerdos, en virtud de que unos utilizan la determinación de reglas específicas para mercancías explícitamente establecidas (por interés o sensibilidad), en tanto que los acuerdos tipo TLCAN refieren REO a todas las subpartidas de la nomenclatura. Es decir, se identifican diferencias importantes entre la regulación de requisitos específicos de origen: los acuerdos tipo TLCAN se caracterizan por una mayor selectividad y especificidad y son diseñados en función del encadenamiento productivo de las mercancías, mientras que los acuerdos tipo ALADI - MERCOSUR - CAN tienen un carácter general y uniforme, y precisan, de ser necesario, requisitos específicos en pocas líneas arancelarias.

Para el caso peruano, si bien se ha avanzado considerablemente en la constitución de acuerdos comerciales con diversos regímenes de origen, y aun cuando se ha buscado mantener consistencia entre aquellos, esta convivencia de regímenes plantea algunas dificultades para la administración y el consecuente costo a los usuarios.

Por ello es fundamental encontrar mecanismos que permitan superar las dificultades planteadas por la convivencia de reglas de origen diferenciadas. De lo contrario se corre el riesgo de socavar los acuerdos comerciales suscritos a través de triangulaciones que busquen aprovechar las oportunidades surgidas a partir de la existencia de reglas de origen más laxas en el contexto de determinados acuerdos bilaterales.

Es precisamente ese riesgo de mediano plazo el que se convierte en este momento en una gran oportunidad para que el Perú sea una plataforma de inversión¹² productiva en el Pacífico Sudamericano, ya que, en el largo plazo, en la medida que más países suscriban acuerdos comerciales y haya una relación comercial entre la mayoría de países que conforman un bloque regional, es muy probable que se manejen iniciativas que promuevan la convergencia de las reglas de origen (generales y específicas) con el objetivo de reducir costos en el comercio.

Para ese fin, lo más simple sería plantear, en una primera etapa, para aquellos acuerdos basados en regímenes generales, partir del principio de mayor flexibilidad, en particular la armonización de los criterios de calificación de origen.

4. CERTIFICACIÓN

El origen de las mercancías se certifica por diversos actores del comercio internacional, como el exportador, el importador, una entidad certificadora, entre otros, en función de lo establecido en cada acuerdo comercial. Para definir a un actor determinado como aquel que suscriba o certifique el carácter originario de una mercancía, se toman en cuenta diversos elementos. Entre estos se pueden considerar fundamentalmente el interés fiscalizador de las aduanas (importador), el rol promotor del comercio del gobierno y el interés comercial de las empresas exportadoras (exportador), así como el carácter regulatorio y burocrático (verificador) del Estado (entidad certificadora).

La certificación del origen implica el cumplimiento de todas las reglas y condiciones establecidas en las normas de origen de un acuerdo comercial, y la posibilidad de acceder a las preferencias arancelarias incluidas en dichos acuerdos y a su cobertura legal.

Actualmente, en una época en la que la facilitación del comercio y en particular el «comercio sin papeles»¹³ están en boga, muchas economías optan por certificar el origen por vías electrónicas en sus acuerdos comerciales. Esto, en teoría, facilita las operaciones comerciales, pero en algunos casos las puede dificultar, sobre todo en aquellos en los que las aduanas de destino no cuentan con sistemas de lectura compatibles para certificados y firmas digitales.

¹² El trabajo empírico de Estevadeordal, López-Córdova y Suominen sugiere, aunque con limitaciones metodológicas y sin que los resultados sean totalmente generalizables, que los flujos de inversión en México durante la era del NAFTA han sido atraídos a sectores con reglas específicas de origen flexibles, pues ello permite a las industrias establecer redes de producción y oferta de alcance global.

¹³ O con la menor cantidad de aquellos.

Por otro lado, aquellas economías que optan por una certificación física (papel) tienen la opción de contar con un formato específico en el que se debe diligenciar de manera ordenada toda la información requerida o, de lo contrario, cuando el acuerdo comercial no requiera un formato, normalmente exige la inclusión de información mínima indispensable para considerar válido el certificado.

5. CONVERGENCIA

5.1 Los dos tipos de acuerdos comerciales

Como se ha mencionado anteriormente, los acuerdos se agrupan en dos categorías: (i) acuerdos que utilizan o tienen como patrón esquemas ALADI - MERCOSUR - CAN, y (ii) los acuerdos que utilizan reglas específicas o tienen como base el esquema del TLCAN.

Contar con estos dos tipos de acuerdos con diferentes definiciones de transformación o producción o distintas normas generales o específicas que regulen el origen de las mercancías, variando según cada mercado regional de destino, acarrea elementos que complican innecesariamente el comercio y que podrían desestimular el comercio preferencial en la región, dados los costos adicionales que asumen los empresarios para administrar dichas normas^{14; 15}.

Estos costos adicionales afectan más a los pequeños productores que a los grandes, ya que estos últimos normalmente se establecen en los *hubs*. Así, el costo operativo de administrar diversos acuerdos con distintas reglas es alto para los productores en los países *spoke*, que normalmente se limitan a aprovechar solo un acuerdo preferencial. Extender las mismas reglas de determinación y acumulación de origen entre los acuerdos podría reducir considerablemente los costos de los exportadores.

En el caso de los acuerdos cuya base son las reglas generales de origen, existe un común denominador importante sustentado en los principios de calificación y en la administración de las reglas (esencia de cualquier régimen de origen). Es decir que, si bien existen diferencias entre estos acuerdos que abarcan aspectos que van desde

¹⁴ Los resultados del análisis de Miriam Manchin y Annette O. Pelkmans-Balaoint sugieren que las preferencias arancelarias afectan favorablemente las importaciones regionales solo cuando estas son altas (por encima del 25%). Esto resalta la probabilidad de existencia de costos administrativos altos adheridos a la explotación de preferencias, particularmente respecto del cumplimiento de las reglas de origen de los TLC.

¹⁵ Céline Carrère y Jaime de Melo estiman para el NAFTA que ante un VCR de 40% sería necesario un margen de preferencia de al menos 11% para que el exportador mexicano sea indiferente a los costos que asumirá por beneficiarse de dicho acuerdo, aunque precisan que este criterio (VCR) es más costoso para mercancías finales que para mercancías intermedias.

diferencias en conceptos o criterios básicos para considerar una mercancía como originaria hasta la ausencia de algunos conceptos de calificación de origen, criterios particulares (como los elementos neutros, materiales fungibles, accesorios y herramientas, entre otros), e incluso de procedimientos aduaneros relacionados con el origen, deben continuar armonizándose.

Sin embargo, en el caso de aquellos acuerdos comerciales en los que, a diferencia de las relaciones con nuestros socios cercanos, el Perú ha logrado establecer una asociación formal que permita consolidar el desarrollo comercial actual y fomentar el comercio potencial, debe explotarse el establecimiento de inversiones que coadyuven la constitución de un *hub* productivo regional en el Perú.

5.2 Armonización de criterios de certificación y procedimientos aduaneros relacionados con el origen

Los acuerdos comerciales que utilizan reglas generales en las que, sin embargo, existen aspectos que incluyen diferentes tratamientos, ya sea en administración de las reglas de origen o en los procedimientos aduaneros relacionados con el origen, deberían ser objeto de una eventual armonización o convergencia¹⁶. Por ejemplo:

- a) Certificación de origen realizada por el propio exportador/productor (autocertificación) o declaración realizada por el productor/exportador y certificación emitida a través de entidades gubernamentales o privadas habilitadas para tales efectos. Para poder aplicar el primer procedimiento, independientemente de la voluntad de los Países Miembros, se requiere una serie de normas jurídicas internas, no siempre de fácil internacionalización.
- b) Previsión de órganos que cuenten con mecanismos establecidos que permitan evaluar la incapacidad real de un productor de disponer de una oferta en condiciones comerciales normales de oportunidad, volumen, calidad y precio. Contar con una normativa regional eficiente y eficaz para estos casos otorga importancia a los efectos para que los requisitos de origen, particularmente los específicos, no se conviertan en una restricción al acceso.
- c) Existencia de procedimientos claros para el intercambio de información entre las Partes, el control de las reglas de origen y la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento.

¹⁶ Rafael Cornejo y Jeremy Harris realizan su «Propuesta Metodológica para la Convergencia del Spaghetti Bowl de reglas de origen» en *Documento de trabajo 34*, publicación del BID INTAL, Sector de Integración y Comercio.

No debe descartarse que las acciones tendientes a la armonización de las normas existentes encuentren dificultades de diferente naturaleza, por tanto, cualquier iniciativa debe contar con mecanismos o metodologías de negociación que contengan parámetros y objetivos concretos, comenzando por las disciplinas de relevancia comercial entre socios y terceros países.

El proceso de convergencia de los requisitos específicos de origen es de mediano o largo plazo y debe iniciarse en los sectores o productos de menor sensibilidad, buscando que la solución involucre a toda una cadena productiva. En el proceso, los socios comerciales aplicarán a su comercio las disposiciones relativas a origen previstas en sus acuerdos suscritos, hasta que el marco de convergencia supere a esos acuerdos.

6. TRIANGULACIÓN VS. HUB PRODUCTIVO

En el acápite anterior se considera que los acuerdos comerciales que utilizan reglas generales deberían ser objeto de una eventual armonización o convergencia con el fin de reducir los costos de administración. Por su parte, en el caso de aquellos acuerdos comerciales en los que el Perú ha logrado establecer una asociación formal y permanente que permite consolidar el desarrollo comercial actual y fomentar el potencial, debe explotarse el establecimiento de inversiones que coadyuven a la constitución de un *hub* productivo regional en el Perú.

Cornejo y Harris señalan que una de las dificultades que trae consigo la superposición de diversos acuerdos comerciales son las posibles triangulaciones que pueden producirse por la existencia de diferentes tratamientos arancelarios o regímenes de origen. Sin embargo, ahí donde se identifican posibles triangulaciones, surgen oportunidades para atraer inversiones y hacer más productivas las actuales con el fin de llevar a cabo procesos productivos mínimos que transformen, en lo sustancial¹⁷, un insumo o un bien intermedio.

De esta manera se podrá optimizar el aprovechamiento de la red de acuerdos comerciales que el Perú viene desarrollando y explotar mejor su posición geoestratégica en el Pacífico sudamericano, para convertirse, de esta manera, en un *hub* productivo.

¹⁷ Entiéndase como transformación sustancial el cumplimiento de las reglas de origen establecidas en un acuerdo comercial.

Exportaciones de los Países Andinos: principales socios comerciales
(Millones de dólares)

N.º	Socio	Bolivia				Colombia				Ecuador				Perú				Socio del Perú
		N.º	2007	2008	N.º	2007	2008	N.º	2007	2008	N.º	2007	2008	N.º	2007	2008		
1	Estados Unidos	4	411	478	1	10 363	13 813	1	5936	8327	2	4766	5129	Sí				
2	CAN	3	641	763	2	7358	8548	2	2640	3198	4	1985	2637	Sí				
3	UE	5	378	419	3	4560	4817	3	1758	2086	1	4993	5347	EN				
4	MERCOSUR	1	2218	3573	6	558	806	9	116	143	7	1065	1052	Sí				
5	China	7	56	129	12	785	443	8	37	385	3	3035	3737	Sí				
6	Chile	9	55	77	5	376	849	4	658	1503	6	1694	1838	Sí				
7	Japón	6	407	214	14	395	372	10	105	102	5	2182	1853	EN				
8	CA+RD+CR	16	7	8	4	1184	1476	6	552	770	14	203	192	Proy				
9	Panamá	12	66	24	17	244	317	5	465	898	11	397	296	Proy				
10	República de Corea	2	199	813	21	111	113	16	59	20	10	888	552	EN				
11	Canadá	8	105	87	15	266	326	15	88	27	8	589	626	Sí				
12	México	11	30	37	8	495	617	11	81	88	13	270	261	Sí				
13	Taiwan, China	30	1	0	16	65	322	17	15	20	9	391	596	No				
14	No especificado	22	3	1	9	535	525	12	32	57	16	66	126	No				
15	Islas Caimán	80	0	7	1	672	70	38	0	105	0	0	0	No				
16	Federación Rusa	20	2	3	22	74	93	7	406	549	31	14	22	No				
17	Trinidad y Tobago	163	0	10	342	523	41	2	2	21	38	57	No					
18	EFTA	14	39	22	11	441	452	25	13	10	17	77	87	Sí				
19	Singapur	51	0	13	71	440	42	2	2	45	4	4	281	Proy				
20	India	18	3	5	35	77	16	23	102	11	12	206	927					
	Resto del mundo		69	103		891	1060		632	234		759						
	Toral		4690	6758		29 192	36 599		13 737	18 428		23 622	25 620					

Fuente: SUNAT.
Elaboración propia. En Negociación. Proy: Proyecto Negociar.

Sobre este particular, el Perú tiene acuerdos comerciales en vigencia o negociación con al menos doce de los veinte principales destinos de las exportaciones de los países andinos, en promedio, y tiene planificado iniciar negociaciones con al menos tres socios más en el corto y mediano plazo, ello sin considerar iniciativas en el marco de APEC, como la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano¹⁸ (once) y la ampliación del Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica Estratégica¹⁹ (ocho)²⁰.

Por su parte, respecto de los veinte principales destinos mencionados, Bolivia²¹ solo tiene acuerdos comerciales con cuatro socios, Ecuador²² con tres socios y Venezuela²³ con cuatro²⁴ socios; mientras que Colombia tiene acuerdos comerciales vigentes con cuatro socios, suscritos con otros cuatro y en negociación con un socio.

En virtud de los acuerdos (suscritos o en negociación), al menos 94% de las exportaciones del Perú acceden de manera preferencial. Así, encadenando la producción andina y la de dichos socios comerciales a la producción peruana (*hub* productivo), se podrá acceder a estas preferencias arancelarias.

Considerando solo estos veinte principales destinos de las exportaciones de los países andinos, mediante los acuerdos comerciales del Perú se podría cubrir más de 98% de las exportaciones de Bolivia, 92% de las exportaciones de Colombia y 93% de las exportaciones de Ecuador. El potencial es mayor si se considera que la política comercial del Perú se encuentra en pleno desarrollo, en particular aquellas iniciativas de integración comercial dentro del APEC.

¹⁸ Lo constituyen once países latinoamericanos de la Cuenca del Pacífico: Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú. El Arco del Pacífico Latinoamericano constituye básicamente: (i) un espacio informal de coordinación y concertación para identificación e implementación de acciones conjuntas dirigidas a generar sinergias en materia económica y comercial, teniendo en cuenta su interés común de fortalecer sus relaciones con las economías del Asia - Pacífico, y (ii) una plataforma de diálogo político y proyección coordinada de los países de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano hacia la región del Asia-Pacífico propiciando la incorporación al sector privado (académicos y empresarios).

¹⁹ Inicialmente suscrito por Brunei Darussalam, Chile, Nueva Zelanda y Singapur, conocido como P4.

²⁰ En la ampliación participarían Australia, EE.UU., Perú y Vietnam.

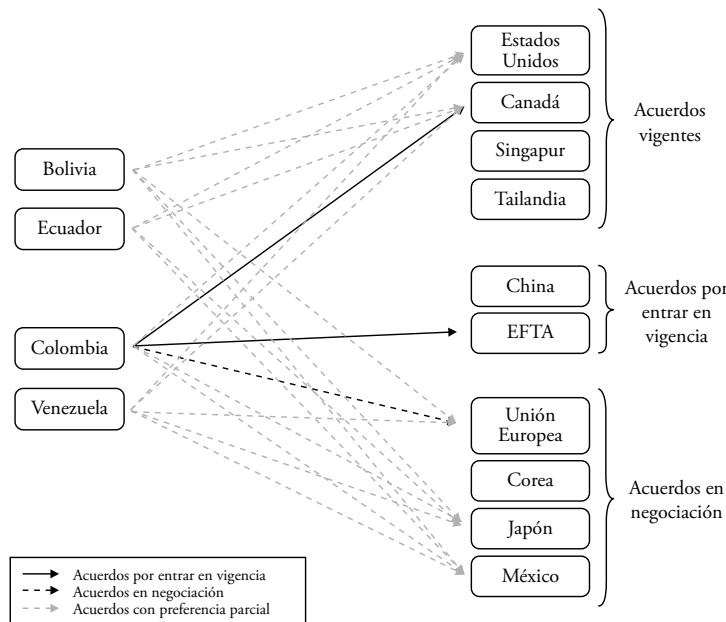
²¹ Bolivia goza de preferencias unilaterales de carácter temporal para acceder al mercado de los EE.UU. (SGP), Canadá (SGP), Japón (SGP) y UE (SGP+).

²² Ecuador se beneficia de preferencias unilaterales de carácter temporal para acceder al mercado de los EE.UU. (ATPDEA), Canadá (SGP), Japón (SGP) y UE (SGP+).

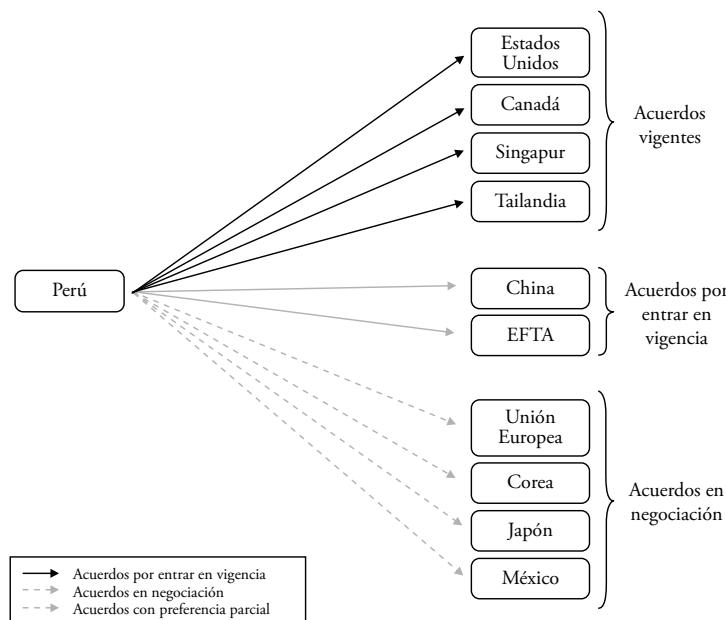
²³ Venezuela es beneficiario de preferencias unilaterales temporales para acceder al mercado de los EE.UU. (SGP), Canadá (SGP), Japón (SGP) y UE (SGP+).

²⁴ Cabe precisar que Venezuela denunció dos de estas relaciones comerciales, el Acuerdo de Cartagena (CAN) y el G3 (Colombia, México y Venezuela).

Acuerdos comerciales de los países de la región

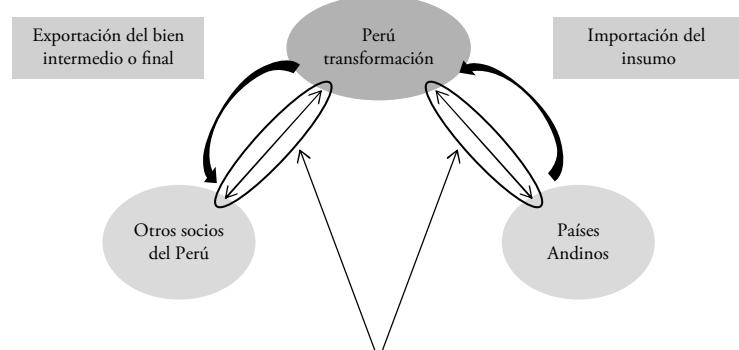


Acuerdos comerciales del Perú





Perú: *Hub* productivo



La acumulación es bilateral entre cada régimen de origen (andinos y Perú, otros socios y Perú).

El insumo importado no se puede acumular con otros socios del Perú.

Se utiliza al Perú como plataforma productiva (*hub* productivo) para transformar los insumos de países como los miembros de la CAN y exportarlos a otros socios comerciales.

Fuente: MINCETUR, Acuerdos Comerciales del Perú.
Elaboración propia.

Estos acuerdos comerciales, al modificar los precios relativos de las mercancías, devienen en modificaciones cualitativas continuas de las estructuras productivas de los socios suscriptores, generando oportunidades para el afianzamiento o desarrollo de nuevas producciones mediante la adecuación de la estructura productiva actual o la inversión en nuevas líneas de producción. Es incuestionable que iniciativas de esta naturaleza deban acompañarse necesariamente de otro tipo de esfuerzos que complementen y eleven la productividad y competitividad, como las inversiones en infraestructura, educación, reforma del Estado y del Poder Judicial, entre otros.

Así, el *hub* productivo permite que los insumos y bienes intermedios, entre otras mercancías originarias de países como los andinos que no se benefician de un acceso preferencial porque no cuentan con una red de relaciones comerciales como las que mantiene el Perú, siempre puedan ser transformados lo suficiente como para cumplir con las reglas de origen establecidas en los acuerdos con sus socios comerciales.

Al respecto, diversos estudios demuestran que se vuelve más ventajoso comerciar con un *hub*. El resultado es más sólido cuando los países *spoke* son pequeños países en desarrollo.

7. NUEVAS TENDENCIAS EN ORIGEN

El alto costo del espacio, y en algunos países incluso de recursos como la mano de obra, exige aprovecharlos eficientemente asignándolos a actividades más productivas y rentables. Al respecto, por ejemplo, un país - ciudad como Singapur ha trasladado algunas actividades productivas que ocupan bastante espacio a otros países en los que el costo de realización es menor (espacios con exenciones y tratamientos fiscales especiales, servicios sin costo o a bajos precios, terreno concedido gratuitamente sujeto a inversión, etc.).

Estas nuevas tendencias en el comercio global incluyen conceptos que se vienen incluyendo en los acuerdos comerciales, como lista de escaso abasto, *outward processing*, entre otros.

7.1 Lista de escaso abasto

La posibilidad de incorporar una mercancía no originaria en el proceso productivo de otra mercancía se define en la regla de origen específica. Cuando existe oferta regional de un insumo o bien intermedio, las Partes que suscriben un acuerdo tratan de incorporar dichas mercancías como requisito indispensable para calificar a la mercancía a comerciar como originaria. No obstante, en ocasiones esa oferta regional no basta para atender la demanda regional o, siendo suficiente, no puede atenderla de manera oportuna.

En estos casos se presenta este mecanismo, que flexibiliza la regla específica de origen temporalmente en caso que los países suscriptores de un acuerdo comercial no cuenten con oferta suficiente y oportuna de un insumo o bien intermedio para abastecer la región.

Este mecanismo incorpora un procedimiento para que las Partes tengan oportunidad de demostrar su capacidad de oferta suficiente y oportuna, luego de lo cual se decide o no incorporar el insumo a la lista de escaso abasto.

7.2 *Outward processing*

Este es un mecanismo de carácter excepcional mediante el cual se califica como originaria una mercancía que ha sido procesada fuera del territorio aduanero de las Partes que suscriben un acuerdo.

El *outward processing* es utilizado sobre todo en acuerdos suscritos por países asiáticos²⁵(Komuro, N., s/f). Usualmente se decretan específicamente una o más condiciones que limitan la aplicación del mecanismo, como la zona geográfica de producción de un país no Parte, las mercancías que pueden optar por este mecanismo, los materiales que pueden usarse en el proceso productivo, un porcentaje mínimo de valor añadido, valor máximo de participación de insumos foráneos o valor añadido, mínimo de participación de insumos regionales o valor añadido.

BIBLIOGRAFÍA

1. Libros y documentos

- Carrère, C. y De Melo, J. (2004). *Are Different Rules of Origin Equally Costly? Estimates from NAFTA**. Centre D'Études et de Recherches Sur le Développement International - CERDI. Document de Travail de la série Etudes et documents. E.12.
- Deltas, G., Desmet, K. y Facchini, G. (s/f). *Hub and Spoke. Free Trade Areas*. Discussion Paper N.º 5960, Centre for Economic Policy Research.
- Estevadeordal, A., López - Córdova, J. E. y Suominen, K. (s/f). *How do Rules of Origin Affect Investment Flows? Some Hypotheses and the case of Mexico*.

²⁵ Algunos acuerdos en los que se ha incorporado este mecanismo: EFTA - Turquía, EFTA - Israel, EFTA - Marruecos, EFTA - PLO, EFTA - Macedonia, EFTA - Croacia, EFTA - Jordania, EFTA - SACU, EFTA - Líbano, EFTA - Corea del Sur, EFTA - Egipto, EFTA - Canadá (se negociará la posibilidad de negociar su inclusión cuatro años después de su entrada en vigencia), EEA (EFTA - UE), UE - Israel, Israel - Canadá (solo con los países con los que han suscrito acuerdos antes de su entrada en vigencia, p.e., EE.UU.), Israel - MERCOSUR, Singapur - EFTA, Singapur - Corea del Sur, Singapur - Australia, Singapur - Japón, Singapur - Nueva Zelanda.

- Gopal Das, G. (s/f). *Hub - and - Spokes Free - Trade Agreements in the Presence of Technology Spillovers: An Application to the Western Hemisphere*. Hanyang University. Office of Economics Working Paper. United States International Trade Commission - USITC.
- Komuro, N. (s/f). *Outward Processing Scheme under FTAs. Domine, Quo Vadis?* Korea: Institute for International Economic Policy.
- Manchin, M., Pelkmans O. y Balaoing A. (s/f). *Rules of Origin and the Web of East Asian Free Trade Agreements*. Centro Studi Luca d'Agliano (Milan): Erasmus University (Rotterdam).

2. Artículos

- Cornejo, R. & Harris, J. (s/f). Propuesta metodológica para la convergencia del Spaghetti Bowl de reglas de origen. En *Documentos de Trabajo* 34, publicación del BID INTAL.

MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS EN EL COMERCIO INTERNACIONAL. LA EXPERIENCIA DEL PERÚ

Ernesto Guevara

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, el comercio internacional se va acrecentando cada vez más y los países no solo enfrentan cuestiones arancelarias para que sus productos accedan al mercado de otros países, sino también medidas que otros países pueden aplicar con el fin de proteger la salud o la vida de los seres humanos y los animales o de preservar los vegetales en su territorio, es decir, lo que se conoce como medidas sanitarias y fitosanitarias.

Como reconoce la OMC, los países miembros pueden adoptar las medidas sanitarias o fitosanitarias que consideren apropiadas para proteger a su población, sus animales o sus plantas, pero tienen que observar ciertas reglas con el propósito de evitar que tales medidas puedan convertirse en barreras u obstáculos injustificados al comercio internacional. Se trata de permitir que los Estados ejerciten su facultad de protección en materia sanitaria o fitosanitaria, sin menoscabar intereses comerciales legítimos de los otros Estados de la comunidad internacional sin una debida justificación. Por ello, resulta importante precisar a qué nos referimos con medidas sanitarias o fitosanitarias y cuál es su relación con el comercio internacional, puesto que su aplicación puede conllevar una adecuada protección de un legítimo interés sanitario de los países o una ineficiente y arbitraria restricción de los flujos comerciales con otros Estados.

A continuación abordaremos el tema de las medidas sanitarias y fitosanitarias en el contexto internacional, y cómo se ha desarrollado este tema en la agenda comercial del Perú.

2. EL ACUERDO SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

La OMC es una organización internacional que actualmente reúne a 153 Miembros¹, los cuales han aceptado regir su comercio internacional según reglas claras y predecibles. Constituye tanto un foro de negociaciones comerciales como un foro para discutir y solucionar posibles controversias comerciales que pudieran surgir entre los Miembros, de manera imparcial y objetiva.

En el marco de la OMC, se encuentran reguladas tres grandes secciones vinculadas con el comercio internacional: las mercancías, los servicios, y los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. El tema de las medidas sanitarias y fitosanitarias - MSF es un área trascendental dentro del comercio de mercancías, y sus regulaciones están comprendidas en un acuerdo multilateral: el Acuerdo sobre la Aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC (Acuerdo MSF).

El Acuerdo MSF, como acuerdo multilateral, implica que todos los Estados Miembros de la OMC se encuentran jurídicamente obligados por sus disposiciones y deben cumplirlas de buena fe; de lo contrario son pasibles de quejas por parte de los otros Miembros e, incluso, de ser llevados a un procedimiento de solución de controversias en el sistema multilateral. Cabe destacar que el Acuerdo MSF es flexible, y como tal, permite a los Estados tener la discrecionalidad para aplicar sus propias medidas sanitarias y fitosanitarias con el fin de cumplir con sus objetivos de protección sanitaria y fitosanitaria, siempre que dicha aplicación se encuentre debidamente amparada por lo establecido en el acuerdo.

Es interesante observar cómo el Acuerdo MSF combina la perspectiva jurídica y la perspectiva científica, estableciendo reglas vinculantes desde el punto de vista del Derecho Internacional, que a su vez se sustentan en evidencia de la ciencia en cuanto a las cuestiones sanitarias o fitosanitarias. Por tanto, no es posible tener una lectura sesgada de los compromisos que establece el Acuerdo MSF, privilegiando una perspectiva frente a otra. El Acuerdo MSF es una plataforma jurídicamente vinculante de derechos y obligaciones con sustento en criterios científicos. También es importante anotar que el Acuerdo MSF representa una oportunidad y un desafío para los Miembros de la OMC. Es una oportunidad de hacer respetar los derechos y las obligaciones consagradas en el Acuerdo MSF, y es un desafío porque el cumplimiento de las obligaciones y el reclamo de los derechos estipulados requieren un trabajo constante y esforzado de diversas instituciones públicas y privadas de los países.

¹ En página web de la OMC www.wto.org

A continuación, explicaremos los principales temas del Acuerdo MSF, el cual se constituye en el referente obligado de todas las negociaciones comerciales internacionales en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias que realiza el Perú.

Empecemos con la estructura del Acuerdo MSF, que consta de catorce artículos y tres anexos que forman parte integrante del acuerdo, como se aprecia a continuación:

Preámbulo

Artículo 1 Disposiciones generales

Artículo 2 Derechos y obligaciones básicos

Artículo 3 Armonización

Artículo 4 Equivalencia

Artículo 5 Evaluación del riesgo y determinación del nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria

Artículo 6 Adaptación a las condiciones regionales, con inclusión de las zonas libres de plagas o enfermedades y las zonas de escasa prevalencia de plagas o enfermedades

Artículo 7 Transparencia

Artículo 8 Procedimientos de control, inspección y aprobación

Artículo 9 Asistencia técnica

Artículo 10 Trato especial y diferenciado

Artículo 11 Consultas y solución de diferencias

Artículo 12 Administración

Artículo 13 Aplicación

Artículo 14 Disposiciones finales

Anexo A Definiciones

Anexo B Transparencia de las reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias

Anexo C Procedimientos de control, inspección y aprobación

Es importante, antes de referirnos a los temas principales, dejar claramente establecido cuál es el objetivo central del Acuerdo MSF. Del preámbulo del Acuerdo MSF se desprende que el objetivo es la protección de la vida y la salud de las personas y de los animales y la preservación de los vegetales, a través de medidas sanitarias o fitosanitarias que no se apliquen de manera discriminatoria entre los Miembros en que prevalezcan las mismas condiciones ni constituyan una restricción encubierta al comercio internacional².

² En el preámbulo del Acuerdo MSF se señala:

«Los Miembros,

Reafirmando que no debe impedirse a ningún Miembro adoptar ni aplicar las medidas necesarias para proteger la vida y la salud de las personas y los animales o para preservar los vegetales, a condición de

El Acuerdo MSF es un acuerdo multilateral que establece las disposiciones a seguir por los Miembros de la OMC respecto del establecimiento y aplicación de todas las medidas sanitarias y fitosanitarias que, directa o indirectamente, puedan afectar el comercio internacional. Su ámbito de aplicación comprende todas las medidas sanitarias o fitosanitarias destinadas a proteger, en el territorio de un Miembro:

- la vida y la salud de las personas y de los animales de los riesgos derivados de los alimentos (riesgos resultantes de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios);
- la vida y la salud de las personas debido a las enfermedades propagadas por animales o vegetales;
- la vida y la salud de los animales, y los vegetales, de plagas, enfermedades y organismos patógenos;
- el territorio de los Miembros de perjuicios resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas.

Importa entonces conocer con exactitud cuál es el significado del término «medida sanitaria o fitosanitaria». En términos del Acuerdo MSF, se entiende por medidas sanitarias o fitosanitarias todas las leyes, decretos, reglamentos, prescripciones y procedimientos pertinentes, con inclusión, entre otros, de: criterios relativos al producto final; procesos y métodos de producción; procedimientos de prueba, inspección, certificación y aprobación; regímenes de cuarentena (incluidas prescripciones pertinentes asociadas al transporte de animales o vegetales, o los materiales necesarios para su subsistencia en el curso de tal transporte); disposiciones relativas a los métodos estadísticos, procedimientos de muestreo y métodos de evaluación del riesgo pertinentes; y prescripciones en materia de embalaje y etiquetado directamente relacionadas con la inocuidad de los alimentos³. Como se ve, es un concepto amplio de medida sanitaria o fitosanitaria, no circunscrito únicamente a las regulaciones normativas. Es importante destacar que solo las medidas sanitarias y fitosanitarias que tengan incidencia sobre el comercio internacional se encuentran sujetas a las disposiciones del Acuerdo MSF, dada la naturaleza comercial de dicho acuerdo.

que esas medidas no se apliquen de manera que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los Miembros en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta del comercio internacional;

Deseando mejorar la salud de las personas y de los animales y la situación fitosanitaria en el territorio de todos los Miembros;»

En Acuerdo MSF, página web de la OMC www.wto.org.

³ En Acuerdo MSF, anexo A, Definiciones, página web de la OMC www.wto.org.

En cuanto a la aplicación temporal del Acuerdo MSF a las medidas sanitarias y fitosanitarias que un Miembro de OMC desee mantener, podría argumentarse que solo aquellas medidas establecidas con posterioridad a la entrada en vigor de los acuerdos multilaterales de la OMC (enero de 1995) estarían cubiertas. Sin embargo, ello no es así. El Acuerdo MSF se aplica a todas las medidas sanitarias y fitosanitarias vigentes de los Miembros, independientemente de la fecha en que hayan sido adoptadas. ¿Acaso esto significa una aplicación retroactiva del acuerdo, por ejemplo en el caso de medidas adoptadas con anterioridad a enero de 1995? La respuesta es negativa: no se trata de una aplicación retroactiva del Acuerdo MSF sino más bien de una aplicación efectiva de sus disposiciones a aquellas medidas sanitarias y fitosanitarias que en la actualidad están en vigor en el comercio internacional.

Pasemos a revisar los principales temas que se abordan en el Acuerdo MSF. Como se mencionó anteriormente, este es un acuerdo flexible, que sirve como marco regulatorio para establecer un balance entre el derecho que tienen los Miembros a proteger la salud o la vida de su población humana, animal y vegetal, y la posibilidad de evitar restricciones injustificadas al comercio internacional.

En este sentido, cada Miembro de OMC tiene el derecho de establecer las medidas que considere apropiadas para alcanzar el nivel de protección sanitaria que estime conveniente para las personas, los animales o los vegetales ubicados en su territorio.

2.1 Derechos y obligaciones de los Miembros

Se reconocen ciertos derechos y obligaciones básicos que deben observar los Miembros de la OMC al aplicar sus medidas sanitarias y fitosanitarias. El derecho principal es el de adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, y esto conlleva ciertas obligaciones relacionadas con que las medidas sanitarias o fitosanitarias:

- no sean incompatibles con las disposiciones del Acuerdo MSF;
- estén basadas en principios científicos y no se mantengan sin testimonios científicos suficientes;
- no discriminen de manera arbitraria o injustificable entre Miembros en que prevalezcan condiciones idénticas o similares, y
- no se apliquen de manera que constituyan una restricción encubierta del comercio internacional⁴.

⁴ En Acuerdo MSF, artículo 2, página web de la OMC www.wto.org.

Como se puede apreciar, se requiere evidencia científica que avale una medida sanitaria o fitosanitaria adoptada por un Miembro, lo que busca evitar la arbitrariedad o un injustificado proteccionismo comercial tomando como pretexto el interés de salvaguardar la salud o la vida humana, animal o la preservación de los vegetales. Existen dos alternativas que los Miembros de OMC pueden utilizar para demostrar que las medidas que adoptan tienen base científica:

- pueden basar sus medidas en normas, directrices o recomendaciones internacionales⁵
- pueden realizar una evaluación científica del riesgo

2.2 Armonización

Cuando hablamos de la primera alternativa, nos estamos refiriendo al caso de la armonización. Este principio establece que los Miembros basarán sus medidas sanitarias y fitosanitarias en normas, directrices o recomendaciones internacionales, y participarán en la elaboración y el examen periódico de normas, directrices y recomendaciones internacionales elaboradas por las organizaciones internacionales competentes. Estas organizaciones internacionales competentes reconocidas en el Acuerdo MSF son:

- La Comisión del *Códex alimentarius* (en inocuidad de alimentos)
- Organización Mundial de Sanidad Animal (en sanidad animal y zoonosis)
- La Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (en preservación de los vegetales)

⁵ «3. Normas, directrices y recomendaciones internacionales:

en materia de inocuidad de los alimentos, las normas, directrices y recomendaciones establecidas por la Comisión del *Códex Alimentarius* sobre aditivos alimentarios, residuos de medicamentos veterinarios y plaguicidas, contaminantes, métodos de análisis y muestreo, y códigos y directrices sobre prácticas en materia de higiene;

en materia de sanidad animal y zoonosis, las normas, directrices y recomendaciones elaboradas bajo los auspicios de la Oficina Internacional de Epizootias;

en materia de preservación de los vegetales, las normas, directrices y recomendaciones internacionales elaboradas bajo los auspicios de la Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria en colaboración con las organizaciones regionales que operan en el marco de dicha Convención Internacional; y

en lo que se refiere a cuestiones no abarcadas por las organizaciones mencionadas *supra*, las normas, recomendaciones y directrices apropiadas promulgadas por otras organizaciones internacionales competentes, en las que puedan participar todos los Miembros, identificados por el Comité».

En Acuerdo MSF, anexo A, Definiciones, punto 3.

Esta primera alternativa simplifica a los Miembros el cumplimiento del requisito de sustentar de manera científica la adopción de determinada medida. Se entiende que, si la norma se encuentra conforme con lo establecido por otra norma, directriz o recomendación internacional, ya no es necesario que el Miembro realice una evaluación de riesgo, pues la evidencia científica que sustenta la medida sanitaria o fitosanitaria está proporcionada por los análisis y por todo el proceso de elaboración de normas que se sigue en la organización internacional competente. Además, existe la presunción de que la medida que es conforme a la norma o recomendación internacional es al mismo tiempo compatible con las disposiciones respectivas del Acuerdo MSF.

2.3 Evaluación del riesgo

La segunda alternativa para demostrar la base científica de una medida sanitaria o fitosanitaria que un Miembro desee adoptar es la realización de una evaluación de riesgo. El Miembro de la OMC que vaya a adoptar una medida sanitaria o fitosanitaria deberá realizar una evaluación de riesgo cuando:

- 1) No exista una norma, directriz o recomendación internacional, o
- 2) Existiendo una norma, directriz o recomendación internacional el Miembro desea adoptar una medida sanitaria o fitosanitaria más estricta que la norma internacional pertinente (debido a que el nivel de protección sanitaria que el Miembro estima adecuado se consigue a su juicio con una medida más estricta).

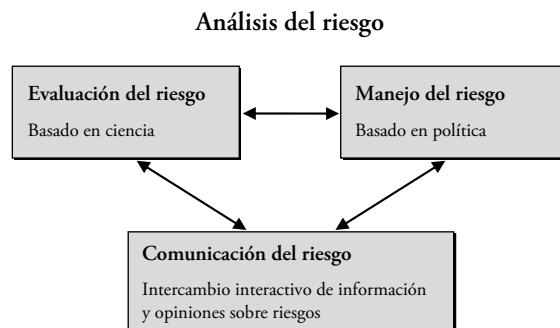
La evaluación del riesgo es otra forma de contar con la base científica necesaria para sustentar una medida sanitaria o fitosanitaria. Este tema se encuentra regulado en el Acuerdo MSF y está estrechamente vinculado con la determinación del nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria que el Miembro importador desee adoptar. La evaluación del riesgo es una etapa dentro del proceso de análisis de riesgo, el cual se puede definir en sentido amplio como un método sistemático de recopilación, evaluación y registro de información que daría lugar a recomendaciones, posiciones o medidas en respuesta a un peligro identificado. El riesgo está compuesto por dos elementos principales: la probabilidad o verosimilitud (es decir, las posibilidades) de que se produzca un acontecimiento adverso y la magnitud de las consecuencias. Por ejemplo, la probabilidad de ser atropellado al cruzar la calle por una bicicleta o un automóvil podría ser la misma, pero las consecuencias serían muy distintas y, por consiguiente, los riesgos son diferentes.

El análisis del riesgo no tiene por objeto proporcionar una decisión; más bien es un instrumento que ayuda a la adopción de decisiones. En la mayoría de los países, la

decisión relativa a si un riesgo es aceptable y lo que habría que hacer para reducir o eliminar el riesgo se adopta en un plano político. El análisis del riesgo es un instrumento analítico que se deriva de la necesidad de caracterizar y gestionar el riesgo. En términos generales, podemos referirnos a tres etapas en el análisis del riesgo:

- 1) *Evaluación del riesgo*. Es la evaluación científica de efectos conocidos o potenciales en la salud. Por tanto, provee el marco técnico-científico para organizar la información, comprender la interacción entre los alimentos, las enfermedades y sus agentes causales, comparar diferentes escenarios y estimar el riesgo para la salud.
- 2) *Gestión (o manejo) del riesgo*. Implica evaluar, seleccionar e implementar alternativas (políticas). Se refiere al proceso analítico utilizado para identificar las opciones en cuanto a la atenuación del riesgo y evaluar su eficacia, viabilidad y repercusiones, para decidir o recomendar el medio más apropiado para atenuar los riesgos que resulten inaceptables como consecuencia de la evaluación del riesgo⁶.
- 3) *Comunicación del riesgo*. Proceso interactivo de intercambio de información y opiniones entre evaluadores de riesgo, gestores de riesgo y otras partes interesadas. Es el proceso por el cual se recaba información y opiniones de partes potencialmente afectadas o interesadas acerca de los peligros y riesgos, por el que se comunican los resultados de la evaluación del riesgo y se proponen medidas de gestión del riesgo a quienes toman las decisiones y a las partes interesadas del país importador y del país exportador. Es un proceso multidimensional e interactivo que debería comenzar al principio del análisis del riesgo y continuar hasta el final (Zepeda, C., 2004).

Veamos gráficamente este proceso:



⁶ Griffin, R. *El análisis del riesgo y la CIPF*. En www.fao.org.

El Acuerdo MSF no se refiere al análisis del riesgo, sino que utiliza el término «evaluación del riesgo»⁷. Al respecto, Griffin señala que:

El término «evaluación del riesgo» se utiliza en la CIPF y en las organizaciones de fijación de normas identificadas en el Acuerdo MSF (OIE y Códex) para describir un proceso contenido en el análisis del riesgo, es decir, la caracterización de los riesgos basándose en una evaluación de las pruebas para estimar la probabilidad y las consecuencias de una manifestación adversa. En el caso de la protección fitosanitaria, la «manifestación adversa» suele ser la introducción o propagación de una plaga perjudicial⁸.

El Acuerdo MSF establece dos tipos de evaluación del riesgo:

- 1) con relación a los riesgos derivados de plagas o enfermedades: evaluación de la probabilidad de entrada, radicación o propagación de plagas o enfermedades en el territorio de un Miembro importador según las medidas sanitarias o fitosanitarias que pudieran aplicarse, así como de las posibles consecuencias biológicas y económicas conexas, o
- 2) con relación a los riesgos transmitidos por los alimentos: evaluación de los posibles efectos perjudiciales para la salud de las personas y de los animales de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos.

En ambos tipos de evaluación de riesgo se debe ser específico (demostrar algo más que un riesgo general de daño) y exhaustivo (abrir cada sustancia o producto de que se trate). Al realizar una evaluación del riesgo, cabe mencionar que:

- No se requiere contar solo con la opinión científica principal, sino que pueden tomarse en cuenta para la evaluación del riesgo opiniones científicas discrepantes procedentes de fuentes competentes y respetadas.
- Los Miembros podrán utilizar las evaluaciones de riesgo realizadas por otro Miembro o por una organización internacional competente.

⁷ «4. *Evaluación del riesgo*. Evaluación de la probabilidad de entrada, radicación o propagación de plagas o enfermedades en el territorio de un Miembro importador según las medidas sanitarias o fitosanitarias que pudieran aplicarse, así como de las posibles consecuencias biológicas y económicas conexas; o evaluación de los posibles efectos perjudiciales para la salud de las personas y de los animales de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos».

En Acuerdo MSF, anexo A, Definiciones, punto 4.

⁸ Griffin, R. *El análisis del riesgo y la CIPF*. En www.fao.org.

Además, los Miembros deberán tener en consideración lo siguiente al momento de realizar su evaluación del riesgo: los testimonios científicos existentes; los procesos y métodos de producción pertinentes; los métodos pertinentes de inspección, muestreo y prueba; la prevalencia de enfermedades o plagas; la existencia de zonas libres de plagas o enfermedades; las condiciones ecológicas y ambientales pertinentes; los regímenes de cuarentena, etc.

Con relación a los dos tipos de evaluación del riesgo identificados, revisemos algunos casos de la jurisprudencia de la OMC. El primer tipo (evaluación de la probabilidad de entrada, radicación o propagación de enfermedades o plagas) fue objeto de discusión en el asunto Australia - Salmón. En ese caso, Canadá cuestionó la prohibición de importar salmón fresco, refrigerado o congelado impuesta por Australia, supuestamente por razones de sanidad animal⁹.

El Órgano de Apelación, al analizar este asunto, concluyó que para evaluar los riesgos provenientes de plagas o enfermedades se debe aplicar el criterio de los tres elementos, ya que la evaluación de riesgo debe:

- Identificar las plagas o enfermedades cuya entrada, radicación o propagación el Miembro desea evitar en su territorio, así como las posibles consecuencias biológicas y económicas conexas a la entrada, radicación o propagación de esas plagas o enfermedades.

⁹ Asunto *Australia - Salmón* (WT/DS18):

Medidas que afectan a la importación del salmón

Reclamación de Canadá. Demandado: Australia

Terceros: Las comunidades europeas, India, Noruega, Estados Unidos

La medida impugnada era la prohibición de importar salmón fresco, refrigerado o congelado, impuesta por Australia supuestamente para proteger las poblaciones de salmón nacional de diversas enfermedades. Canadá sostuvo que era muy improbable que el salmón importado para el consumo humano introdujera estas enfermedades.

El informe del Grupo Especial se distribuyó a los Miembros el 12 de junio de 1998. El Grupo Especial constató que las medidas de Australia eran incompatibles con los párrafos 2 y 3 del artículo 2 y los párrafos 1, 5 y 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF y también anulaban o menoscababan ventajas resultantes para el Canadá del Acuerdo MSF.

El informe del Órgano de Apelación se distribuyó a los Miembros el 20 de octubre de 1998. El Órgano de Apelación refutó el razonamiento del Grupo Especial con respecto al párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo MSF, pero concluyó que Australia había actuado de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo MSF;

amplió la conclusión del Grupo Especial según la cual Australia había actuado de forma incompatible con el párrafo 5 del artículo 5 y el párrafo 3 del artículo 2 del Acuerdo MSF;

revocó la conclusión del Grupo Especial según la cual Australia había actuado de forma incompatible con el párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF, pero no pudo llegar a una conclusión con respecto a si la medida aplicada por Australia era compatible con el párrafo 6 del artículo 5 por ser insuficientes las constataciones fácticas del Grupo Especial.

En WTO eTraining Curso on line. *Medidas sanitarias y fitosanitarias - ET2002S709*.

- Evaluar la probabilidad de entrada, radicación o propagación de esas plagas o enfermedades, así como las posibles consecuencias biológicas y económicas conexas¹⁰.
- Evaluar la probabilidad de entrada, radicación o propagación de esas enfermedades según las medidas sanitarias o fitosanitarias que pudieran aplicarse.

El segundo tipo de evaluación de riesgo (evaluación de los riesgos que entrañan los alimentos) fue analizado en la diferencia CE - Hormonas (WT/DS26 y WT/DS48), en donde Estados Unidos y Canadá cuestionaron la prohibición impuesta por las Comunidades Europeas de importar carne de ganado bovino tratado con hormonas por razones de inocuidad de los alimentos¹¹. En este asunto, el Órgano de Apelación utilizó un proceso en dos etapas para la evaluación de los riesgos que entrañan los alimentos:

- identificar los efectos perjudiciales para la salud de las personas (o de los animales) resultante de la presencia de aditivos, contaminantes, etc., y
- de existir tales efectos perjudiciales, evaluar la posibilidad de que se produzcan esos efectos.

¹⁰ La probabilidad de entrada puede expresarse de manera cuantitativa o cualitativa, y no se requiere que la evaluación del riesgo establezca una cierta magnitud o umbral del grado de riesgo.

¹¹ Asunto Comunidades Europeas - Hormonas (WT/DS26 y WT/DS48):

Medidas de las CE que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas)

Reclamación de Estados Unidos (WT/DS26) y del Canadá (WT/DS48).

Demandado: las Comunidades Europeas

Terceros: Australia, Noruega, Nueva Zelanda

La medida impugnada era la prohibición impuesta por las CE a las importaciones de carne de bovino procedente de animales tratados con hormonas (estradiol, progesterona y testosterona, acetato de trembolona, zeranol y acetato de melengestrol) para estimular el crecimiento. Las CE afirmaban que la prohibición era necesaria para asegurar la inocuidad de los alimentos; Estados Unidos y Canadá declararon que no había pruebas de que ese tratamiento fuera perjudicial. Estados Unidos y Canadá, en sus respectivos casos, señalaron que la medida era incompatible con los artículos 2, 3 y 5 del Acuerdo MSF. El Informe del Grupo Especial se distribuyó a los Miembros el 18 de agosto de 1997. El Grupo Especial constató que la prohibición por las CE de las importaciones de carne y productos cárnicos procedentes del ganado tratado con cualquiera de las seis hormonas específicas para estimular el crecimiento era incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 y con los párrafos 1 y 5 del artículo 5 del Acuerdo MSF. El Órgano de Apelación examinó el recurso y emitió un informe que fue distribuido el 16 de enero de 1998. El Órgano de Apelación confirmó la constatación del Grupo Especial de que la prohibición por parte de las CE de las importaciones era incompatible con el párrafo 3 del artículo 3 y con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo MSF, pero revocó la constatación del Grupo Especial de que la prohibición de las importaciones por parte de las CE era incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 y con el párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo MSF.

En WTO eTraining Curso on line. *Medidas sanitarias y fitosanitarias - ET2002S709*.

El Órgano de Apelación reconoció que debe existir un «riesgo identificable» y que no es necesario que el riesgo sea cuantificado sino que puede ser expresado cualitativamente. Además, el Órgano de Apelación, en el asunto *Australia - Salmón*, señaló que el texto utilizado en la primera y la segunda definición del anexo A del Acuerdo MSF¹² era diferente. Mientras la evaluación de los riesgos que entrañan los alimentos requiere la evaluación de los «posibles» efectos perjudiciales, la evaluación de los riesgos provenientes de plagas o enfermedades exige una evaluación de la «probabilidad» (*likelihood*) de que estos entren, se radiquen o se propaguen.

Si bien el Acuerdo MSF no se refiere explícitamente al análisis del riesgo, situación que hubiera sido preferible, pues abarca los tres aspectos mencionados de la evaluación, la gestión y la comunicación del riesgo (como sería lo ideal, porque se trata de un proceso integral), entendemos que la referencia a «evaluación del riesgo» no debe significar un olvido o desinterés por los otros dos elementos, sino por el contrario, un entendimiento que, con la referencia a la evaluación del riesgo, buscaba aludir al proceso del cual esta forma parte: el análisis de riesgo. Téngase presente que del análisis de riesgo depende la eficacia de la decisión o no de adoptar determinada medida sanitaria o fitosanitaria, pues si el análisis es adecuado, la medida enfocará y resolverá adecuadamente la situación sanitaria, pero si el análisis es defectuoso o incompleto, la medida sanitaria que se adopte puede no ser la más adecuada y no solucionar el problema sanitario o fitosanitario que se enfrenta, además de eventualmente generar barreras injustificadas al comercio internacional. Asimismo, tengamos en cuenta que:

El análisis del riesgo y sus pertinentes conceptos (como la evaluación, el manejo y la comunicación del riesgo), es a menudo costoso y complicado, al mismo tiempo que requiere de conocimientos técnicos y humanos altamente especializados. Los conocimientos prácticos en esta área son limitados, especialmente en los países en desarrollo. El Acuerdo MSF sirve de guía respecto a la evaluación de riesgo y tiene en cuenta que las medidas tienen que apoyarse en la evaluación de los riesgos a la vida de las personas, los animales o las plantas «teniendo en cuenta las técnicas de evaluación desarrolladas por las organizaciones internacionales». El Acuerdo también explica qué factores deben ser tomados en cuenta en la evaluación del riesgo en cuestión, incluyendo los factores económicos relevantes¹³.

Como mencionamos, basarse en una norma o recomendación internacional de las organizaciones internacionales competentes o realizar una evaluación de riesgo tiene como objetivo sustentar la medida sanitaria o fitosanitaria que buscará alcanzar

¹² Ver definición de evaluación del riesgo, nota a pie 9.

¹³ Magalhaes, J. Problemas sanitarios y fitosanitarios y el Acuerdo MSF. En *2001 China/FAO Simposio sobre cítricos*.

el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria. Veremos a continuación qué significa este concepto en el marco del Acuerdo MSF.

2.4 Determinación del nivel adecuado de protección sanitaria y fitosanitaria

El nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria es aquel estándar que los Miembros consideran conveniente para salvaguardar la salud o vida humana o animal o preservar los vegetales en su territorio¹⁴. Los Miembros determinan el nivel de riesgo que están dispuestos a tolerar. El Acuerdo MSF no requiere que los Miembros acepten un nivel de protección menor que el que han elegido, aunque el primero dé lugar a menos restricciones del comercio. Según el nivel de riesgo considerado aceptable por el Miembro (su nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria), este elegirá una medida sanitaria o fitosanitaria (MSF) para lograr este nivel.

Existen obligaciones que los Miembros tienen que cumplir con respecto al nivel adecuado de protección. Estas obligaciones pueden resumirse en tres:

- a) Reducir al mínimo los efectos negativos sobre el comercio.
- b) Mostrar coherencia.
- c) Adoptar medidas que no supongan un nivel de restricción del comercio mayor al requerido para lograr el nivel adecuado de protección.

La obligación de reducir al mínimo los efectos negativos sobre el comercio implica que, al determinar el nivel adecuado de protección, el Miembro debe buscar preservar la salud humana, animal o vegetal, pero manteniendo su preocupación por no generar efectos negativos al flujo comercial.

En lo relativo a la coherencia, esta significa que los Miembros deben evitar diferencias injustificables en el nivel de protección sanitaria que exigen en distintas situaciones, si tales diferencias tienen por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional. Por ejemplo, si un Miembro restringe la importación de un producto de origen animal debido al riesgo de enfermedad, pero permite la importación de otros animales que presentan riesgos iguales o semejantes, podría crear la preocupación de que las distinciones son una restricción encubierta del comercio internacional. Hay que destacar dos aspectos en el tema de la coherencia:

¹⁴ «*Nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria*. Nivel de protección que estime adecuado el Miembro que establezca la medida sanitaria o fitosanitaria para proteger la vida o la salud de las personas y de los animales o para preservar los vegetales en su territorio.

Nota. Muchos Miembros se refieren a este concepto utilizando la expresión ‘nivel de riesgo aceptable’. En Acuerdo MSF, anexo A, Definiciones, punto 5.

- El objetivo de lograr coherencia en la aplicación del concepto de nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, y
- La obligación legal de evitar distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles de protección que considere adecuados en diferentes situaciones, si tales distinciones tienen por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional.

En el asunto *CE - Hormonas*, el Órgano de Apelación examinó ambos aspectos. Con respecto al primero, sostuvo que el objetivo no es la coherencia absoluta o perfecta, sino solamente evitar incoherencias arbitrarias o injustificables. Con respecto al segundo, que es una obligación inmediata, el Órgano de Apelación afirmó que se puede demostrar una violación si se cumplen tres elementos acumulativos:

- El Miembro ha adoptado sus propios niveles de protección sanitaria o fitosanitaria contra los riesgos para la vida o la salud humana en varias situaciones diferentes.
- Esos niveles de protección presentan diferencias arbitrarias o injustificables («distinciones», según el Acuerdo MSF) en su tratamiento de situaciones diferentes.
- Las diferencias arbitrarias o injustificables producen discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional (se refiere a la medida que refleja o aplica un nivel particular de protección).

En junio de 2000, el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC (Comité MSF OMC) adoptó las «Directrices para fomentar la aplicación práctica del párrafo 5 del artículo 5» (documento G/SPS/15). El objetivo de las directrices es proporcionar asistencia a los Miembros en la aplicación de la coherencia al determinar el nivel adecuado de protección y la adopción y aplicación de MSF.

Las siguientes son algunas de las recomendaciones a los Miembros contenidas en las directrices:

- Indicar claramente el nivel de protección que considera adecuado con respecto a los riesgos para la vida o la salud de las personas y de los animales o de preservación de los vegetales, de modo que se pueda determinar si las medidas de protección sanitaria o fitosanitaria logran tal nivel.
- Establecer enfoques comunes o procedimientos uniformes que sean utilizados por las autoridades encargadas de evaluar los riesgos y las medidas que podrían aplicarse para lograr los niveles deseados de protección.
- Al determinar un nivel adecuado de protección, bien de forma general o específicamente, tener en cuenta (i) si existe una diferencia entre los niveles que se

están determinando y los que el Miembro ya haya determinado en situaciones diferentes; si fuera así, (ii) si es arbitrario o injustificable, y en tal caso, (iii) si puede tener como consecuencia una discriminación o restricción encubierta del comercio internacional.

- Establecer sistemas de comunicación e información claros y eficaces entre las autoridades encargadas de determinar el nivel adecuado de protección y entre los responsables de la elección y aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias diseñadas para lograrlo.
- Comparar toda decisión propuesta sobre el nivel de protección en una situación determinada con el nivel que anteriormente haya considerado adecuado; y comparar las medidas propuestas destinadas a lograr el nivel adecuado de protección en una situación determinada con otras MSF que haya adoptado, o esté considerando adoptar, en situaciones en las que existan suficientes elementos comunes que los hagan comparables.
- Identificar claramente las situaciones que a su juicio justifican que acepte excepcionalmente un nivel más bajo de protección de la salud humana, específicamente cuando se trata de riesgos a los que las personas se exponen por su propia voluntad.
- Al determinar un nivel adecuado de protección, nuevo o modificado: examinar decisiones anteriores a este respecto, teniendo en cuenta las decisiones vigentes y los acontecimientos del momento; examinar las normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes, o las decisiones adoptadas por otros Miembros frente a riesgos y situaciones similares; y considerar la posibilidad de recabar el asesoramiento de expertos para colaborar en el proceso de toma de decisiones.

Como puede apreciarse, el principal objetivo de estas recomendaciones es la transparencia.

Con relación a la tercera obligación, la adopción de medidas que no supongan un nivel de restricción del comercio mayor al requerido para lograr el nivel adecuado de protección, es importante destacar que esto se refiere a la elección de la medida más que a la determinación del nivel adecuado de protección. Hay que diferenciar entre el nivel adecuado de protección establecido por un Miembro y la medida sanitaria o fitosanitaria que adopte dicho Miembro: lo primero es un objetivo, mientras que lo segundo es el instrumento elegido por el Miembro para conseguir o hacer realidad dicho objetivo. Por ejemplo, si un país desea evitar la introducción de un insecto asociado con las importaciones de frutas, exigir una fumigación implicaría un menor grado de restricción del comercio que prohibir la importación.

El Órgano de Apelación en el asunto *Australia - Salmón* coincidió con el Grupo Especial en que el Acuerdo MSF establece un triple criterio para determinar si una medida es más restrictiva al comercio de lo necesario. Este es el caso si existe otra MSF:

- razonablemente disponible teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica;
- con la que se consiga el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria del Miembro; y
- que sea significativamente menos restrictiva del comercio que la MSF impugnada.

Estos tres elementos son acumulativos. Existe una medida razonablemente disponible cuando el Miembro tiene los recursos o la capacidad técnica de adoptarla. El carácter razonable está directamente relacionado con la viabilidad técnica y económica. Por ejemplo, una medida menos restrictiva del comercio que suponga una importante carga normativa o cuyo cumplimiento o aplicación no resulten prácticos, teniendo en cuenta el nivel de desarrollo del Miembro, no es una medida «razonablemente disponible».

Con respecto al segundo requisito, este se producirá si existe una medida menos restrictiva del comercio que permite también lograr el nivel adecuado de protección del Miembro importador. Aunque un Miembro puede solicitar que otro Miembro adopte una MSF diferente para hacer frente a un determinado riesgo, no le puede exigir que cambie su nivel adecuado de protección (Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Australia - Salmón*).

Por lo tanto, teniendo en cuenta el nivel adecuado de protección establecido por el Miembro importador, un Miembro descontento debe demostrar que, con otra medida, menos restrictiva del comercio y razonablemente disponible, se consigue también el nivel adecuado de protección del primero. La medida alternativa debe ser «significativamente» menos restrictiva del comercio. Una pequeña diferencia en la repercusión de las dos medidas sobre el comercio no es suficiente para obligar a un Miembro a adoptar la medida alternativa.

2.5 Enfoque precautorio: medidas provisionales

El nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria determinará que un Miembro adopte determinada medida sanitaria. Como hemos visto, dicha medida debe tener su fundamento en una norma o recomendación internacional o en un análisis de riesgo (evaluación del riesgo, en términos del Acuerdo MSF). Pero, ¿qué sucede cuando no existe una base científica suficiente como para determinar la medida sanitaria o fitosanitaria adecuada y el Miembro de la OMC busca prevenir cualquier

riesgo a la salud o la vida humana, animal o vegetal? En este escenario, el Acuerdo MSF en el párrafo 7 del artículo 5 permite a los Miembros adoptar preventivamente medidas sanitarias o fitosanitarias ante un eventual riesgo sanitario, bajo un enfoque de precaución y sin esperar los resultados concluyentes de los análisis científicos¹⁵.

El enfoque precautorio del Acuerdo MSF (también conocido como principio de cautela o enfoque cautelar) permite que no se retrase la adopción de medidas sanitarias o fitosanitarias simplemente porque se carece de información científica suficiente para la determinación del riesgo sanitario que se enfrenta. En los temas de inocuidad de los alimentos, protección de la salud de los animales y preservación de los vegetales, la cautela ante la incertidumbre científica se ha traducido durante mucho tiempo en la utilización de márgenes de seguridad y medidas provisionales. Se pueden adoptar medidas provisionales, por ejemplo, como respuesta de urgencia a un brote repentino de una enfermedad animal que se sospecha relacionada con las importaciones, mientras se recoge más información sobre la fuente del brote y su extensión. Otro ejemplo es el caso de las nuevas técnicas de elaboración de alimentos que no cuentan todavía con pruebas de inocuidad suficientes.

El enfoque precautorio ha sido invocado en los siguientes asuntos, en la jurisprudencia de la OMC:

- Japón - Productos agrícolas II (también conocido como Japón - Variedades vegetales, WT/DS76).
- Japón - Manzanas (Japón - Medidas que afectan a la importación de manzanas, WT/DS245).
- CE - OGM (Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos, WT/DS 291, 292, 293).

En el asunto *Japón - Productos agrícolas II (WT/DS 76)*¹⁶ se plasman elementos importantes para entender la utilización del enfoque precautorio en la aplicación de

¹⁵ «Artículo 5. Evaluación del riesgo y determinación del nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria:

7. Cuando los testimonios científicos pertinentes sean insuficientes, un Miembro podrá adoptar provisionalmente medidas sanitarias o fitosanitarias sobre la base de la información pertinente de que disponga, con inclusión de la procedente de las organizaciones internacionales competentes y de las medidas sanitarias o fitosanitarias que apliquen otras partes contratantes. En tales circunstancias, los Miembros tratarán de obtener la información adicional necesaria para una evaluación más objetiva del riesgo y revisarán en consecuencia la medida sanitaria o fitosanitaria en un plazo razonable».

En Acuerdo MSF, artículo 5.

¹⁶ Asunto Japón - Productos agrícolas II (WT/DS 76):

Prescripciones en materia de pruebas sanitarias y fitosanitarias de Japón a determinados productos agrícolas.

Reclamación de Estados Unidos, que solicitó consultas a Japón el 7 de abril de 1997.

las medidas sanitarias y fitosanitarias. El Grupo Especial estableció que el párrafo 7 del artículo 5 (enfoque precautorio) no era de aplicación, y el Órgano de Apelación, al confirmar, señaló que se deben cumplir cuatro condiciones acumulativas (es decir, todas deben cumplirse) para poder acogerse al párrafo 7 del artículo 5 legítimamente:

- que la MSF, de conformidad con el párrafo 7 del artículo 5, se imponga con respecto a una situación en que los testimonios científicos pertinentes sean insuficientes;
- que la medida provisional se adopte sobre la base de la información pertinente de que se disponga;
- que el Miembro que adopta la medida trate de obtener la información adicional necesaria para una evaluación más objetiva del riesgo; y
- que el Miembro revise la MSF en un plazo razonable.

Estas cuatro condiciones hacen que el enfoque precautorio deba tener una utilización muy estricta, generando que el Miembro que adopta la medida provisional se aboque a buscar la información científica suficiente en el «estado de la técnica» que lo ayude a evaluar de manera más rigurosa la medida adoptada, y determinar si es posible su levantamiento o si se ratifica como una medida definitiva a partir de la evidencia científica obtenida. Un dato importante para recordar es que la revisión de la medida en un plazo razonable hace que la exención de la medida adoptada respecto de las disciplinas del Acuerdo MSF solo es una exención de plazo limitado, sujeta al examen de nuevos testimonios científicos que se consigan. Este plazo razonable debe establecerse caso por caso, y dependerá de las circunstancias específicas de cada caso, de la dificultad de obtener la información adicional necesaria para la revisión y de las características de la medida provisional de que se trate¹⁷.

Terceros: Brasil, Comunidades Europeas y Hungría.

La medida impugnada era la exigencia de Japón de realizar pruebas para cada variedad de manzanas, cerezas, melocotones, nueces, albaricoques, peras, ciruelas y membrillos, con el fin de verificar la eficacia del tratamiento contra el gusano de la manzana.

Estados Unidos sostuvo que no era necesario someter a prueba cada variedad de una fruta para comprobar la eficacia del tratamiento.

El Grupo Especial señaló y el Órgano de Apelación confirmó, entre otras cosas, que:

la prescripción de pruebas por variedad violaba el párrafo 2 del artículo 2, dado que no existía una relación racional entre los testimonios científicos presentados por Japón y la medida.

la excepción prevista en el párrafo 7 del artículo 5 (enfoque precautorio) no se aplicaba, ya que el Grupo Especial no había encontrado pruebas de que Japón hubiera intentado activamente obtener información adicional con el fin de revisar su medida en un plazo razonable, como se requiere en el párrafo 7 del artículo 5.

En WTO eTraining Curso on line. *Medidas sanitarias y fitosanitarias - ET2002S709*.

¹⁷ Informe del Órgano de Apelación en el asunto Japón - *Productos agrícolas II*.

Este enfoque precautorio también ha sido incorporado en diversos acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, y algunos afirman que se trata de un principio general del Derecho Ambiental Internacional. En el caso del Acuerdo MSF, no podemos considerar que el enfoque precautorio sea un principio por cuanto no se sobrepone de manera absoluta ni arbitraria a las obligaciones y derechos regulados en el Acuerdo MSF¹⁸.

2.6 Equivalencia

Un tema importante es el referido a la equivalencia de las medidas sanitarias o fitosanitarias, contemplado en el artículo 4 del Acuerdo MSF¹⁹. El concepto de equivalencia no implica identidad de medidas o sistemas sanitarios o fitosanitarios, sino el reconocimiento de que, aún con diferentes sistemas o medidas, el Miembro exportador puede lograr el mismo nivel de protección sanitaria o fitosanitaria que exige el país importador. En este sentido, la equivalencia es un instrumento muy útil para los países, pues al mismo tiempo que busca garantizar la protección sanitaria mantiene el flujo comercial sin mayores contratiempos, en tanto no se compromete la salvaguardia de la salud humana, animal o vegetal.

En la equivalencia no se trata de adoptar medidas o sistemas iguales a los del país importador, pues ello en muchos casos resulta prácticamente imposible de lograr. Se trata de alcanzar el nivel de protección sanitaria o fitosanitaria que exige el país importador, resultado de su decisión soberana respecto de qué es lo más adecuado para la sanidad de su población humana, animales y vegetales. En este contexto, es fundamental saber qué es lo que el país importador considera como el nivel adecuado

¹⁸ En el asunto *CE - Hormonas* el Órgano de Apelación destacó que el «principio de cautela» estaba reflejado en el Acuerdo MSF, pero que no prevalecía sobre las obligaciones específicas contenidas en el acuerdo. El Órgano de Apelación consideró que la noción de cautela, en particular, estaba incorporada en el párrafo 6 del Preámbulo, en el párrafo 3 del artículo 3 y en el párrafo 7 del artículo 5 del Acuerdo MSF.

¹⁹ «Artículo 4 Equivalencia:

1. Los Miembros aceptarán como equivalentes las medidas sanitarias o fitosanitarias de otros Miembros, aun cuando difieran de las suyas propias o de las utilizadas por otros Miembros que comercien con el mismo producto, si el Miembro exportador demuestra objetivamente al Miembro importador que sus medidas logran el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria del Miembro importador. A tales efectos, se facilitará al Miembro importador que lo solicite un acceso razonable para inspecciones, pruebas y demás procedimientos pertinentes.
2. Los Miembros entablarán, cuando reciban una solicitud a tales efectos, consultas encaminadas a la conclusión de acuerdos bilaterales y multilaterales de reconocimiento de la equivalencia de medidas sanitarias o fitosanitarias concretas».

En Acuerdo MSF, artículo 4.

de protección sanitaria o fitosanitaria en determinada circunstancia, porque ese será el parámetro para poder evaluar si se otorga o no el reconocimiento de equivalencia.

Es importante destacar que el reconocimiento de la equivalencia no es una cuestión sencilla de lograr. El país exportador que desea que su medida sanitaria o fitosanitaria sea reconocida como equivalente a aquella adoptada por el país importador deberá facilitar toda la evidencia necesaria para demostrar que su medida alcanza el nivel de protección sanitaria exigido por el país importador. Ello supone realizar diversos análisis y presentar documentación necesaria que satisfaga al país importador, el cual podrá requerir documentos o pruebas adicionales hasta que se convenza de la idoneidad de la medida del país exportador y, en consecuencia, le otorgue la calidad de «equivalente» a su medida. Para facilitar la evaluación de la equivalencia, el Miembro exportador está obligado a conceder un acceso razonable al Miembro importador para inspecciones, pruebas y demás procedimientos pertinentes.

La mayoría de las determinaciones de equivalencia tiene carácter bilateral. Sin embargo, en el Acuerdo MSF se insta a los Miembros a celebrar consultas con el objetivo de concluir también acuerdos de equivalencia multilaterales. Las tres organizaciones hermanas han elaborado directrices para ayudar a los Miembros a negociar el reconocimiento de la equivalencia en sus respectivos campos de acción.

La equivalencia ha sido una de las cuestiones de mayor interés y más debatidas en el ámbito del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de OMC, y para varios países Miembros en desarrollo ha resultado difícil de aplicar en la práctica. Teniendo esto presente, en mayo de 2000 el Comité MSF OMC decidió centrar su atención en facilitar la aplicación de las disposiciones en materia de equivalencia, entre otros temas. En octubre de 2001, el Comité MSF OMC adoptó la Decisión sobre la aplicación del artículo 4 del Acuerdo MSF, que se revisó por última vez en 2004 (G/SPS/19/Rev.2). Esta Decisión proporciona orientación a los gobiernos que negocian el reconocimiento de medidas equivalentes, por ejemplo en relación con el intercambio de información.

La Decisión del Comité (G/SPS/19/Rev.2) orienta a los Miembros sobre la manera de aplicar el concepto de equivalencia. De conformidad con la Decisión, se recomienda:

Al Miembro importador que:

- explique el objetivo y la razón de ser de la medida sanitaria o fitosanitaria e identifique los riesgos a que está destinada a hacer frente esta medida;
- indique el nivel adecuado de protección que la medida pretende lograr;
- aporte información adicional que pueda ayudar al Miembro exportador a demostrar la equivalencia de su propia medida;

- responda oportunamente a cualquier petición de que se examine la equivalencia, normalmente en un plazo de seis meses;
- acelere el procedimiento de determinación de la equivalencia con respecto a los productos que haya importado tradicionalmente del Miembro exportador;
- se abstenga de perturbar o suspender las importaciones en curso procedentes de un Miembro que haya solicitado que se reconozca la equivalencia de sus medidas con respecto a ese producto específico;
- analice la información de base científica y de carácter técnico aportada por el Miembro exportador acerca de sus medidas sanitarias o fitosanitarias, con objeto de determinar si esas medidas logran el nivel de protección que proporcionan sus propias medidas sanitarias o fitosanitarias correspondientes;
- considere las solicitudes de asistencia técnica adecuada para facilitar la aplicación del artículo 4 que formulen los países en desarrollo.

Al Miembro exportador, que:

- proporcione información apropiada con base científica y de carácter técnico en apoyo de su afirmación de que su medida logra el nivel adecuado de protección definido por el Miembro importador;
- proporcione, al Miembro importador que lo solicite, un acceso razonable para inspecciones, pruebas y demás procedimientos pertinentes para el reconocimiento de la equivalencia.

No solo en el Comité MSF OMC ha sido intenso el trabajo relativo a la equivalencia. Las tres organizaciones hermanas también se han abocado a este tema y han formulado directrices al respecto:

- La Comisión del *Códex Alimentarius* adoptó las *Directrices para la determinación de equivalencia de las medidas sanitarias relacionadas con los sistemas de inspección y certificación de alimentos* (CAC - GL 53/2003) en su 26.^º periodo de sesiones, celebrado en Roma del 30 de junio al 7 de julio de 2003.
- El Comité Internacional de la OIE adoptó las *directrices para la determinación de equivalencia de medidas sanitarias* en su 71.^a Sesión General, celebrada en París del 18 al 23 de mayo de 2003.
- En su séptima reunión, celebrada en Roma en el segundo trimestre de 2005, la Comisión Interina de Medidas Fitosanitarias adoptó las *Directrices para la determinación y el reconocimiento de la equivalencia de las medidas fitosanitarias*, NIMF 24 (2005).

La equivalencia está concebida como un mecanismo de ayuda para facilitar el comercio sin menoscabar la protección sanitaria o fitosanitaria necesaria del país

importador. Es necesario que los países recurran cada vez más a este mecanismo, sea en el marco de lo acordado en la OMC o en las tres hermanas o mediante esfuerzos bilaterales o plurilaterales de reconocimiento de la equivalencia. A mayor utilización de este mecanismo, mayores posibilidades de evitar barreras innecesarias al comercio por cuestiones sanitarias o fitosanitarias (siempre que exista una correcta evaluación y determinación de la equivalencia de la medida del país exportador con la medida del país importador).

¿Cabe un reconocimiento sin mayores evaluaciones o análisis de las medidas o sistemas del país exportador? En principio, no. Debido a que la protección sanitaria o fitosanitaria es un tema sensible y de la mayor importancia para cada país, resulta difícil prever que el país importador otorgue un reconocimiento de equivalencia *a priori* o automática a medidas o sistemas del país exportador, sin haber tenido la posibilidad de examinar dichas medidas o sistemas. Sin embargo, cabe la posibilidad de que, por acuerdo de ambos países, y teniendo en cuenta diversas circunstancias (comercio histórico, consideraciones políticas o económicas, etc.), se otorgue este reconocimiento *a priori* de la equivalencia de las medidas o sistemas sanitarios del país exportador.

Para finalizar la explicación del tema equivalencia, veamos un ejemplo de cómo se aplica en el comercio internacional. En 2001, la Oficina Veterinaria Federal de Suiza pidió a la Autoridad de Seguridad Alimentaria de Australia y Nueva Zelanda (ANZFA) que modificara la legislación australiana que establece normas para quesos y productos derivados del queso, con el propósito de permitir la utilización de leche cruda en la elaboración de algunos quesos especiales para su exportación a Australia. En cuanto a la inocuidad de los alimentos mencionados, Australia requería la utilización de técnicas de pasteurización o de tratamiento térmico, además de almacenamiento, para garantizar que el queso fuera inocuo para el consumo.

La solicitud del organismo suizo tenía como objetivo demostrar que las medidas de gestión del riesgo aplicadas permitían obtener en los productos suizos derivados del queso un nivel de inocuidad comparable al establecido en la norma australiana. En vista de que el *Código* no contiene directrices para la determinación de equivalencias, la solicitud se examinó aplicando métodos de evaluación del riesgo. Esta evaluación permitió llegar a la conclusión de que, cuando los quesos se elaboraban mediante el proceso de fabricación detallado en la solicitud suiza, en los quesos duros se obtenía al menos el mismo nivel de destrucción de agentes patógenos que con la pasteurización, mientras que no ocurría lo mismo con los quesos semiduros.

Sobre esta base, se reconoció que el Emmental, el Sbrinz y el Gruyere eran tan inocuos como los quesos producidos con leche pasteurizada o sometida a tratamiento térmico y se decidió que se podrían otorgar permisos similares a los productores

nacionales o extranjeros de quesos elaborados con leche cruda que pudieran demostrar el uso de un sistema que ofreciera un nivel equivalente de inocuidad alimentaria.

La determinación del reconocimiento de la equivalencia se notificó en una reunión del Comité MSF OMC celebrada los días 14 y 15 de marzo de 2001.

2.7 Reconocimiento de zonas libres o de escasa prevalencia de plagas o enfermedades (regionalización)

Uno de los temas más discutidos en el seno del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, por su complejidad e implicancias en la relación comercial de los países es el relativo al reconocimiento de zonas libres o de escasa prevalencia de plagas o enfermedades, también conocido como regionalización, que el Acuerdo MSF reconoce en su artículo 6²⁰.

En el pasado, era frecuente que ante la presencia de plagas o enfermedades en el país exportador, el país importador prohibiera productos procedentes del país exportador, aunque las plagas o enfermedades solo se presentasen en determinadas áreas o regiones del territorio de este último. Sin embargo, este enfoque ya no es aceptable en el comercio internacional, pues es contrario a lo dispuesto en el artículo 6 del Acuerdo MSF. La regionalización busca promover los conceptos de áreas o zonas libres de plagas o enfermedades y áreas o zonas de escasa prevalencia de plagas o enfermedades, con el fin de mejorar las posibilidades de acceso al mercado de

²⁰ «Artículo 6. Adaptación a las condiciones regionales, con inclusión de las zonas libres de plagas o enfermedades y las zonas de escasa prevalencia de plagas o enfermedades:

1. Los Miembros se asegurarán de que sus medidas sanitarias o fitosanitarias se adapten a las características sanitarias o fitosanitarias de las zonas de origen y de destino del producto, ya se trate de todo un país, de parte de un país o de la totalidad o partes de varios países. Al evaluar las características sanitarias o fitosanitarias de una región, los Miembros tendrán en cuenta, entre otras cosas, el nivel de prevalencia de enfermedades o plagas concretas, la existencia de programas de erradicación o de control, y los criterios o directrices adecuados que puedan elaborar las organizaciones internacionales competentes.

2. Los Miembros reconocerán, en particular, los conceptos de zonas libres de plagas o enfermedades y zonas de escasa prevalencia de plagas o enfermedades. La determinación de tales zonas se basará en factores como la situación geográfica, los ecosistemas, la vigilancia epidemiológica y la eficacia de los controles sanitarios o fitosanitarios.

3. Los Miembros exportadores que afirmen que zonas situadas en sus territorios son zonas libres de plagas o enfermedades o de escasa prevalencia de plagas o enfermedades aportarán las pruebas necesarias para demostrar objetivamente al Miembro importador que esas zonas son zonas libres de plagas o enfermedades o de escasa prevalencia de plagas o enfermedades, respectivamente, y no es probable que varíen. A tales efectos, se facilitará al Miembro importador que lo solicite un acceso razonable para inspecciones, pruebas y demás procedimientos pertinentes».

En Acuerdo MSF, artículo 6.

los productos de los países exportadores, evitando prohibiciones innecesarias de las importaciones.

Los conceptos de zona libre de plagas o enfermedades o zona de escasa prevalencia de plagas o enfermedades se encuentran definidos en el Acuerdo MSF²¹, y son relevantes para mantener el flujo comercial desde zonas no infectadas o vigiladas/controladas del país exportador, evitando así que el país importador deniegue el acceso a las mercancías procedentes de dichas zonas, aun cuando la enfermedad exista en alguna parte del país exportador. Al igual que en el caso de la equivalencia, corresponde al país exportador demostrar objetivamente la condición de zona libre o de escasa prevalencia de plagas o enfermedades de la zona para la cual solicita dicho reconocimiento, permitiendo asimismo al país importador el acceso necesario para que realice las investigaciones correspondientes.

El tema de regionalización es uno de los más complejos y sensibles para los países, que muchas veces prefieren cerrar por completo su mercado a las exportaciones de países en cuyo territorio se han detectado ciertas zonas con determinada plaga o enfermedad. Esto contribuye a mantener el flujo comercial internacional, y favorece particularmente a los países en desarrollo para acceder a los mercados de sus socios comerciales. Veamos cómo debiera funcionar en la práctica este mecanismo.

El país A se encuentra dividido en cinco zonas geográficas: a, b, c, d y e. Supongamos que el país A es un país exportador de cítricos al mundo, y su mercado principal es el país B. Las principales zonas productoras de cítricos para exportación del país A son las zonas b, d y e. Asumamos también que hace un mes se presentó en el país A un brote de la enfermedad cancro de los cítricos, específicamente en las zonas d y e. ¿Puede el país B, argumentando inocuidad alimentaria, prohibir la importación de las naranjas o mandarinas del país A debido a la presencia del cancro de los cítricos? Si el país A demuestra objetivamente que el cancro de los cítricos solo se encuentra presente en las zonas d y e de su territorio, que la zona b se encuentra libre de la plaga

²¹ «6. *Zona libre de plagas o enfermedades*. Zona designada por las autoridades competentes, que puede abarcar la totalidad de un país, parte de un país o la totalidad o partes de varios países, en la que no existe una determinada plaga o enfermedad.

NOTA: Una zona libre de plagas o enfermedades puede rodear, estar rodeada por o ser adyacente a una zona —ya sea dentro de una parte de un país o en una región geográfica que puede comprender la totalidad o partes de varios países— en la que se sepá que existe una determinada plaga o enfermedad pero que esté sujeta a medidas regionales de control tales como el establecimiento de zonas de protección, vigilancia y amortiguamiento que aíslen o erradiquen la plaga o enfermedad en cuestión.

7. *Zona de escasa prevalencia de plagas o enfermedades*. Zona designada por las autoridades competentes, que puede abarcar la totalidad de un país, parte de un país o la totalidad o partes de varios países, en la que una determinada plaga o enfermedad no existe más que en escaso grado y que está sujeta a medidas eficaces de vigilancia, lucha contra la plaga o enfermedad o erradicación de la misma».

En Acuerdo MSF, anexo A, Definiciones, puntos 6 y 7.

y que está aplicando medidas sanitarias para mantener ese status en la zona b y combatir la presencia de la plaga en las zonas afectadas d y e, las exportaciones de cítricos provenientes de la zona b del país A debieran tener acceso al mercado del país B en aplicación concreta de la regionalización. Esto no solo garantiza el comercio fluido de los cítricos del país A: también preserva la preocupación por la inocuidad alimentaria de B, pues no se permite la importación de los cítricos provenientes de las zonas d y e del país A, tan solo de la zona b.

Con la regionalización se logra un balance entre el interés de protección sanitario o fitosanitario del país importador y el interés comercial del país exportador de poder acceder con sus productos a otros mercados.

La OIE y la CIPF han desarrollado directrices sobre la regionalización en sus respectivos campos de acción. La OIE se refiere a la regionalización en el capítulo 1.3.5 del Código Sanitario para los Animales Terrestres y en el capítulo 1.4.4 del Código Acuático, y reconoce oficialmente la condición de zona libre respecto de cuatro enfermedades: peste bovina, fiebre aftosa, EEB y perineumonía bovina contagiosa. La CIPF ha desarrollado normas relativas a los lugares de producción libres de plagas, entre ellas: requisitos para el establecimiento de áreas libres de plagas (NIMF 4, 1995), requisitos para el establecimiento de lugares de producción libres de plagas y sitios de producción libres de plagas (NIMF 10, 1999), requisitos para el establecimiento de áreas de baja prevalencia de plagas (NIMF 22, 2005)²².

El Acuerdo MSF señala algunos elementos a tener en cuenta al determinar las características sanitarias o fitosanitarias de una región, entre ellos el nivel de prevalencia de plagas o enfermedades concretas, la existencia de programas de erradicación o de control y los criterios o directrices adecuados elaborados por las organizaciones internacionales. Asimismo, para determinar las zonas libres de plagas o enfermedades los países deberán basarse en factores como la situación geográfica, los ecosistemas, la vigilancia epidemiológica y la eficacia de los controles sanitarios o fitosanitarios.

Como se señaló anteriormente, corresponde al país exportador demostrar que determinada zona en su territorio está libre de plagas o enfermedades o es zona de escasa prevalencia de plagas o enfermedades, para lo cual deberá aportar las pruebas necesarias que demuestren esta situación al país importador y deberá facilitarle un acceso razonable para que realice las inspecciones o las pruebas que estime necesarias.

Es importante reafirmar el efecto práctico del mecanismo de regionalización, que permitirá beneficiar tanto al país exportador, garantizando el acceso de sus productos a otros mercados, como al país importador, salvaguardando su interés de proteger la salud o vida de su población, animales o plantas. En el caso de los países exportadores,

²² En WTO eTraining Curso on line. *Medidas sanitarias y fitosanitarias - ET2002S709.*

para los exportadores de fruta el acceso a los mercados a menudo depende de que su zona sea reconocida como libre de mosca de la fruta, y para los exportadores de carne puede depender de que se reconozca determinada zona como libre de fiebre aftosa.

Con el fin de garantizar que una zona está libre de plagas o enfermedades y demostrarlo, los países deben invertir grandes cantidades de dinero y recursos y realizar trámites engorrosos, lo cual se hace más difícil y costoso si antes las plagas o enfermedades deben ser erradicadas de la zona. Para que esta cuantiosa inversión (en dinero, tiempo y recursos humanos) valga la pena, los países deben contar con la seguridad de que sus esfuerzos tendrán como resultado un mayor acceso a otros mercados. Teniendo esto en cuenta, en el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias se realizaron discusiones por largo tiempo que concluyeron en la adopción, en mayo de 2008, de las *Directrices para fomentar la aplicación práctica del artículo 6 del Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias* (documento G/SPS/48).

Estas directrices presentan un trámite administrativo general del proceso de reconocimiento de zonas libres de plagas o enfermedades o zonas de escasa prevalencia de plagas o enfermedades, que debe contemplar un cierto número de etapas, enumeradas a continuación:

- A. El Miembro exportador solicita información acerca de los procedimientos y/o el reconocimiento.
- B. El Miembro importador aclara los requisitos.
- C. El Miembro exportador facilita documentación.
- D. El Miembro importador evalúa la documentación y, en caso necesario, solicita información adicional.
- E. El Miembro exportador responde a las observaciones.
- F. El Miembro importador evalúa cualquier información adicional y, en caso necesario, solicita nuevas aclaraciones.
- G. El Miembro importador efectúa una evaluación *in situ*.
- H. El Miembro exportador responde al informe de inspección.
- I. El Miembro importador formula una determinación.

En las directrices también se prevé un procedimiento acelerado mediante el cual el Miembro importador podrá excluir una o varias etapas o algunas partes de una etapa del proceso general del Miembro importador para el reconocimiento de zonas libres de plagas o enfermedades o zonas de escasa prevalencia de plagas o enfermedades. Al considerar la posibilidad de aplicar un procedimiento acelerado, el Miembro importador tendrá en cuenta diversos factores, como el reconocimiento oficial de una zona como libre o con escasa prevalencia de plagas o enfermedades por una organización

internacional competente, el conocimiento de la infraestructura, el funcionamiento del servicio veterinario o fitosanitario responsable del Miembro exportador por parte del Miembro importador debido a sus relaciones comerciales existentes, etc.²³.

Otro tema importante al que nos queremos referir es el de la transparencia, según lo regulado en el Acuerdo MSF. El artículo 7 del acuerdo plantea que los Países Miembros de la OMC notifiquen las modificaciones de sus medidas sanitarias o fitosanitarias y brinden información sobre ellas según los procedimientos establecidos por el mismo acuerdo. Tanto para el caso de las medidas sanitarias en proyecto como para el de las medidas sanitarias adoptadas por casos de emergencia, existe un formato de notificación aprobado por el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de OMC que es ampliamente utilizado por los países.

El Acuerdo MSF requiere que los Miembros informen a los demás Miembros, por conducto de la Secretaría de la OMC, de las nuevas reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias propuestas o las modificaciones a las existentes, siempre que:

- 1) el contenido de una reglamentación sanitaria o fitosanitaria en proyecto no sea en sustancia el mismo que el de una norma, directriz o recomendación internacional; o no exista una norma, directriz o recomendación internacional pertinente; y
- 2) la reglamentación sanitaria en proyecto pueda tener un efecto significativo en el comercio de otros Miembros.

Se ha previsto que los Países Miembros notifiquen las medidas sanitarias y fitosanitarias que pretendan adoptar con suficiente tiempo de antelación²⁴ para que los demás países puedan realizar comentarios u observaciones a la medida en cuestión antes de adoptarla (notificaciones regulares). Tras la expiración del plazo de presentación de observaciones, los Miembros podrán adoptar la reglamentación sanitaria, teniendo en cuenta las contribuciones realizadas por los demás Miembros. Posteriormente deberán publicar la reglamentación adoptada. Los Miembros están obligados a publicar todas sus reglamentaciones y a abrir un plazo de seis meses como mínimo entre la publicación de una reglamentación y su entrada en vigor.

Existen también casos en los cuales no se puede cumplir con el periodo de notificación anticipado. Se trata de casos de emergencia sanitaria o fitosanitaria, en los que

²³ Documento G/SPS/48 (16 mayo 2008): *Directrices para fomentar la aplicación práctica del artículo 6 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias*. En página web OMC www.wto.org.

²⁴ El Comité MSF OMC adoptó un procedimiento que recomienda dar como mínimo un plazo de sesenta días para la presentación de observaciones, antes de la adopción de un proyecto de reglamentación sanitaria o fitosanitaria. Durante este plazo, los Miembros podrán formular observaciones sobre el proyecto.

el país Miembro puede adoptar la medida sanitaria o fitosanitaria que estime conveniente sin necesidad de realizar la notificación previa, pero deberá comunicarlo de manera inmediata a los demás Miembros (notificación de urgencia). Las medidas de urgencia pueden notificarse antes o inmediatamente después de su entrada en vigor, junto con una explicación de las razones para recurrir a tales medidas de urgencia, como se solicita en el formulario de notificación de urgencia. Las MSF de emergencia (urgentes) se establecen con carácter provisional, es decir, deben anularse una vez que ha expirado su periodo de aplicación. La revocación de una medida afecta también al comercio, por lo que es necesario notificarla a la OMC cuando se produzca. Esto normalmente se haría en un *addendum* a la notificación original.

Muchas veces existen problemas de presentación oportuna de las notificaciones regulares debido a que no se respeta el periodo acordado, lo cual dificulta a los países la comprensión de la medida y la posibilidad de realizar comentarios u observaciones antes de que la medida alcance su formulación final, y también en el caso de las notificaciones de urgencia a veces se mantiene una notificación inalterada por mucho tiempo, pese a que las circunstancias sanitarias en las que se sustentó la medida de urgencia han desaparecido.

Un último tema que queremos abordar es el referido al Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC. Este Comité tiene por objeto proporcionar un foro para las consultas relativas a las medidas sanitarias y fitosanitarias que afectan el comercio y garantizar la aplicación del Acuerdo MSF. Como funciones específicas del Comité MSF OMC tenemos, entre otras:

- servir regularmente de foro para celebrar consultas sobre todas las cuestiones relacionadas con la aplicación del Acuerdo MSF,
- vigilar el proceso de armonización internacional y la utilización de normas, directrices o recomendaciones internacionales, y coordinar los esfuerzos en ese sentido con las organizaciones internacionales competentes,
- fomentar y facilitar la celebración entre los Miembros de consultas o negociaciones *ad hoc* sobre cuestiones sanitarias o fitosanitarias concretas,
- lograr el mejor asesoramiento científico y técnico que pueda obtenerse a efectos de la administración del acuerdo, con el fin de evitar toda duplicación innecesaria de la labor manteniendo un estrecho contacto con las organizaciones internacionales competentes, en particular la Comisión del *Código Alimentario*, la Organización Mundial de Sanidad Animal y la Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria,
- examinar el funcionamiento y la aplicación del Acuerdo MSF y presentar al Consejo del Comercio de Mercancías propuestas para modificar el texto del acuerdo.

Normalmente, el Comité MSF OMC celebra tres reuniones ordinarias al año en la sede de la OMC en Ginebra y adopta sus decisiones por consenso. Las reuniones ordinarias del Comité MSF OMC suelen durar dos días y pueden ir precedidas de una o varias reuniones informales para debatir temas específicos. También puede celebrar reuniones extraordinarias u organizar talleres especiales. Se han mantenido reuniones de este tipo sobre la evaluación de los riesgos, el proceso y la participación en los organismos de normalización, la regionalización, la aplicación del acuerdo y la transparencia, a menudo con la participación de las tres organizaciones hermanas, que tienen la condición de observador en el Comité.

Los temas antes planteados (determinación del nivel adecuado de protección, equivalencia, regionalización, Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, etc.) buscan darnos una idea general y suficiente para abordar el tratamiento de las medidas sanitarias y fitosanitarias en la agenda comercial del Perú, a lo que nos referiremos más adelante.

3. CONTROVERSIAS COMERCIALES POR CUESTIONES SANITARIAS O FITOSANITARIAS

Por diversos motivos, un país puede enfrentar dificultades al intentar acceder al mercado de otro. En el caso de dificultades o impedimentos de acceso al mercado por cuestiones sanitarias o fitosanitarias, los países pueden recurrir a los mecanismos que provee la OMC (Comité MSF OMC y mecanismo de solución de controversias) o al procedimiento de solución de controversias disponible en la OIE o la CIPF, en sus respectivos ámbitos de actividad, para buscar la solución de los problemas comerciales que se presenten por cuestiones sanitarias.

En el marco de la OMC, los países pueden recurrir al Comité MSF - OMC para plantear dicha situación, o pueden acudir al procedimiento de solución de controversias. En el primer caso, el Estado que considera afectado su comercio porque determinada medida sanitaria o fitosanitaria de otro país le impide ingresar sus productos a dicho mercado puede plantear este tema en la agenda del Comité MSF OMC como una «preocupación comercial específica», con el fin de generar la discusión y resolverlo de manera bilateral, teniendo como testigos a todos los Miembros presentes en el Comité. Generalmente, esta vía precede al mecanismo de solución de controversias, pues permite a los Estados involucrados valerse del foro del Comité para solucionar el problema de manera negociada y sin tener que recurrir a un procedimiento decidido por un tercero, lo que significa una inversión de mayor tiempo, recursos humanos y dinero.

La segunda vía para solucionar un problema comercial por cuestiones sanitarias o fitosanitarias implica recurrir al mecanismo de solución de controversias de la OMC,

es decir, a un procedimiento imparcial mediante el cual un tercero decidirá respecto del asunto en cuestión. En el procedimiento de solución de controversias, un grupo de expertos o panel decide qué Estado tiene la razón y establece recomendaciones para que el Estado que infrinja las obligaciones previstas en el Acuerdo MSF pueda ponerse «a derecho» y regresar a una conducta de cumplimiento del acuerdo. Un caso que se someta al procedimiento de solución de controversias por cuestiones sanitarias sigue el mismo cronograma que cualquier otro caso previsto por el procedimiento general de solución de controversias de la OMC; es decir, se compone de las siguientes etapas: consultas, grupo de expertos o panel, órgano de apelación (en caso de apelarse el informe del panel), cumplimiento del informe del panel o solicitud de suspensión de beneficios en caso de incumplimiento de dicho informe.

En el marco de las reuniones del Comité MSF OMC, las «preocupaciones comerciales específicas» conforman uno de los temas de agenda que abarca mayor tiempo en las discusiones de los países. La idea de este punto de la agenda es que los Miembros que se sientan afectados por determinada medida sanitaria o fitosanitaria puedan plantear su caso, y solicitar al Comité que el Miembro supuestamente infractor del Acuerdo MSF adecue su conducta a lo estipulado por el acuerdo. El Miembro denunciado ante el Comité tiene también la posibilidad de exponer sus argumentos, y asimismo, se permite la intervención de los otros Miembros de la OMC presentes en la reunión, con el fin de que manifiesten su opinión o apoyo a una u otra posición planteada (es decir, a favor del Miembro denunciante o del Miembro denunciado). Desde el momento en que se plantea la preocupación comercial específica, esta se mantiene en la agenda de las reuniones del Comité MSF OMC hasta que se produzca la solución de la preocupación comercial específica porque los Miembros han llegado a una solución mutuamente convenida, o el Miembro denunciante desista de continuar planteando su preocupación comercial específica en la reunión del Comité.

Cabe mencionar que, muchas veces, el planteamiento de una preocupación comercial específica, si esta se encuentra debidamente sustentada y su presentación en el Comité MSF OMC es lo bastante sólida, genera una corriente de opinión favorable y apoyo entre los demás Miembros que permite avanzar en las discusiones entre el Miembro denunciante y el Miembro denunciado, con el fin de solucionar el problema. Muchos Miembros que apoyan la preocupación comercial específica lo hacen porque se encuentran igualmente afectados por la medida sanitaria del Miembro denunciado o porque les interesa garantizar la correcta aplicación de las disposiciones del Acuerdo MSF.

Un ejemplo de las preocupaciones comerciales específicas es la planteada por Argentina en noviembre de 1999 sobre la postergación de las medidas estadounidenses que daban tratamiento a las importaciones de fruta cítrica del noroeste argentino.

La negociación de la medida había tomado siete años y había concluido un año antes. Argentina solicitó a Estados Unidos que publicara la medida antes de que los productores argentinos perdieran otra cosecha. Estados Unidos respondió que las medidas preliminares habían pasado del nivel técnico y prometió llevar las preocupaciones de Argentina ante la atención de las autoridades estadounidenses. En junio de 2000, Argentina comunicó que, después de años de negociaciones con Estados Unidos sobre los cítricos producidos en el noroeste de Argentina, se había llegado a una conclusión favorable.

En cuanto a la otra manera de solucionar un problema comercial por cuestiones sanitarias, es importante señalar que los casos de solución de controversias por cuestiones sanitarias o fitosanitarias son los más difíciles y complejos de llevar para los países (particularmente para los países en desarrollo), pues hay que demostrar científicamente que las medidas sanitarias o fitosanitarias adoptadas por el Estado cuestionado no son adecuadas, que no tienen base científica, y que bajo el argumento de «protección sanitaria o fitosanitaria» lo que generan es obstruir el comercio injustificadamente.

En la OMC existen algunos casos comerciales por cuestiones sanitarias y fitosanitarias que han permitido conocer cómo en el marco de la OMC se interpretan o aplican algunas de las disposiciones del Acuerdo MSF. Entre estos casos podemos mencionar los siguientes:

1. Estados Unidos vs. las Comunidades Europeas sobre hormonas de la carne (WT/DS26 y WT/DS48).
2. Canadá vs. Australia sobre salmón (WT/DS18).
3. Estados Unidos vs. Japón sobre productos agrícolas, también conocidos como variedades vegetales (WT/DS76).
4. Estados Unidos vs. Japón sobre manzanas (WT/DS245).
5. Estados Unidos, Canadá y Argentina vs. las Comunidades Europeas sobre medidas que afectan a la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos (WT/DS 291, 292, 293).

4. EXPERIENCIA DEL PERÚ EN TEMAS SANITARIOS Y FITOSANITARIOS

4.1 Experiencia del Perú en la OMC

En el marco de las reuniones del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC, el Perú viene participando activamente, desde octubre de 2002 a la fecha, con representantes de la capital y con los funcionarios de la Misión del Perú en Ginebra encargados del tema de medidas sanitarias y fitosanitarias en OMC. En este sentido, el Perú conformó durante estos años un equipo de trabajo sólido y activo integrado

por representantes del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), PROMPERÚ, el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) y la Cancillería, a través de nuestra Misión en Ginebra.

El Perú ha aportado en la discusión de diversos temas de la agenda del Comité MSF OMC y ha planteado preocupaciones comerciales específicas a lo largo de estos años. En cuanto a los temas a los que el Perú ha dedicado un esfuerzo constante, están la transparencia, el trato especial y diferenciado en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias, la equivalencia y la regionalización. En cuanto a preocupaciones comerciales específicas, el Perú planteó el tema de las restricciones de acceso al mercado europeo de la harina de pescado (2001) y el tema de los *novel foods* (2006 - 2008), ambos frente a las Comunidades Europeas. A continuación, reseñamos algunos ejemplos que ponen de manifiesto la conducta activa del Perú en las discusiones sobre temas sanitarios y fitosanitarios en la OMC.

El Perú presentó un documento general sobre su experiencia en Regionalización en diciembre de 2005, en el que plantea sus puntos de vista sobre la aplicación de este tema y reseña algunos casos específicos:

- 1) La inversión de US\$ 12 millones entre 1998 y 2004 para erradicar la fiebre aftosa del territorio peruano, cuyo resultado fue que el 97,6% del territorio sea zona libre de fiebre aftosa sin vacunación y el 2,4% sea zona libre de fiebre aftosa con vacunación, y el reconocimiento por la OIE de que aproximadamente la mitad del territorio peruano es zona libre de fiebre aftosa sin vacunación.
- 2) El reconocimiento por parte de la Organización Oficial de Protección Fitosanitaria de un importante socio comercial del Perú de cinco regiones de la costa central y sur del Perú como zona libre de la plaga *Anastrepha grandis* (mosca de las cucurbitáceas).
- 3) El reconocimiento del Perú como «país libre de tres plagas cuarentenarias de los cítricos». Este proceso fue significativamente largo (más de diez años) e incluyó la promulgación de un Decreto Supremo por parte del Perú, el reconocimiento por la Secretaría General de la Comunidad Andina (CAN) y una notificación a la OMC²⁵.

En marzo de 2006, en respuesta a un cuestionario circulado por la OMC para preparar un taller sobre la aplicación del Acuerdo MSF, el Perú presentó un documento en el que señaló que, si la aplicación efectiva del Acuerdo MSF se refiere al

²⁵ Documento G/SPS/GEN/607 (6 diciembre de 2005): *Regionalización, comunicación del Perú*. En página web OMC www.wto.org.

cumplimiento de las obligaciones y la defensa de los derechos de los Miembros, los países necesitan cuatro factores fundamentales para aplicar el Acuerdo MSF:

- *Institucionalidad*: una autoridad nacional con delegación expresa y capacidad para establecer y hacer cumplir normas sanitarias y fitosanitarias. Si existiera más de una autoridad nacional, deberían estar claramente definidas las funciones y competencias de cada una según las disciplinas del acuerdo, así como los mecanismos de coordinación entre ellas.
- *Capacidad técnica y científica*: infraestructura física y conocimientos para establecer los sistemas de vigilancia y protección cuarentenaria, realizar análisis de riesgos y elaborar las medidas sanitarias y fitosanitarias correspondientes.
- *Recursos humanos y financieros*: soporte de los dos factores antes mencionados.
- *Participación del sector privado*: mecanismos formales de participación del sector privado, organizado en los distintos niveles de decisión y aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias. El trabajo de enfrentar las restricciones de acceso al mercado por cuestiones sanitarias y fitosanitarias es un trabajo conjunto del sector público y del sector privado.

Estos cuatro factores tienen que ser articulados por un Sistema de Planificación y Gestión por Resultados a corto, mediano y largo plazo, con el fin de poder aplicar de manera sostenible el Acuerdo MSF²⁶.

En 2006, el Perú presentó en el seno del Comité MSF OMC su preocupación comercial por el Reglamento 258/97 del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo, cuya aplicación restringe el ingreso al mercado europeo de ciertos alimentos e ingredientes alimentarios (a los que califica como *novel foods*) que no fueron comercializados en Europa antes del 15 de mayo de 1997. La preocupación del Perú se centró en que la aplicación de este reglamento afectaba directamente el comercio de productos tradicionales exóticos derivados de nuestra biodiversidad, como el camu - camu, el yacón, el sacha inchi, la lúcumo o la maca, impidiendo su ingreso al mercado europeo. Como ejemplo se mencionó que embarques de lúcumo deshidratada, que habían estado ingresando regularmente por puertos de Italia y Portugal, al tratar de ingresar por el puerto de Valencia en España en el 2000 fueron detenidos e impedidos de ingresar, calificándolo como nuevo ingrediente alimenticio y exigiendo que cumpla con el mencionado reglamento²⁷. Hoy en día se ha logrado exceptuar de este

²⁶ Documento G/SPS/GEN/668 (30 marzo de 2006): *Experiencias y sugerencias de Perú sobre la aplicación del acuerdo de medidas sanitarias y fitosanitarias*.

En página web OMC www.wto.org.

²⁷ Documentos G/SPS/GEN/681 (5 de abril de 2006), G/SPS/GEN/713 (12 de julio de 2006), y G/SPS/GEN/733 (18 de octubre de 2006). En página web OMC www.wto.org.

reglamento a la maca y a la lúcuma, pues se ha encontrado información de su consumo en Europa antes de la fecha mencionada. Sin embargo, el proceso de revisión del reglamento continúa, y el Perú, junto con otros países en desarrollo, espera que el nuevo reglamento sea más flexible y su procedimiento no tan engorroso con el fin de poder acceder con nuestros productos de la biodiversidad al mercado europeo.

En enero de 2008 se informó a través del Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) que desde el año 2000 se viene ejecutando, con el apoyo de la Asociación Peruana de Productores de Palta «Hass» (Prohass), un plan de prospección de *Stenoma catenifer* (Lepidoptera: Oecophoridae), con la finalidad de confirmar la no ocurrencia de esta plaga en las zonas productoras de palta de la costa peruana. Las zonas del Perú con prospección y sin ocurrencia de *Stenoma catenifer* fueron los departamentos de La Libertad, Ancash, Lima, Ica, Arequipa y Moquegua, y este trabajo ha tenido como resultados que en 2006 la palta peruana acceda al mercado de Chile, en donde *S. catenifer* es considerada una plaga cuarentenaria; que en el volumen de palta inspeccionada para la exportación de 2005 a 2007, de aproximadamente 90 000 toneladas, no se haya detectado la presencia de *S. catenifer*; y que el SENASA no haya sido notificada por las Organizaciones Nacionales de Protección Fitosanitaria de los países importadores sobre la interceptación de esta plaga en destino²⁸.

Estos ejemplos son solo una muestra del compromiso e interés del Perú en las discusiones de los temas sanitarios y fitosanitarios en el ámbito multilateral, lo cual implica un permanente trabajo de coordinación entre la autoridad comercial y las autoridades sanitarias y fitosanitarias con las entidades del sector privado, con el fin de tener una presencia activa en la OMC y salvaguardar los intereses del país adecuadamente.

4.2 Experiencia del Perú en otros acuerdos

En este punto, mencionaremos brevemente algunas experiencias del Perú en el tema de medidas sanitarias y fitosanitarias en acuerdos regionales o bilaterales. No se pretende realizar un estudio detallado de cada proceso, sino hacer una breve revisión de la experiencia peruana, que demuestra claramente la actualidad e importancia de este tema en las negociaciones comerciales del Perú.

4.2.1 Comunidad Andina (CAN)

Existen varias Decisiones referidas al MSF. La principal es la Decisión 515 (8 de marzo de 2002), que establece el Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria. Esta

²⁸ Documento G/SPS/GEN/815 (14 enero 2008): *Áreas sin ocurrencia de Stenoma catenifer (Lepidoptera - Oecophoridae), según trabajos de prospección de esta plaga en las áreas productos de palta (Persea americana) de la costa peruana*. En página web OMC www.wto.org.

Decisión incorpora los principios establecidos en el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC, adecua los plazos y procedimientos para actualizar y mantener el Registro Subregional de Normas Sanitarias, crea los Sistemas Andinos de Información y Vigilancia Epidemiológica en Sanidad Animal y el Sistema Andino de Información y Vigilancia Fitosanitaria y los Programas de Acción Conjunta, y precisa el mecanismo de consultas técnicas al establecer el Comité Técnico Andino de Sanidad Agropecuaria (COTASA).

Otras Decisiones importantes en el marco de la Comunidad Andina son:

- Decisión 519: Programa Subregional Andino de Erradicación de la Fiebre Aftosa (periodo 2002 - 2009).
- Decisión 436: Requisitos y Procedimientos Armonizados para el Registro y Control de Plaguicidas de Uso Agrícola.
- Decisión 483: Normas para el Registro, Control, Comercialización y Uso de Productos Veterinarios.

4.2.2 Acuerdo de Complementación Económica Perú - Cuba ACE 50 (2000)

El tema de medidas sanitarias y fitosanitarias se regula en el capítulo VIII, Normalización técnica, artículo 18, que establece que las Partes convienen en analizar sus normas fito y zoosanitarias, y recomendarán las acciones que consideren necesarias para evitar que se constituyan en obstáculos innecesarios al comercio recíproco. Para ese fin, las Partes podrán suscribir Protocolos en los que se establezcan disciplinas y procedimientos que contribuyan a lograr dicho fin.

4.2.3 Acuerdo de Complementación Económica MERCOSUR - Perú ACE 58 (2005)

Este acuerdo establece en el artículo 23 que las Partes se comprometen a evitar que las medidas sanitarias y fitosanitarias se constituyan en obstáculos injustificados al comercio, y regula en el anexo IX el régimen de medidas sanitarias y fitosanitarias, estableciendo disposiciones sobre armonización, equivalencia, condiciones de comercio, evaluación de riesgo y determinación del nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, reconocimiento de zonas/áreas libres o de escasa prevalencia de plagas o enfermedades, transparencia, contranotificaciones, y cooperación técnica.

4.2.4 Protocolo entre el Perú y Tailandia para acelerar la liberalización del comercio de mercancías y la facilitación del comercio (2005)

En el caso de este Protocolo, se acordó un anexo 3 del acuerdo referido a medidas sanitarias y fitosanitarias. Entre sus disposiciones se tienen artículos sobre objetivos, definiciones, ámbito de aplicación, derechos y obligaciones, armonización,

equivalencia, evaluación del riesgo y determinación del nivel apropiado de protección sanitaria y fitosanitaria, reconocimiento de zonas/áreas libres de plagas o enfermedades y áreas de baja prevalencia de plagas o enfermedades, procedimientos de control, inspección y aprobación, transparencia, autoridades competentes y puntos de contacto, Comité Conjunto, cooperación técnica, consultas y solución de controversias.

Este anexo 3 del Protocolo con Tailandia es un referente importante en las negociaciones de capítulos de MSF de Perú, pues se logró acordar temas de interés para el país, buscando avanzar en la implementación práctica de muchos aspectos que se discutían en el ámbito multilateral, como los de equivalencia y transparencia.

4.2.5 Acuerdo de Libre Comercio Perú - Chile (2006)

Este acuerdo fue negociado sobre la base del Acuerdo de Complementación Económica 38 Perú - Chile (julio 1998). En el ACE 38, el tema sanitario y fitosanitario se regulaba a través del artículo 23 y los anexos 5 y 6. El artículo 23 señalaba que los países se comprometen a evitar que las normas sanitarias y fitosanitarias se constituyan en obstáculos al comercio, para lo cual se aplicarán las disposiciones establecidas en los anexos 5 y 6. El anexo 5 establecía las disposiciones generales sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, remitiendo a las normas del Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC. El anexo 6 era un Acuerdo de Cooperación y Coordinación en materia de Sanidad Agropecuaria entre el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) de Perú y el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) de Chile.

El Acuerdo de Libre Comercio Perú - Chile regula este tema en el capítulo 9: Medidas sanitarias y fitosanitarias. Se establece como objetivo de este capítulo facilitar el comercio de animales, productos y subproductos de origen animal, plantas, y productos y subproductos de origen vegetal entre las partes, protegiendo al mismo tiempo la vida y salud humana, animal y vegetal. Asimismo, se señala que las medidas sanitarias y fitosanitarias no constituirán obstáculos al comercio. Se prevén, entre otras disposiciones, los derechos y obligaciones de las Partes, la equivalencia, el reconocimiento de zonas libres o de escasa prevalencia de plagas o enfermedades, la evaluación del riesgo y establecimiento del nivel adecuado de protección, la posibilidad de suscribir convenios entre las autoridades competentes de ambos países, un Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, consultas técnicas y posibilidad de recurrir al mecanismo de solución de controversias del acuerdo. Este capítulo cuenta con dos anexos:

- Anexo 1: El Acuerdo de Cooperación y Coordinación en materia de sanidad agropecuaria entre el Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Ministerio de Agricultura de Perú y el Servicio Agrícola y Ganadero del Ministerio de Agricultura de Chile.

- Anexo 2: Autoridades competentes coordinadoras del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, y autoridades competentes en materia sanitaria y fitosanitaria.

Este capítulo de MSF, así como los dos anexos, establecen un tratamiento adecuado del tema de medidas sanitarias y fitosanitarias en este acuerdo, especificando quién es la autoridad comercial y las autoridades sanitarias y fitosanitarias de ambos países, y buscando el balance requerido y el accionar conjunto de estas autoridades para el tratamiento del tema sanitario y fitosanitario en el comercio internacional.

4.2.6 Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos (2009)

El capítulo 6 del APC Perú - EE.UU. regula el tema de medidas sanitarias y fitosanitarias, estableciendo como objetivos del capítulo proteger la vida o salud de las personas, de los animales o de los vegetales en el territorio de las Partes, impulsar la implementación del Acuerdo MSF, proporcionar un Comité Permanente para atender los problemas sanitarios y fitosanitarios, entre otros. Los artículos del capítulo 6 se refieren al alcance y cobertura, disposiciones generales, y el Comité Permanente sobre Asuntos Sanitarios y Fitosanitarios.

En este capítulo se confirman los derechos y obligaciones de las Partes de conformidad con el Acuerdo MSF y se excluye el uso del mecanismo de solución de controversias del APC para asuntos sanitarios o fitosanitarios. En cuanto al Comité, este se constituye en el foro para impulsar el entendimiento mutuo de las medidas sanitarias y fitosanitarias de las Partes y de los procesos regulatorios relacionados con esas medidas; intentar resolver asuntos relacionados con el desarrollo o aplicación de las medidas sanitarias o fitosanitarias que afectan o puedan afectar el comercio bilateral; coordinar sobre los asuntos, posiciones y agendas para las reuniones de los distintos foros que abordan el tema sanitario y fitosanitario (Comité MSF OMC, Códex, OIE, CIPF, etc.).

Este capítulo es el más ligero sobre medidas sanitarias y fitosanitarias de los acuerdos que tiene el Perú, por cuanto el Comité de Asuntos Sanitarios y Fitosanitarios que se establece constituye básicamente un foro de discusión entre las Partes pero no refleja un carácter decisivo en temas sanitarios y fitosanitarios de mutuo interés. A esto hay que añadir que el capítulo expresamente impide a las Partes recurrir al mecanismo de solución de controversias del Acuerdo por temas sanitarios o fitosanitarios, lo que sumado a lo anterior deja al Perú en una situación complicada en la eventualidad de presentarse una preocupación comercial por cuestiones sanitarias o fitosanitarias.

Hay que señalar que, luego de concluida la negociación del capítulo 6, se elaboraron cartas adjuntas referidas al tema sanitario y fitosanitario que fueron intercambiadas entre las autoridades de ambos países. En una de esas cartas, el gobierno

del Perú confirma al gobierno norteamericano que continuará reconociendo el sistema de inspección de carnes y aves de Estados Unidos como equivalente al del Perú y no requerirá la aprobación individual de establecimientos estadounidenses por el Ministerio de Agricultura del Perú o por ningún otro ministerio o autoridad sanitaria peruana. Asimismo, el Perú confirma que continuará aceptando los envíos de carnes y aves que estén acompañados del *USDA Food Safety Inspection Service (FSIS) Export Certificates of Wholesomeness*, con contenido acordado por las autoridades sanitarias de ambos países²⁹. Esto implica un reconocimiento de equivalencia «acelerado y a priori» que solo se explica dentro del contexto de las exigencias impuestas por EE.UU. para la entrada en vigencia del TLC.

4.2.7 Tratado de Libre Comercio Perú - Canadá (2009)

En el capítulo 5 se regula el tema de medidas sanitarias y fitosanitarias, estableciendo disposiciones relativas a los objetivos del capítulo, ámbito y cobertura, en relación con otros acuerdos, comité de medidas sanitarias y fitosanitarias, y prevención y solución de asuntos sanitarios y fitosanitarios.

Este capítulo MSF con Canadá es particularmente interesante porque se logró un Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias con funciones bastante detalladas, entre las cuales se puede resaltar el diseño, implementación y revisión de programas de cooperación técnica e institucional; el desarrollo de directrices para la implementación práctica de la equivalencia, el reconocimiento de áreas libres de plagas o enfermedades, los procedimientos de evaluación de riesgos; la revisión y evaluación del progreso en relación al acceso al mercado de la otra Parte; la promoción del mejoramiento en la transparencia en las medidas sanitarias y fitosanitarias; la identificación y solución de problemas relacionados con cuestiones sanitarias y fitosanitarias, etc. También cabe destacar que el Comité se reunirá cuando sea necesario, normalmente una vez al año, y se valdrá de todos los medios tecnológicos para llevar a cabo su trabajo (reuniones presenciales, fonoconferencia, videoconferencia, etc.) con lo cual se está dando un carácter dinámico a este órgano del acuerdo encargado de monitorear el tema sanitario y fitosanitario.

Si bien el capítulo excluye la aplicación del mecanismo de solución de controversias del TLC a los temas sanitarios y fitosanitarios aplicando el mecanismo de la OMC, resulta novedosa e importante la disposición que plantea un enfoque preventivo frente a eventuales asuntos sanitarios y fitosanitarios que pudieran obstaculizar el comercio bilateral.

²⁹ Carta de Intercambio en Asuntos MSF para el TLC entre los EE.UU. y el Perú (5 de enero de 2006). En página web MINCETUR www.mincetur.gob.pe

4.2.8 Tratado de Libre Comercio Perú - Singapur (2009)

En el capítulo 6 del tratado se regula el tema de medidas sanitarias y fitosanitarias, estableciendo disposiciones referidas a objetivos, definiciones, ámbito, derechos y obligaciones, facilitación del comercio, armonización, equivalencia, evaluación de riesgo y determinación del nivel adecuado de protección sanitaria y fitosanitaria, reconocimiento de áreas libres de plagas o enfermedades y áreas de baja prevalencia de plagas o enfermedades, procedimientos de control, inspección y aprobación, transparencia, coordinadores, comité conjunto, cooperación técnica, consultas y solución de controversias, disposiciones finales.

Este capítulo MSF es novedoso porque se incorpora por primera vez una disposición relativa a facilitación del comercio con relación a medidas sanitarias y fitosanitarias, que señala que las Partes cooperarán e identificarán de manera conjunta trabajo en el tema de medidas sanitarias y fitosanitarias con la finalidad de facilitar el comercio bilateral, y en particular identificarán iniciativas que sean apropiadas para temas o sectores particulares. Estas iniciativas pueden incluir cooperación en temas regulatorios, como por ejemplo el reconocimiento de equivalencia, armonización u otros acuerdos cooperativos.

Esta vinculación expresa del tema de facilitación del comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias es importante, porque deja un mensaje claro de que Singapur y Perú entienden que un adecuado manejo de las medidas sanitarias y fitosanitarias contribuye a agilizar e impulsar el comercio, lo que da un enfoque positivo y complementario entre la protección sanitaria y fitosanitaria y el libre comercio: las medidas sanitarias y fitosanitarias como propulsoras del flujo comercial, y no como excusas para generar barreras injustificadas al comercio.

Algunos temas a resaltar en este capítulo MSF es el compromiso de Singapur y Perú de notificar sus medidas MSF en proyecto a los puntos de contacto de la otra Parte al menos sesenta días antes de que sean adoptadas; la designación de coordinadores encargados de coordinar con las autoridades sanitarias y fitosanitarias competentes y personas interesadas de su territorio y con el coordinador de la otra Parte en todos los asuntos relativos al capítulo; la conformación de un Comité Conjunto que se reunirá cuando sea necesario para tratar cualquier asunto que no pueda ser resuelto por los coordinadores; la cooperación técnica en donde se plantea el desarrollo de un programa de trabajo y mecanismos para actividades cooperativas en las áreas de asistencia técnica y construcción de capacidad para abordar temas de salud pública, animal y vegetal e inocuidad de alimentos de mutuo interés; y la posibilidad de recurrir al mecanismo de solución de controversias del acuerdo en caso que las consultas técnicas no permitan solucionar algún asunto sanitario o fitosanitario que pudiese complicar la relación comercial.

4.2.9 Tratado de Libre Comercio Perú - China (conclusión de negociaciones: 2008)

El capítulo 6 de este TLC regula el tema de medidas sanitarias y fitosanitarias. Se establecen las siguientes disposiciones: objetivos, ámbito y cobertura, reafirmación del Acuerdo MSF, definiciones, disposiciones generales para facilitar comercio, armonización, equivalencia, evaluación de riesgo y determinación del nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, reconocimiento de áreas libres de plagas o enfermedades y áreas de escasa prevalencia de plagas o enfermedades, transparencia, cooperación técnica, comité de medidas sanitarias y fitosanitarias, consultas técnicas y solución de controversias, autoridades competentes.

Este capítulo es importante porque comprende los temas más relevantes negociados hasta el momento. Entre otros aspectos a destacar tenemos: la incorporación de los derechos y obligaciones existentes de las Partes bajo el Acuerdo MSF y la utilización de las Decisiones sobre la Aplicación del Acuerdo adoptadas por el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC; la vinculación entre la facilitación del comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias estableciendo la posibilidad que las autoridades nacionales competentes celebren acuerdos de cooperación y/o coordinación en temas como equivalencia, reconocimiento de áreas libres o de escasa prevalencia de plagas o enfermedades, etc.; la posibilidad de contar con un procedimiento que agilice el reconocimiento de equivalencia de las medidas sanitarias o fitosanitarias de las Partes sobre la base de los procedimientos relevantes establecidos por las organizaciones internacionales competentes y el Comité MSF OMC; el reconocimiento expedito de las áreas libres o de escasa prevalencia de plagas o enfermedades reconocidas por las organizaciones internacionales competentes; cooperación técnica incluyendo actividades como el fortalecimiento de la capacidad de las autoridades sanitarias y fitosanitarias; un Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias encargado de monitorear la implementación del capítulo y conformado por las autoridades comerciales y sanitarias de ambos países; y la posibilidad de celebrar consultas técnicas o recurrir al mecanismo de solución de controversias del acuerdo para solucionar controversias comerciales por temas sanitarios o fitosanitarios.

4.2.10 Otros acuerdos en proceso de negociación

Actualmente se encuentran en proceso de negociación los acuerdos comerciales con Corea, Unión Europea y Japón, en los cuales el Perú también ha planteado sus intereses en el tema de medidas sanitarias y fitosanitarias.

Resumiendo lo señalado respecto de los procesos bilaterales, en nuestra opinión se ha ido evolucionando y mejorando en el tratamiento del tema de medidas sanitarias y fitosanitarias en los acuerdos comerciales que el Perú ha negociado. Desde

el acuerdo con Estados Unidos hasta las negociaciones realizadas con China se han ido plasmando de manera más efectiva los intereses del Perú en temas como equivalencia, regionalización, determinación del nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, transparencia, Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, etc. La idea central es mantener en las disposiciones sobre medidas sanitarias y fitosanitarias de los acuerdos comerciales el balance necesario entre la salvaguarda de la salud e inocuidad humana, animal y vegetal y la fluidez del comercio internacional.

5. REFLEXIONES FINALES

En este estudio hemos presentado los alcances del tema de medidas sanitarias y fitosanitarias en el comercio internacional y la experiencia que el Perú ha tenido en los últimos años en los foros multilateral, regional y bilateral.

La aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias en el comercio internacional es un tema complejo y dinámico a la vez. Su complejidad radica en que se requiere un enfoque y trabajo interdisciplinario con el fin de poder presentar adecuadamente los planteamientos de interés del Perú, y es dinámico porque la constante evolución de los avances científicos hace necesaria la permanente actualización de conceptos e ideas que reflejen de manera más adecuada la realidad sanitaria y fitosanitaria y su vinculación con el comercio internacional.

Hemos partido de la base del sistema multilateral de comercio y su relación con las medidas sanitarias y fitosanitarias. En el contexto de los acuerdos multilaterales de la OMC este tema se encuentra específicamente regulado en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, del cual el Perú forma parte desde 1995, que establece un mínimo común entre todos los Miembros de la OMC sobre cuáles serán las reglas a seguir en lo que respecta a las medidas sanitarias y fitosanitarias.

En el Acuerdo MSF se plantean derechos y obligaciones de los países con relación a su capacidad de adoptar determinadas medidas sanitarias o fitosanitarias para proteger la salud o la vida humana, animal o preservar los vegetales en su territorio. Si bien se mantiene la discrecionalidad de los países para adoptar las medidas que consideren necesarias para alcanzar su nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, también se establece que deberán buscarse aquellas medidas que generen los menores efectos negativos sobre el comercio. Es decir, se busca lograr un equilibrio entre la protección sanitaria y la preservación del libre comercio, balance muchas veces complicado pero necesario de realizar para alcanzar estos dos intereses legítimos del Estado.

El Acuerdo MSF no constituye en ningún caso una limitación a los países para definir sus políticas o prácticas de protección sanitaria o fitosanitaria: es un acuerdo marco que sirve de indicador de los elementos mínimos que se requieren para un

tratamiento adecuado de las medidas sanitarias y fitosanitarias en el comercio internacional de los países. Disposiciones como armonización, equivalencia, evaluación del riesgo y determinación del nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, reconocimiento de zonas libres o de escasa prevalencia de plagas o enfermedades, transparencia, Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, entre otras, permiten contar con elementos relevantes para manejar el tratamiento de las medidas sanitarias y fitosanitarias en el país de tal forma que no se dificulte el comercio con otros socios comerciales sino más bien se facilite, sin perjuicio de salvaguardar la protección sanitaria.

Es claro que este Acuerdo MSF no resulta fácil de aplicar ni de interpretar con frecuencia, y ello debido a la flexibilidad que traslucen muchas de sus disposiciones. Esto es resultado de un consenso en las negociaciones de OMC, por lo cual es necesario contar con desarrollos ulteriores de varias de sus disposiciones en el sentido de aclarar y facilitar la implementación de lo previsto en el acuerdo. Esto puede darse a través del trabajo del Comité MSF OMC o a través de la jurisprudencia de la OMC. En el caso del Comité, luego de varias reuniones se adoptan Decisiones que brindan elementos de aclaración o especificación necesarios para que la aplicación de las disposiciones del Acuerdo MSF sea más homogénea y no origine dificultades. Estas disposiciones podrían derivar en la solicitud de celebración de consultas técnicas entre los países o eventualmente el recurso al mecanismo de solución de controversias de la OMC. En el caso de la jurisprudencia de la OMC, hemos visto algunos casos en los que se ha hecho referencia a la infracción de las disposiciones del Acuerdo MSF, y en que el Grupo Especial o el Órgano de Apelación han establecido criterios importantes para la ulterior aplicación de las disposiciones del Acuerdo MSF que fueron planteadas.

Cabe mencionar que, hasta el momento, el Perú no ha participado en ningún caso relativo a medidas sanitarias y fitosanitarias en OMC como demandante o demandado, pero sí lo ha hecho como tercero en el asunto *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*.

El Perú ha sido un país activo en las negociaciones del tema de medidas sanitarias y fitosanitarias en la OMC, particularmente a partir del año 2002 a la fecha. Esto se ha traducido en un trabajo coordinado y permanente de los diferentes actores involucrados en el tema de medidas sanitarias y fitosanitarias y el comercio internacional, del sector público (MINCETUR, RREE, SENASA, DIGESA, ITP, etc.) y del sector privado (productores, exportadores, gremios, asociaciones, etc.) y con la representación del Perú ante la OMC a través de nuestra Misión en Ginebra. La participación activa del Perú en el Comité MSF OMC es reconocida por los otros Miembros, y es importante mantenerla así para poder estar actualizados con las discusiones que en el

contexto internacional se vienen dando y, de esta forma, poder defender los intereses del Perú de la manera más adecuada.

En el ámbito bilateral, el Perú también ha avanzado en el tratamiento de las medidas sanitarias y fitosanitarias. En todos nuestros acuerdos negociados se hace referencia al tema, generalmente a través de un capítulo específico. Los capítulos de medidas sanitarias y fitosanitarias de nuestros Acuerdos han ido evolucionando y manteniendo los intereses primordiales del país en este tema, y se han adaptado dependiendo de los socios comerciales con los cuales hemos venido negociando.

En la actualidad contamos con un variado panorama comercial, con socios como Estados Unidos, Singapur, Canadá, Chile, Tailandia, Corea, China y la Unión Europea, con quienes tratamos de construir conjuntamente las reglas que gobernarán nuestro comercio bilateral en lo relativo a medidas sanitarias y fitosanitarias. Como puede apreciarse en estos acuerdos, el énfasis en algún u otro tema depende de las sensibilidades que se tienen con relación al socio comercial específico, pero el Perú siempre ha mantenido una posición consistente y sólida en los temas sanitarios y fitosanitarios defendidos. Desde un primer capítulo con Estados Unidos hasta nuestras actuales negociaciones, está claro que el tema de medidas sanitarias y fitosanitarias no puede quedar ausente de un acuerdo comercial por la necesidad de contar con reglas claras y específicas que permitan proteger la salud humana, animal o vegetal sin generar obstáculos innecesarios al comercio.

Es importante aclarar que la existencia del Acuerdo MSF no prejuzga ni impide contar con capítulos sobre medidas sanitarias y fitosanitarias en los acuerdos comerciales. Es más, la negociación de estos capítulos permite completar o desarrollar muchas veces algunos de los temas planteados en el Acuerdo MSF OMC. Algunas razones específicas para contar con un capítulo de medidas sanitarias y fitosanitarias en un acuerdo comercial bilateral son:

1. Salvaguardar la protección sanitaria y fitosanitaria de las personas, animales y vegetales de ambos socios comerciales.
2. Lograr beneficios mutuos derivados del intercambio de productos inocuos de los dos países.
3. El tema de medidas sanitarias y fitosanitarias es importante en un acuerdo de libre comercio porque debe ser claramente especificado y regulado para no ser utilizado como una barrera encubierta al comercio.
4. La necesidad de contar con un foro para discutir temas sanitarios y fitosanitarios de interés mutuo, o preocupaciones comerciales relacionadas con temas sanitarios y fitosanitarios de cada país. Este foro es un Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias que se plantea en los acuerdos.

5. La necesidad de alentar el comercio bilateral seguro y fluido de productos agrícolas, sin demoras indebidas o barreras injustificadas.
6. Fortalecer el trabajo conjunto entre las autoridades comerciales y sanitarias de ambos países, y en ese sentido promover el intercambio de experiencias en asuntos sanitarios y fitosanitarios entre ambos países.

Este estudio ha pretendido establecer una plataforma de entendimiento respecto de lo que significan las medidas sanitarias y fitosanitarias en el comercio internacional, basándonos en el sistema multilateral de comercio. A partir de allí, hemos intentado describir la experiencia del Perú en medidas sanitarias y fitosanitarias tanto en la OMC como en los acuerdos comerciales negociados. Por supuesto que han quedado varios temas relacionados con las medidas sanitarias y fitosanitarias para ulterior discusión y análisis, entre los que podemos mencionar los *novel foods* (alimentos nuevos), las normas privadas de las empresas comercializadoras de productos, los temas sanitarios que pueden surgir con la nueva situación de influenza AH1N1, las discusiones en torno a la inocuidad de los organismos genéticamente modificados (OGM), etc., temas que deberán ser analizados teniendo en cuenta los puntos explicados en el presente artículo.

En conclusión, queremos reafirmar que el tema de las medidas sanitarias y fitosanitarias en el comercio internacional presenta mucha complejidad y riqueza de elementos que deben ser conocidos y trabajados desde una perspectiva multidisciplinaria. El Perú tiene que seguir participando activamente en el foro de la OMC en defensa de los intereses sanitarios y comerciales del país, y para ello se requiere un trabajo multisectorial y multidisciplinario constante, en búsqueda del equilibrio sanitario/fitosanitario - comercial que se traduce en las disposiciones del Acuerdo MSF. En los acuerdos comerciales bilaterales, el tema de medidas sanitarias y fitosanitarias tiene una importancia primordial para asegurar el comercio seguro de los productos y un acceso real al mercado de los socios comerciales. Por tanto, el Perú debe seguir esforzándose en mejorar sus negociaciones de medidas sanitarias y fitosanitarias en los acuerdos comerciales, aprendiendo de experiencias pasadas y siendo atrevidos en propuestas innovadoras que mejoren la protección de la salud o la vida humana, animal o vegetal y promuevan la facilitación del comercio relacionado con las medidas sanitarias y fitosanitarias.

LOS OBSTÁCULOS TÉCNICOS AL COMERCIO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Edgar Vásquez

1. PRESENTACIÓN

En el ámbito del comercio exterior, cada vez son mayores los casos de pequeños y medianos emprendedores que logran ingresar con éxito a los mercados internacionales. Lamentablemente, también es común observar cómo interesantes iniciativas de negocios con razonables probabilidades de éxito rápidamente terminan transformándose en experiencias negativas revestidas de pérdidas económicas, descrédito ante los clientes, proveedores y acreedores, y desaliento para nuevos emprendimientos.

Si bien las explicaciones para estas experiencias negativas son muy variadas, en mi experiencia muchas terminan ocurriendo por aspectos tan básicos como la falta de una investigación exhaustiva respecto de las condiciones obligatorias que deben cumplirse antes de su ingreso a los mercados internacionales.

Lo que ocurre es que una parte importante de medianos y pequeños emprendedores, por la falta de experiencia y conocimientos técnicos, al momento de desarrollar sus planes de negocios de exportación o importación tienden a concentrar su atención y preocupación en los trámites administrativos y las condiciones impositivas que se deben cumplir para ingresar a los nuevos mercados, es decir, en los impuestos aplicables a los negocios y los aranceles aplicables al ingreso de productos.

Sin embargo, descuidan la atención respecto de las medidas no arancelarias existentes en dichos mercados, las cuales muchas veces se hacen evidentes recién cuando las mercancías son detenidas en los puertos de entrada ante su incumplimiento. Entre las medidas no arancelarias que en la actualidad tienen una mayor incidencia negativa sobre el comercio internacional se encuentran los denominados obstáculos técnicos al comercio.

Los obstáculos técnicos al comercio se manifiestan en un amplio abanico de medidas, que van desde sencillos requisitos de información en el etiquetado de los productos, hasta sofisticadas y costosas certificaciones otorgadas por empresas especializadas que constatan la conformidad de los productos con determinadas

características solicitadas como requisito previo para ser comercializados en los mercados de destino.

Las autoridades gubernamentales también forman parte de la problemática, puesto que llevadas por la mayor necesidad de recaudación y la presión de los principales gremios empresariales por salvaguardar los aspectos arancelarios, terminan por descuidar y minimizar el impacto de los obstáculos técnicos sobre el desarrollo del comercio exterior y, por ende, destinar limitados recursos al tratamiento, capacitación y difusión de herramientas para superar este tipo de medidas.

Esta situación no es exclusiva del Perú, razón por la cual, a nivel internacional, los países vienen desarrollando normativa en foros de ámbito multilateral, regional y bilateral con la finalidad de encauzar adecuadamente la elaboración, adopción y aplicación de los obstáculos técnicos al comercio.

Precisamente, en el presente estudio vamos a efectuar una rápida revisión de la problemática internacional, los compromisos internacionales en materia de obstáculos técnicos al comercio, las características básicas de los sistemas regulatorios y de calidad, y las principales herramientas existentes para facilitar la superación de este tipo de medidas.

2. INTRODUCCIÓN A LAS DEFINICIONES BÁSICAS

Con la finalidad de comprender adecuadamente la temática vinculada con los obstáculos técnicos al comercio, es necesario familiarizarnos con las siguientes definiciones básicas:

- Aranceles¹: derechos de aduana aplicados a las importaciones de mercancías.
- Medida no arancelaria²: cualquier medida que no sea un arancel e incluye una amplia gama de instrumentos que pueden afectar a las corrientes comerciales. Entre los instrumentos se encuentran: participación del Estado en el comercio y prácticas restrictivas toleradas por los gobiernos; trámites aduaneros y administrativos para la importación; obstáculos técnicos al comercio; medidas sanitarias y fitosanitarias; limitaciones específicas; gravámenes sobre las importaciones, entre otros.

¹ Organización Mundial del Comercio (http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tariffs_s/tariffs_s.htm).

² Organización Mundial del Comercio. Posibles medios para dar efecto jurídico a los compromisos en materia de obstáculos no arancelarios (TN/MA/S/20/Rev.1), 3 de julio de 2007, p. 1. Véase también: Organización Mundial del Comercio. *Índice del Catálogo de Medidas no Arancelarias (TN/MA/S/5/Rev.1)*. 28 de noviembre de 2003, pp. 4 y 5.

- Obstáculos técnicos al comercio³: normas, reglamentos técnicos, o procedimientos para evaluar la conformidad.
- Reglamento técnico⁴: documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables, y cuya observancia es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas.
- Norma⁵: documento aprobado por una institución reconocida, que prevé, para un uso común y repetido, reglas, directrices o características para los productos o los procesos y métodos de producción conexos, y cuya observancia no es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas.
- Procedimiento para la evaluación de la conformidad⁶: todo procedimiento utilizado, directa o indirectamente, para determinar que se cumplen las prescripciones pertinentes de los reglamentos técnicos o normas. Los procedimientos para la evaluación de la conformidad comprenden, entre otros, los de muestreo, prueba e inspección; evaluación, verificación y certificación de la conformidad; registro, acreditación y aprobación, separadamente o en distintas combinaciones.
- Objetivo legítimo⁷: los imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente; entre otros.

Cabe una reflexión final respecto de las definiciones de reglamento técnico y procedimiento de evaluación de la conformidad. Ninguna de estas definiciones prejuzga respecto del tipo de documento legal bajo el cual son emitidos dichos mecanismos. Si analizamos el caso peruano, un reglamento técnico podría estar presente en una ley del Congreso, o en el caso del Poder Ejecutivo, a través de un decreto ley (previa delegación de facultades por parte del Congreso), un decreto supremo, una resolución

³ Organización de Estados Americanos. Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE). *Diccionario de términos de comercio* (http://www.sice.oas.org/dictionary/TBT_s.asp).

⁴ Organización Mundial del Comercio. *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*. Anexo 1.

⁵ Organización Mundial del Comercio. *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*. Anexo 1.

⁶ Organización Mundial del Comercio. *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*. Anexo 1.

⁷ Organización Mundial del Comercio. *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*. Artículo 2.2.

ministerial, o incluso en una resolución directoral en el caso de los organismos públicos descentralizados, todos los cuales deben respetar las obligaciones internacionales sobre la materia, las cuales revisaremos más adelante.

Esto es muy importante, puesto que en el mundo existen serias dificultades para hacer que los Congresos de los países incorporen mecanismos para asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales cuando emiten leyes que pueden ser definidas como reglamentos técnicos o procedimientos de evaluación de la conformidad, debido a las sensibilidades existentes con respecto a la posible pérdida de soberanía. Considerando esta problemática, la tendencia actual es a evitar que estos mecanismos sean emitidos a través de leyes de los Congresos, órganos que vienen circunscribiéndose a construir disposiciones marco, las cuales luego deben ser desarrolladas por los gobiernos centrales y asegurar el adecuado cumplimiento de los compromisos internacionales.

3. PROBLEMÁTICA INTERNACIONAL ASOCIADA A LAS MEDIDAS NO ARANCELARIAS

En las últimas cinco décadas, el mundo ha experimentado profundos y diversos cambios de toda índole, entre los cuales se puede resaltar la globalización de la economía mundial, el vertiginoso desarrollo científico y tecnológico, el deterioro del medio ambiente global y los cambios en el nivel de vida de la población mundial.

Estos fenómenos han venido impulsando modificaciones significativas en los patrones de consumo, sobre todo en países con mayores ingresos per cápita, los cuales se están orientando en mayor medida hacia productos de alta calidad, saludables y seguros para la vida humana, provistos de información cada vez más precisa y especializada y producidos de manera amigable con el medio ambiente, e incluso buscando que en el proceso de producción se respeten los derechos humanos, especialmente los derechos laborales.

Esta realidad, junto con la persistencia en algunos países de intereses proteccionistas sobre determinadas industrias locales, está generando una creciente imposición de medidas no arancelarias por parte de los gobiernos, las cuales claramente vienen reemplazando de manera significativa a los aranceles en la estructura de costos del comercio internacional.

En 1947, como resultado del establecimiento del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), los aranceles promedio ponderados por las importaciones mundiales bordeaban el 40%. Luego de cuatro rondas de negociación adicionales en 1995, como resultado de la Ronda de Uruguay, con la cual se estableció la OMC, estos aranceles promedio ponderados se colocaron alrededor del 4%.

Mientras eso ocurría con los aranceles, en paralelo se asistía a una creciente imposición de medidas no arancelarias de toda índole, cuyo impacto sobre el comercio internacional amenaza con reducir significativamente los beneficios obtenidos con la reducción arancelaria global.

Los costos asociados a estas medidas se derivan de la necesidad de adaptar las estructuras productivas a nuevos requisitos técnicos, traducir e interpretar un número cada vez mayor de requisitos a tantos idiomas como mercados se busque abastecer, contratar a profesionales y técnicos cada vez más especializados, y contratar costosos servicios de evaluación de la conformidad con tales requisitos, entre otros.

Adicionalmente, el incumplimiento de tales medidas no solo acarrea la imposibilidad de comercializar los productos en los mercados de destino, sino que genera importantes costos ligados al almacenamiento de los productos retenidos, trámites aduaneros y administrativos engorrosos, pérdidas monetarias derivadas del rescate de las mercancías, e incluso la pérdida total de estas, todo ello con la consecuente pérdida de ingresos y de clientes, quienes buscarán proveedores que les aseguren la recepción de las mercancías adquiridas y, por ende, un adecuado cumplimiento de las medidas no arancelarias existentes.

Considerando esta realidad es que a partir de 1979, con la Ronda Tokio, recién se incorporan en las negociaciones multilaterales disciplinas para el tratamiento de las medidas no arancelarias. De esta forma, tras la finalización de la Ronda Uruguay y el establecimiento de la OMC en 1995, se incorporan acuerdos específicos destinados a regular la aplicación de diversos tipos de medidas no arancelarias. Es así que, entre otros, se establece el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC).

Precisamente, la aplicación del Acuerdo OTC en los últimos años nos permite tener una referencia de la magnitud del problema existente con las medidas no arancelarias. Tomando en cuenta las notificaciones efectuadas por los países Miembros de la OMC en materia de OTC, respecto de la imposición de nuevas medidas o su modificación, en 1995 se efectuó un total de 365 notificaciones por veintiséis Países Miembros, mientras que en 2008 este número se elevó considerablemente hasta 1.251 notificaciones efectuadas por 66 países Miembros, lo cual supone un incremento significativo en el número de medidas aplicadas por los gobiernos. De esta forma, en los catorce años de vigencia del Acuerdo OTC se ha acumulado un total de 10.026 notificaciones por 106 países Miembros⁸. Una situación similar se estaría reflejando con otras medidas de tipo no arancelario.

⁸ Organización Mundial del Comercio, Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio. *Decimocuarto Examen Anual de la Aplicación y el Funcionamiento del Acuerdo OTC*. 4 de marzo de 2009, pp. 27 - 30.

4. EL ACUERDO OTC DE LA OMC

El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC es el principal instrumento jurídico internacional que dispone los derechos y obligaciones básicos de los países al respecto. De esta forma, es utilizado como la base para el desarrollo de disciplinas adicionales en el marco de los diversos acuerdos regionales y bilaterales que están proliferando en los últimos años.

El Acuerdo OTC desarrolla disciplinas relativas a los reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad, aplicables a todos los productos, tanto agrícolas como industriales. Asimismo, delimita su ámbito de aplicación al exceptuar a las medidas sanitarias y fitosanitarias, así como a las especificaciones de compra establecidas por instituciones gubernamentales para sus necesidades de producción o de consumo.

Entre los comúnmente denominados «principios básicos» desarrollados en el Acuerdo OTC se encuentran los siguientes: evitar la discriminación, no crear obstáculos innecesarios al comercio, armonización, equivalencia, reconocimiento mutuo, transparencia e información, y asistencia técnica y trato especial y diferenciado.

1. Evitar la discriminación⁹: cuando un país elabora, adopta o aplica un reglamento técnico, norma o procedimiento de evaluación de la conformidad debe otorgar un tratamiento no menos favorable para los productos similares de origen importado con respecto al tratamiento otorgado a los productos de origen nacional (trato nacional) y a los productos de otros países (nación más favorecida).

Un producto se considera similar cuando pasa el tamiz de análisis de sus características físicas, la clasificación arancelaria utilizada para su identificación, la relación con los gustos y costumbres del consumidor, y el uso final del producto, entre otros.

2. No crear obstáculos técnicos al comercio¹⁰: los reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad no deben tener por objeto o efecto el crear obstáculos innecesarios al comercio internacional. En ese sentido, debe existir una proporcionalidad entre la medida y el objetivo legítimo que se busca proteger, se debe utilizar toda la información científica y técnica disponibles, elaborar las especificaciones en función de las propiedades de uso

⁹ Organización Mundial del Comercio. *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*. Artículos 2.1 y 5.1.1, y anexo 3 párrafo D.

¹⁰ Organización Mundial del Comercio. *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*. Artículos 2.2, 2.3, 2.8 y 5.1.2.

y empleo del producto y no en función del diseño o características descriptivas, y no se deben mantener las medidas cuando las circunstancias que dieron lugar a su adopción ya no existan o puedan atenderse de una manera menos restrictiva.

3. Armonización¹¹: se alienta a utilizar las normas, guías y recomendaciones internacionales o sus elementos pertinentes, como base para los reglamentos técnicos, normas o procedimientos de evaluación de la conformidad, salvo que sean un medio ineficaz o inapropiado para alcanzar los objetivos legítimos, por ejemplo, a causa de factores climáticos o geográficos o problemas tecnológicos fundamentales. Asimismo, se alienta a los países a participar activamente en los organismos internacionales de normalización.

Si bien el Acuerdo OTC no reconoce explícitamente a algún organismo internacional de normalización, en la práctica se considera como tales a la Organización Internacional de Normalización (ISO por sus siglas en inglés), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU por sus siglas en inglés), la Comisión Internacional Electrotécnica (IEC por sus siglas en inglés) y la Comisión del *Códex alimentarius* FAO/OMS.

Adicionalmente, en el 2000 el Comité de Obstáculos Técnicos de la OMC creado por el Acuerdo OTC ha emitido una Decisión referida a los *Principios por los que se debe guiar la elaboración de Normas, Orientaciones y Recomendaciones Internacionales relativas a los Artículos 2 y 5, y al Anexo 3 del Acuerdo*¹², en una búsqueda por evitar una adecuada participación y la consideración de los intereses y características productivas de los Países Miembros de la OMC.

4. Equivalencia¹³: se alienta a los países a considerar favorablemente la posibilidad de aceptar como equivalentes los reglamentos técnicos de otros países, aun si difieren de los propios, siempre que cumplan adecuadamente con proteger los objetivos legítimos perseguidos.
5. Reconocimiento mutuo¹⁴: se alienta a los países a aceptar los resultados de procedimientos de evaluación de la conformidad de otros países, aun cuando los procedimientos difieran de los propios, siempre que ofrezcan un grado de

¹¹ Organización Mundial del Comercio. *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*. Artículos 2.4, 2.6, 5.4, 5.6 y 9.

¹² Organización Mundial del Comercio. Decisiones y recomendaciones adoptadas por el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC desde el 1 de enero de 1995 (G/TBT/1/Rev. 9). 8 de setiembre de 2008, p. 41.

¹³ Organización Mundial del Comercio. *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*. Artículo 2.7.

¹⁴ Organización Mundial del Comercio. *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*. Artículo 6.

conformidad equivalente. Asimismo, se alienta a entablar negociaciones para el reconocimiento de los procedimientos de evaluación de la conformidad.

6. Transparencia e información: el Acuerdo OTC dispone una cantidad considerable de derechos y obligaciones sobre transparencia e información, las cuales se pueden agrupar en las siguientes categorías: entrega de información y publicación, notificaciones, establecimiento de servicios de notificación e información, y plazos para comentarios e implementación.
 - a. Entrega de información y publicación¹⁵: previa solicitud de otro país, se deben otorgar explicaciones acerca de la justificación para la adopción de un reglamento técnico. Asimismo, se deben publicar, o poner a disposición de cualquier otra manera, todos los reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad adoptados.
 - b. Notificaciones¹⁶: se deben notificar las medidas que existan o se adopten para la aplicación y administración del Acuerdo OTC; los proyectos de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad; los reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad adoptados de urgencia; los acuerdos bilaterales sobre normas, reglamentos técnicos o procedimientos de evaluación de la conformidad; la aceptación o denuncia del Código de Buena Conducta para la elaboración, adopción y aplicación de normas; y los planes de elaboración de normas y las normas adoptadas.

La Secretaría de la OMC ha desarrollado formularios destinados a registrar toda la información básica necesaria en cada notificación.

- c. Establecimiento de Servicios de Notificación e Información¹⁷: Cada país debe designar a un solo organismo del gobierno central como responsable de los procedimientos de notificación establecidos en el Acuerdo OTC. Asimismo, debe asegurarse que exista al menos un servicio que pueda responder a peticiones razonables de información.

En el caso peruano, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) es el responsable de los procedimientos de notificación y es el Servicio Nacional de Información para reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad obligatorios. Toda la información

¹⁵ Organización Mundial del Comercio. *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*. Artículos 2.5, 2.11, 5.8 y 10.4.

¹⁶ Organización Mundial del Comercio. *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*. Artículos 2.9, 2.10, 5.6, 5.7, 10.7 y 15.2, y anexo 3 párrafos C y J.

¹⁷ Organización Mundial del Comercio. *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*. Artículos 10.1, 10.2, 10.3, 10.10 y 10.11.

se encuentra disponible en una página de internet especializada (www.mincetur.gob.pe/reglamentostecnicos).

Por su parte, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) es el servicio nacional de información para normas y procedimientos de evaluación de la conformidad voluntarios.

- d. Plazos para comentarios e implementación¹⁸: se debe otorgar un plazo prudencial para que los demás países puedan formular observaciones respecto de las notificaciones de proyectos de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad. Además, se debe prever un plazo prudencial entre la publicación de los reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad y su puesta en vigor, con la finalidad de permitir a los agentes económicos regulados que adapten sus productos o métodos de producción a las nuevas disposiciones.

El Comité OTC de la OMC ha emitido decisiones y recomendaciones al respecto. En ese sentido, se considera apropiado otorgar un plazo de sesenta días para recibir comentarios y uno de seis meses para permitir la implementación de los nuevos requisitos. Sin embargo, existen interpretaciones divergentes respecto de si las decisiones y recomendaciones del Comité OTC son vinculantes, lo que genera que los plazos señalados no necesariamente sean los otorgados por los países en la práctica.

Cabe destacar que los acuerdos comerciales de ámbito bilateral vienen desarrollando disposiciones adicionales sobre transparencia, entre las que se encuentran los plazos específicos y obligatorios para la recepción de comentarios y la implementación de los nuevos requisitos; la publicación de los reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad vigentes en páginas de internet oficiales de acceso fácil y gratuito; la entrega de traducciones de los documentos a idiomas intermedios; entre otros.

7. Asistencia técnica y trato especial y diferenciado¹⁹: se insta a los países desarrollados a brindar asistencia técnica a los países en desarrollo (PED) para la creación de instituciones vinculadas con los temas del Acuerdo OTC; la elaboración de normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la

¹⁸ Organización Mundial del Comercio. *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*. Artículos 2.9, 2.10, 2.12, 5.6, 5.7 y 5.9.

¹⁹ Organización Mundial del Comercio. *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*. Artículos 11 y 12.

conformidad; y posibilitar la participación en los organismos internacionales, entre otros.

Igualmente, se deben considerar las necesidades especiales de los PED, evitar que la actividad reguladora cree obstáculos innecesarios al comercio de los PED, facilitar la elaboración de normas internacionales para productos de especial interés para los PED, entre otros.

Finalmente, como se ha referido en algunos párrafos anteriores, el Acuerdo OTC instituye el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, compuesto por representantes de todos los Países Miembros, con la finalidad de tener la posibilidad de efectuar consultas sobre cualquier cuestión relativa al funcionamiento y cumplimiento del acuerdo. Asimismo, se establece que cualquier controversia generada por el funcionamiento o cumplimiento del Acuerdo OTC estará sujeta al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.

5. LOS COMPROMISOS REGIONALES Y BILATERALES DEL PERÚ EN MATERIA DE OTC

Si bien el Perú es un país miembro de la OMC —situación oficializada en 2004 mediante la Resolución Legislativa 26407 por la cual se aprueba el *Acuerdo por el que se establece la OMC y los Acuerdos Comerciales Multilaterales contenidos en el Acta Final de la Ronda Uruguay*, y de esta manera está sujeto al Acuerdo OTC— al igual que otros países, también viene desarrollando una importante red de acuerdos regionales y bilaterales que incorporan desarrollos en materia de OTC.

Esta red de acuerdos regionales y bilaterales cuenta con acuerdos vigentes en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Comunidad Andina (CAN), el Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos, el Acuerdo de Libre Comercio con Singapur, el Tratado de Libre Comercio con Canadá, el Acuerdo de Complementación Económica 38 con Chile y el Acuerdo de Complementación Económica 58 con MERCOSUR²⁰.

5.1 Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

Este foro, conformado por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, cuenta con el Acuerdo Regional 8, Acuerdo Marco para la Promoción del Comercio mediante la Superación de los Obstáculos Técnicos al Comercio.

²⁰ Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. www.mincetur.gob.pe/reglamentostecnicos, Sección sobre Acuerdos Internacionales.

Entre los aportes destacables de este acuerdo regional se encuentran: el aliento a la armonización de normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad; la conformación de la Comisión Administradora, que entre otras funciones actúa como foro de consulta, y el fomento de la asistencia técnica entre los países Miembros.

5.2 Comunidad Andina (CAN)

En este foro, conformado por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, se cuenta con cuatro Decisiones de la Comisión vinculadas con la regulación de aspectos referidos a OTC:

- a. Decisión 419 - *Modificación de la Decisión 376 (Sistema Andino de Normalización, Acreditación, Ensayos, Certificación, Reglamentos Técnicos y Metrología).* Entre los aportes destacables de ese documento se encuentra la conformación del Comité Subregional de Normalización, Acreditación, Ensayos, Certificación, Reglamentos Técnicos y Metrología, así como de las redes andinas en cada uno de los temas abarcados con la finalidad de coordinar las políticas regionales sobre la materia y avanzar en el proceso de armonización.
- b. Decisión 506 - *Reconocimiento y aceptación de certificados de productos que se comercialicen en la Comunidad Andina.* Mediante esta Decisión, los Países Miembros se comprometen a reconocer y aceptar automáticamente los certificados de conformidad con respecto a los requisitos del país de destino, emitidos por los organismos de certificación acreditados o reconocidos incluidos en un registro administrado por la Secretaría General de la Comunidad Andina.
- c. Decisión 562 - *Directrices para la elaboración, adopción y aplicación de Reglamentos Técnicos en los Países Miembros de la Comunidad Andina y a nivel comunitario.* Esta es la Decisión más ambiciosa en materia de OTC, puesto que además de reafirmar los principios básicos del Acuerdo OTC de la OMC, complementa las definiciones básicas, establece la estructura de contenido de los reglamentos técnicos nacionales, establece un plazo de noventa días para comentarios sobre los proyectos notificados, un plazo de veinticuatro horas para notificar los documentos adoptados de emergencia y una vigencia máxima de veinticuatro meses para este tipo de documentos, un plazo de seis meses para la implementación de los nuevos requisitos, y el mecanismo para la aprobación de los reglamentos técnicos andinos, entre otros.
- d. Decisión 615 - *Sistema de Información de Notificación y Reglamentación Técnica de la Comunidad Andina (SIRT).* Con esta Decisión se pone en operación un

sistema informático destinado a facilitar los procesos de notificación requeridos bajo la Decisión 562 y mantener un inventario actualizado de estas medidas de manera que se encuentren disponibles al público en general. Se puede acceder al SIRT mediante el vínculo electrónico www.comunidadandina.org/SIRT.

Adicionalmente, se ha desarrollado la armonización regulatoria en tres sectores mediante la elaboración de Reglamentos Técnicos Andinos:

- Decisión 491 - *Reglamento Técnico Andino sobre Límites de Pesos y Dimensiones de los Vehículos destinados al Transporte Internacional de Pasajeros y Mercancías por Carretera.*
- Decisión 516 - *Armonización de legislaciones en materia de productos cosméticos*, y Decisión 705 - *Circulación de muestras de productos cosméticos sin valor comercial.*
- Decisión 706 - *Armonización de legislaciones en materia de productos de higiene doméstica y productos absorbentes de higiene personal.*

5.3 Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos

Este acuerdo entró en vigencia el 1 de febrero de 2009 y entre sus disposiciones contiene el Capítulo Siete - Obstáculos Técnicos al Comercio. Los principales avances de este capítulo se encuentran en los artículos sobre facilitación del comercio (identificación de iniciativas concretas), reglamentos técnicos (equivalencia e intercambio de estudios técnicos), evaluación de la conformidad (aceptación de resultados, trato nacional en acreditación y negociación de acuerdos de reconocimiento mutuo), transparencia (notificación de todo tipo de proyecto, plazo de sesenta días para comentarios y publicación de respuestas a comentarios), y Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (consultas vinculantes al reemplazar a la fase de consultas del mecanismo bilateral de solución de controversias).

5.4 Acuerdo de Libre Comercio con Singapur

Este acuerdo entró en vigencia el 1 de agosto de 2009 y entre sus disposiciones contiene el Capítulo Siete - Obstáculos Técnicos al Comercio. Los principales avances de este capítulo se encuentran en los artículos sobre disposiciones generales (incorporación de los derechos y obligaciones del Acuerdo OTC de la OMC), facilitación del comercio (identificación de iniciativas concretas), reglamentos técnicos (equivalencia e intercambio de estudios técnicos), evaluación de la conformidad (aceptación de resultados, trato nacional en acreditación y negociación de acuerdos de reconocimiento mutuo), transparencia (notificación de todo tipo de proyecto, plazo de sesenta

días para comentarios, publicación de respuestas a comentarios, plazo de implementación de seis meses y publicación de los documentos en páginas de internet oficiales), cooperación (identificación de actividades de interés de las Partes) y coordinadores nacionales sobre obstáculos técnicos al comercio (consultas vinculantes al reemplazar la fase de consultas del mecanismo bilateral de solución de controversias).

5.5 Tratado de Libre Comercio con Canadá

Este acuerdo entró en vigencia el 1 de agosto de 2009 y entre sus disposiciones contiene el Capítulo Seis - Obstáculos Técnicos al Comercio. Los principales avances de este capítulo se encuentran en los artículos sobre cooperación conjunta (identificación de iniciativas concretas), reglamentos técnicos (equivalencia e intercambio de estudios técnicos), evaluación de la conformidad (aceptación de resultados y negociación de acuerdos de reconocimiento mutuo), transparencia (notificación de todo tipo de proyecto, plazo de sesenta días para comentarios, publicación de respuestas a comentarios, ampliación del plazo de implementación y publicación de los documentos en páginas de internet oficiales), y coordinadores nacionales sobre obstáculos técnicos al comercio (consultas vinculantes al reemplazar a la fase de consultas del mecanismo bilateral de solución de controversias).

5.6 Acuerdo de Complementación Económica 38 con Chile (ampliado)

Este acuerdo entró en vigencia el 1 de marzo de 2009 y entre sus disposiciones contiene el Capítulo Diez - Obstáculos Técnicos al Comercio. Los principales avances de este capítulo se encuentran en los artículos sobre facilitación del comercio (identificación de iniciativas concretas), reglamentos técnicos (equivalencia), evaluación de la conformidad (aceptación de resultados, trato nacional en acreditación y negociación de acuerdos de reconocimiento mutuo), transparencia (notificación de todo tipo de proyecto, plazo de sesenta días para comentarios y publicación de respuestas a comentarios) y Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (consultas vinculantes al reemplazar a la fase de consultas del mecanismo bilateral de solución de controversias).

5.7 Acuerdo de Complementación Económica N.º 58 con MERCOSUR

Este acuerdo entró en vigencia el 2 de enero de 2006²¹ y entre sus disposiciones contiene el Anexo VIII - Régimen de Normas, Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad. Los principales avances de este anexo se encuentran en los artículos

²¹ Fecha de entrada en vigencia del acuerdo con Argentina, Brasil y Uruguay. En el caso de Paraguay, el acuerdo entró en vigencia el 6 de febrero de 2006.

sobre disposiciones generales (negociación de acuerdos de reconocimiento mutuo), cooperación técnica (identificación de actividades de interés de las Partes) y transparencia (plazo de sesenta días para comentarios y plazo de implementación de seis meses).

Adicionalmente, el Perú ha concluido negociaciones de acuerdos comerciales que contienen disposiciones sobre OTC con Tailandia, China y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en inglés), los cuales se encuentran en fase de implementación para su próxima entrada en vigencia. Por último, actualmente el Perú se encuentra en negociaciones de acuerdos comerciales que contienen disposiciones sobre OTC con México, la Unión Europea, Japón y la República de Corea.

6. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LOS SISTEMAS REGULATORIOS Y DE CALIDAD

Los cambios acontecidos en el mundo con la presencia de globalización de la economía mundial, el desarrollo científico y tecnológico, el deterioro del medio ambiente global y los cambios en los patrones de consumo de la población mundial, junto con el desarrollo de compromisos internacionales a escala multilateral, regional y bilateral en materia de OTC, ha generado que la mayoría de países establezcan o adecuen sus sistemas regulatorios y de calidad, con la finalidad de cumplir con los compromisos internacionales sin descuidar la protección de sus objetivos legítimos y el nivel de calidad de los productos que se comercializan en sus mercados.

En ese sentido, todos los sistemas regulatorios están conformados por tres grandes componentes organizacionales, los cuales se encuentran establecidos de manera formal a través de leyes o de manera fáctica:

1. Infraestructura para el desarrollo de requisitos técnicos: constituida por los organismos de normalización y las instituciones de regulación técnica.

Los organismos de normalización son las instituciones públicas, privadas o mixtas especializadas en la elaboración de normas, las cuales deben cumplir con los estándares internacionales para asegurar una adecuada participación de todos los agentes de legítimo interés. En el caso peruano, el Organismo Nacional de Normalización es la Comisión de Normalización y Fiscalización de Barreras Comerciales no Arancelarias del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI).

Por su parte, las instituciones regulatorias son organismos gubernamentales encargados de desarrollar los reglamentos técnicos en un determinado país, para lo cual utilizan los procedimientos existentes en los dispositivos legales internos. En el Perú, los distintos ministerios son las instituciones reguladoras en los campos de su competencia.

Las instituciones de regulación técnica pueden utilizar, como base en el desarrollo de los reglamentos técnicos, las normas elaboradas por los organismos de normalización. En ambos casos se debe tomar como referencia fundamental a las normas internacionales.

2. Infraestructura de soporte técnico: constituida por los laboratorios de ensayo, los laboratorios de metrología, los organismos de certificación e inspección y los organismos de acreditación, los cuales en conjunto son denominados comúnmente organismos de evaluación de la conformidad.

Los laboratorios de ensayo se encargan de estudiar las características, contenidos o determinados parámetros de los productos o sus componentes; para lo cual aplican métodos de análisis o ensayo especializados según el campo respectivo (químico, microbiológico, físico, etc.). Estos laboratorios pueden pertenecer al sector público o privado, como es el caso del Perú.

Por su parte, los laboratorios de metrología se encargan de desarrollar patrones nacionales de medición, calibrar los equipos industriales y científicos, y verificar los instrumentos de medición. Estos laboratorios pueden pertenecer al sector público o privado. En el caso peruano, el organismo nacional de metrología es el Servicio Nacional de Metrología del INDECOP. A su vez, hay una serie de laboratorios privados que brindan servicios de calibración y verificación.

Los organismos de certificación e inspección se encargan de comprobar que los productos, servicios, sistemas o personas cumplen con las especificaciones de una norma o reglamento técnico. En su accionar pueden demandar los servicios de los laboratorios de ensayo y los laboratorios de metrología, cuyos resultados serán tomados como parte del sustento técnico para el otorgamiento de la certificación. Estos organismos de certificación e inspección pueden pertenecer al sector público o privado.

Por último, los organismos de acreditación se encargan de reconocer formalmente la competencia de los organismos de evaluación de la conformidad (laboratorios de ensayo, laboratorios de metrología y organismos de certificación e inspección) para llevar a cabo sus actividades. Los organismos de acreditación realizan sus funciones con apego a las normas internacionales pertinentes. En el caso peruano, el organismo nacional de acreditación es el Servicio Nacional de Acreditación del INDECOP.

Cuando no existen organismos de evaluación de la conformidad acreditados para determinadas actividades requeridas por las instituciones regulatorias o cuando así lo consideren oportuno, estas pueden designar directamente a los organismos de evaluación de la conformidad competentes, cuyos resultados

serán aceptados como válidos al momento de efectuar el control y vigilancia del mercado.

3. Infraestructura de verificación: constituida por los organismos de control y vigilancia del mercado. En el caso de los reglamentos técnicos, su característica de obligatoriedad añade la necesidad de verificar su cumplimiento, tanto por los productos de fabricación nacional como por los importados. Esta verificación puede efectuarse antes o después del ingreso de los productos a la etapa de comercialización.

Generalmente, las instituciones encargadas del control y vigilancia del mercado son las mismas instituciones de regulación técnica, aunque en muchos casos encargan dichas actividades en otras instituciones especializadas. Esta situación es común en el caso de los productos importados, los cuales en la mayoría de países son verificados por las autoridades aduaneras; o las regulaciones sobre rotulado, las cuales son verificadas por las autoridades especializadas de protección al consumidor durante la comercialización.

Asimismo, en el desarrollo de sus actividades pueden demandar los servicios de los organismos de evaluación de la conformidad (laboratorios de ensayo, los laboratorios de inspección y los organismos de certificación e inspección), con la finalidad de contar con los elementos técnicos necesarios para efectuar una correcta verificación del cumplimiento de los requisitos técnicos de obligatorio cumplimiento.

En el caso del Perú, la vigilancia del cumplimiento de los reglamentos técnicos durante la etapa de comercialización es una actividad compartida entre el gobierno central, a través de los ministerios según su ámbito de competencia, y los gobiernos locales.

Adicionalmente, en relación con los productos importados, la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT) ejerce la verificación de los productos antes de su ingreso a la etapa de comercialización en el mercado interno en los casos en que así se haya determinado en el respectivo reglamento técnico. Igualmente, en relación a las regulaciones sobre rotulado, algunas instituciones reguladoras delegan la vigilancia en la Comisión de Protección al Consumidor del INDECOPI.

Finalmente, cada organismo presente en el sistema cumple un rol fundamental en los esfuerzos por proteger los objetivos legítimos de un país, y a la vez debe respetar las obligaciones generales y específicas a su actividad incorporadas en la normativa internacional, las cuales han sido señaladas en las secciones III y IV de este artículo.

7. ALGUNAS HERRAMIENTAS PARA ENFRENTAR LOS OTC INNECESARIOS

Como parte final de este artículo, es importante observar cómo es que, en función de las características de los sistemas regulatorios y los derechos y obligaciones existentes en los diversos acuerdos de índole multilateral, regional o bilateral, existen diversas herramientas a la mano de los agentes económicos que permiten evitar, mitigar o superar los obstáculos técnicos innecesarios existentes en el comercio internacional.

Estas herramientas pueden clasificarse en herramientas proactivas, es decir, aquellas que pueden utilizarse con la finalidad de evitar que se constituyan los obstáculos técnicos innecesarios; o herramientas reactivas, es decir, las que se utilizan una vez que los agentes económicos son afectados por el obstáculo técnico innecesario y que permiten mitigar o superar su impacto negativo.

En el primer grupo se encuentran todos los derechos relacionados con la transparencia y el desarrollo de la cooperación técnica. En el segundo grupo están las actividades que se pueden realizar en el marco de los comités técnicos y los mecanismos de solución de controversias.

7.1 Herramientas proactivas

Con relación a los derechos existentes en materia de transparencia, sin duda el más relevante está referido a la posibilidad de conocer en una etapa convenientemente temprana, y antes de ser emitidos, todos los proyectos de reglamentos técnicos de los países a través de las notificaciones.

Estas notificaciones se efectúan entre puntos de contacto oficiales dentro de los servicios nacionales de información; sin embargo, existe la posibilidad de que cualquier interesado se suscriba de manera gratuita para recibir electrónicamente las notificaciones de proyectos de reglamentos técnicos en sectores específicos efectuadas en el marco de la OMC²² y la CAN²³.

De esta manera, todo interesado puede suscribirse, recibir, analizar y efectuar comentarios respecto de estas medidas en etapa de proyecto, es decir, cuando aún pueden efectuarse modificaciones que atiendan a las distintas preocupaciones orientadas a evitar que se introduzcan obstáculos innecesarios al comercio. Se debe poner especial atención al periodo que los países otorgan para recibir comentarios con la finalidad de que estos no lleguen de manera extemporánea.

Si bien los países proponentes no tienen la obligación de considerar todos los comentarios recibidos, deben responder adecuadamente a aquellos, y en algunos

²² Organización Mundial del Comercio: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tbt_s/tbt_mailing_list_s.htm

²³ Comunidad Andina: <http://secgen.comunidadandina.org/sirt/public/step1.aspx>

casos, colocar dichas respuestas a disposición del público en general, lo cual conlleva la necesidad de una fundamentación muy sólida en caso que se rechace la consideración de los comentarios.

La única complicación existente en relación con las notificaciones es la multiplicidad de idiomas existentes. Si bien los formularios de notificación se completan obligatoriamente en uno de los idiomas oficiales de la OMC (inglés, francés o español), no es obligatorio que los textos completos de los proyectos se adjunten en dichos idiomas, pues ello puede implicar costos relacionados con la contratación de servicios de traducción de los textos de los proyectos. Los comentarios, en cambio, pueden ser enviados en cualquiera de los tres idiomas oficiales de la OMC.

Por otro lado, existen diversas fuentes de información respecto de los reglamentos técnicos vigentes en los países. Es muy importante acceder a dichas fuentes al momento de elaborar los proyectos de exportación, con la finalidad de conocer a profundidad todos los requisitos de cumplimiento obligatorio y así evitar pérdidas económicas futuras.

Por ejemplo, cualquier interesado puede comunicarse con los Servicios Nacionales de Información²⁴ con la finalidad de solicitar los reglamentos técnicos existentes para determinados productos. Esta comunicación puede efectuarse de manera directa por parte del interesado o a través del Servicio Nacional de Información de su país; este último caso es muy frecuente, puesto que algunos países privilegian atender las consultas provenientes de dichos servicios.

Algunos países con una política de transparencia más profunda en materia de regulación técnica incluso ponen a disposición del público en general de una manera centralizada todos los reglamentos técnicos a través de páginas de internet. Estos son los casos de la Unión Europea²⁵, Chile²⁶, México²⁷ o Perú²⁸, con lo cual no solo se logra un impacto en la difusión de la información sino también una reducción de la carga de consultas sobre sus Servicios Nacionales de Información. Otros países también colocan información específica en las páginas de internet de cada una de sus instituciones regulatorias, aunque no siempre resulta sencillo encontrar o acceder a dicha información.

En relación con la cooperación técnica, son fundamentales las actividades de fortalecimiento de capacidades de las instituciones de normalización, regulación

²⁴ Organización Mundial del Comercio - Servicios Nacionales de Información: (http://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_enquiry_points_e.htm).

²⁵ Exports Help Desk (http://exporthelp.europa.eu/index_es.html).

²⁶ Prochile (<http://www.reglamentostecnicos.cl>).

²⁷ Secretaría de Economía (<http://www.economia-noms.gob.mx>).

²⁸ Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (www.mincetur.gob.pe/reglamentostecnicos).

técnica, evaluación de la conformidad y metrología, la cual posibilita la adopción de buenas prácticas dirigidas a evitar el establecimiento de obstáculos técnicos innecesarios al comercio.

Asimismo se desarrollan programas de capacitación en el sector público y privado dirigidos a posibilitar el cumplimiento de todas las condiciones de acceso a los mercados de los países cooperantes, principalmente países desarrollados, incluyendo todas las regulaciones técnicas existentes.

Por último, se desarrolla una amplia actividad de intercambio de información científica y técnica que sirve como base en el desarrollo de las regulaciones técnicas, así como en la comprensión de los requisitos existentes en determinados países.

7.2 Herramientas reactivas

Con respecto a los comités técnicos, estos existen en los ámbitos multilateral, regional y bilateral, y efectúan reuniones periódicas con el fin de abordar temáticas relacionadas con el cumplimiento de derechos y obligaciones de los acuerdos, así como intercambiar información relevante.

Si bien están conformados por representantes oficiales de los gobiernos de los países, las agendas se estructuran en función de los intereses comerciales existentes. En ese sentido, es sumamente importante que los distintos agentes del sector privado colaboren con sus autoridades suministrando información completa y de manera oportuna cuando enfrentan obstáculos técnicos innecesarios, con la finalidad de que dichas autoridades aprovechen estos foros para su tratamiento y solución.

Así de esta forma, estos foros actúan como una primera instancia de consulta técnica cuando ocurre algún inconveniente con un obstáculo técnico innecesario al comercio, en la cual las partes buscan soluciones de manera cooperativa a escala técnica. En algunos casos, incluso, estas consultas pueden reemplazar a la etapa de consultas de los mecanismos de solución de controversias.

Finalmente, si se ha recurrido a todas las herramientas mencionadas y aun así no se ha logrado una solución satisfactoria a algún problema relacionado con los obstáculos técnicos innecesarios, en última instancia se puede entablar una demanda contra el país que aplica dicha medida utilizando los mecanismos de solución de controversias existentes en todos los acuerdos.

Como primer paso se establecen consultas en el marco de las Comisiones Administradoras de los Acuerdos (u órganos similares). Si tales consultas no permiten alcanzar una solución satisfactoria para las partes, se instala un grupo especial o panel, conformado por especialistas elegidos por las partes en la controversia, quienes estudiarán el caso y, luego de seguir todo el procedimiento establecido, emitirán una

resolución. En algunos casos existen etapas de apelación, luego de lo cual se concluirá con la denegación de la demanda, la imposición de una sanción comercial o la suspensión de los beneficios del acuerdo, dependiendo de lo dispuesto en el mecanismo de solución de controversias del acuerdo específico.

8. CONCLUSIÓN FINAL

Como conclusión final debo señalar que, si bien existe una creciente imposición de medidas que afectan el comercio, los países, a través de sus negociaciones en el ámbito multilateral, regional y bilateral, vienen desarrollando una variada gama de herramientas orientadas a evitar, mitigar o superar su impacto negativo.

Sin embargo, es preciso profundizar los esfuerzos por capacitar y difundir los acuerdos y sus herramientas respectivas, situación que debe ser complementada por una mayor voluntad e interés por parte de todos los agentes económicos, especialmente por aquellos relacionados con el comercio exterior, por investigar adecuadamente todos los requisitos arancelarios y no arancelarios que deben cumplirse antes de comercializar sus productos en los mercados.

Como se ha señalado, existen diversos canales y fuentes de información que deben ser aprovechadas de una manera proactiva. Asimismo, es sumamente importante vencer la desconfianza existente en el sector privado por compartir información con las autoridades respecto de los obstáculos innecesarios que enfrentan en el comercio internacional, con miras a que las autoridades puedan activar todos los mecanismos a su alcance para asegurar el adecuado cumplimiento de los compromisos internacionales.

Solo de esta manera se podrá evitar que interesantes iniciativas de negocios con razonables probabilidades de éxito terminen transformándose en experiencias negativas revestidas de pérdidas económicas, descrédito ante los clientes, proveedores y acreedores, y desaliento para nuevos emprendimientos.

NEGOCIACIONES DE DEFENSA COMERCIAL: LA TENDENCIA MUNDIAL Y EL PERÚ. ¿EXISTE ALGO MÁS ALLÁ DE LA OMC?

Carlos Castro

1. INTRODUCCIÓN

La apertura comercial es un instrumento que tiene como finalidad la generación de oportunidades de negocios que a su vez impactarán positivamente en el desarrollo de un país. Esto puede plasmarse con un enfoque unilateral o como parte de un proceso negociado; incluso en esta segunda alternativa surgen tres opciones: multilateral, regional o bilateral.

En caso que el camino escogido sea la apertura negociada, las discusiones más intensas de los intereses ofensivos o defensivos se centran en el capítulo de acceso a mercados, es decir, en el desmantelamiento de los aranceles. La manera inmediata de disminuir las presiones del sector productivo en contra de cualquier reducción arancelaria es buscar «válvulas de escape». Un negociador del capítulo de acceso a mercados buscará que la reducción arancelaria de los productos sensibles sea en plazos más largos, permitiendo a la industria ajustarse a las nuevas condiciones de competencia. Esto finalmente será un paliativo, pues estos productos igual llegarán a estar libre de gravámenes; por ello, paralelamente se busca contar con herramientas que otorguen una mayor tranquilidad en caso que existan prácticas del socio comercial que perjudiquen la estructura productiva del mercado abierto a la competencia extranjera.

En el comercio internacional, estas herramientas que castigan conductas llamadas comúnmente «desleales»¹ se conocen como mecanismos de defensa comercial. Concretamente nos referimos a las medidas *antidumping*, los derechos compensatorios y las salvaguardias. Estas han sido las válvulas de escape que han permitido a los países asumir mayores compromisos en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) y en su sucesor la OMC. A esto se suma

¹ El autor discrepa con la denominación de 'desleales' pero esta discusión se planteará más adelante.

la proliferación de Acuerdos Bilaterales en el ámbito internacional tal como el Perú lo viene haciendo.

En este estudio vamos a analizar si en esta dinámica internacional, y con la clara visión exportadora del Perú, consolidada en los últimos años, las medidas de defensa comercial no le podrían representar trabas. Con tal fin, identificaremos las reformas necesarias en la normativa internacional, para finalmente evaluar si en los distintos foros de negociación en los que participamos se están tomando las precauciones del caso con el objetivo de evitar que estas medidas se conviertan en futuras restricciones no arancelarias a nuestra oferta exportable de productos no tradicionales.

2. ORIGEN Y NECESIDAD DE LAS MEDIDAS DE DEFENSA COMERCIAL

El origen de la aplicación de estas medidas se remonta a 1904, cuando Canadá promulgó la primera legislación *antidumping* para evitar que las acerías canadienses desaparecieran por la masiva importación de productos estadounidenses en condiciones de *dumping* predatorio. De igual manera, en 1905, Nueva Zelanda decidió dictar ciertos reglamentos ante denuncias de *dumping* predatorio por parte de Estados Unidos. Australia decidió hacerlo en 1906 como parte de una legislación general antimonopolio, y Gran Bretaña y Estados Unidos lo hicieron en 1921.

Con el surgimiento del GATT, en 1948 se iniciaron las negociaciones multilaterales denominadas Rondas. En un primer momento, estas se concentraron principalmente en la apertura de los mercados a través de la disminución de la mayor barrera de acceso de esos momentos que era el arancel. De 1948 a 1961, transcurrieron cinco Rondas de Negociación, cuya agenda de negociación fue la reducción arancelaria. Tal como señala Ozurgen (1993), en un inicio los compromisos eran muy pobres debido a la falta de consolidaciones arancelarias². Es en la Ronda de Kennedy donde se relanza el proceso liberalizador³, pero es realmente en la Ronda de Tokio donde se dan los resultados más ambiciosos de la historia del sistema multilateral⁴. Esto último se debe al mayor número de participantes, así como a la mayor cobertura de los productos a desgravar.

Lo anterior es importante, pues paralelamente al mayor nivel de ambición en la Ronda de Kennedy⁵ (1964 - 1967) se incorporaron los primeros compromisos multilaterales en materia *antidumping*. En la Ronda de Tokio (1973 - 1979), por su

² Al inicio, la principal tarea de las Rondas era que los países consolidarán sus aranceles, es decir que fijarán techos a sus aranceles, por muy elevados que sean.

³ US\$ 40 000 millones de comercio involucrado en las nuevas concesiones.

⁴ US\$ 155 000 millones de comercio involucrado en las nuevas concesiones.

⁵ Llevada a cabo en la ciudad de Ginebra.

parte, se profundizaron tales disposiciones y se incorporó a la agenda disciplinas para las Subvenciones y Derechos Compensatorios. Las disposiciones de los dos mecanismos quedaron plasmadas en el artículo VI.

Las salvaguardias aparecieron en la discusión internacional por primera vez en 1934, por petición de Estados Unidos. El gobierno de esa época planteó que los compromisos con respecto a los aranceles de los países permitieran tomar medidas temporales para impedir daños repentinos y generalizados de la industria doméstica. Con la conformación del GATT, en 1947, se acuerda en el artículo XIX el mecanismo de salvaguardia como una válvula de escape (flexibilidad) de los compromisos.

Un punto de quiebre ocurre con la Ronda de Uruguay (1986 - 1994). El sistema multilateral se institucionaliza con la creación de la OMC y se incorporan a la agenda comercial dos temas nuevos: servicios y propiedad intelectual. Por su parte, los aranceles consolidados de los Países Miembros de la OMC tuvieron reducciones significativas⁶, acompañadas de una total reforma de los mecanismos de defensa comercial.

Para los tres mecanismos de defensa comercial se aprobaron acuerdos específicos. Estos plantean las condiciones bajo las cuales pueden ser invocadas y los procedimientos internos que los países deben adoptar para realizar las investigaciones. De esta manera, se multilateralizan las disposiciones de defensa comercial para los 153 Miembros de la OMC que concentran alrededor del 95% del comercio mundial. Cabe señalar que, en caso que algún Miembro considere sus derechos vulnerados, entonces puede recurrir al Mecanismo de Solución de Diferencias de la OMC que mediante el establecimiento de un Grupo Especial buscará la solución de la disputa comercial. Con ello se profundizan las reglas y se trata de minimizar su abuso, lo que no necesariamente ocurría en el GATT.

Más adelante vamos a cuestionarnos la eficiencia de aplicarlas pero debemos tener presente que las tres medidas, bajo diferentes supuestos, tienen como objetivo restringir el nivel de importaciones.

2.1 ¿Son necesarias las medidas de defensa comercial?

El éxito de imponer reglas al comercio internacional radica en contar con flexibilidades que ayuden a asumir dichos compromisos. La necesidad de un correcto equilibrio entre compromisos y flexibilidades es fundamental; en caso contrario, las flexibilidades terminan convirtiéndose en la regla. Tal como señala la Secretaría de la

⁶ Los productos agrícolas tuvieron reducciones de 36% y 24% del nivel consolidado para países desarrollados y en desarrollo, respectivamente. En el caso de productos no agrícolas, se estableció como objetivo general reducir los aranceles en un promedio de 33%.

OMC⁷, estas flexibilidades son denominadas como cláusulas de escape, medidas de contingencia, medidas correctivas comerciales o válvulas de seguridad. Con frecuencia esos términos se utilizan indistintamente.

Estos espacios permiten a los gobiernos negociar internamente sus compromisos, minimizar las presiones y tener elementos de reacción en caso sucedan situaciones no previstas en el momento de la negociación. Las cuestiones no contempladas pueden ser aumentos significativos e imprevistos de las importaciones o de las prácticas desleales de comercio. Para el primer caso, la OMC estableció las salvaguardias, y para lo segundo tenemos las medidas *antidumping* y los derechos compensatorios. De esta manera, los compromisos tienen más posibilidades de mantenerse sólidos, evitar su incumplimiento y los gobiernos se ven incentivados a seguir asumiendo mayores compromisos minimizando el costo político que internamente se les genera.

Finger y Nogues (2006) examinan la experiencia de apertura comercial en siete países de América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, México y Perú). La conclusión es que la posibilidad de aplicar medidas *antidumping* y salvaguardias era necesaria desde un punto de vista político con el fin de lograr el apoyo de la industria nacional para la liberalización. Adicionalmente, los autores plantean que, una vez en marcha, los mecanismos sirvieron para hacer frente a las presiones proteccionistas que de otro modo habrían llegado a ser poderosas amenazas para toda la política de apertura del comercio.

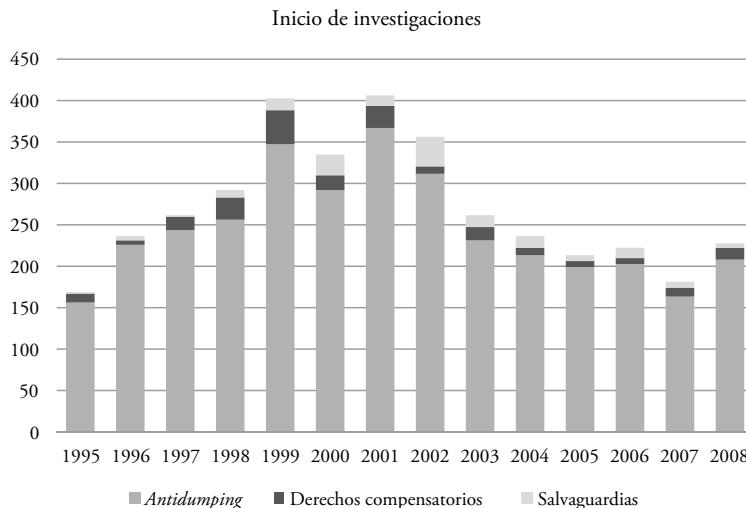
2.2 Utilización de las medidas

El gráfico 1 muestra cómo, de todos los mecanismos de defensa comercial, el *antidumping* es la medida más utilizada por los países. Desde la creación de la OMC (1995), la preferencia por la utilización de las medidas *antidumping* va desde el 88% (1998) al 95% (2005).

Un elemento a resaltar es la utilización de estos instrumentos en épocas de crisis. Durante la crisis asiática, el número de solicitudes aumentó en 42%. En la misma dirección, la Secretaría de la OMC viene alertando que el último año el crecimiento en el número de solicitudes ha sido de 17%, y se pronostica que para el cierre del 2009 la cifra será mayor. La probabilidad de que una solicitud de investigación se convierta en medida definitiva es bastante alta; por ejemplo, en 2003 el 95% de los casos terminó con medidas definitivas y para los otros años la tasa no bajó del 65%.

⁷ Informe sobre el Comercio Mundial 2009, *Compromisos de política comercial y medidas de contingencia*.

Gráfico 1



Fuente: Secretaría de la OMC.

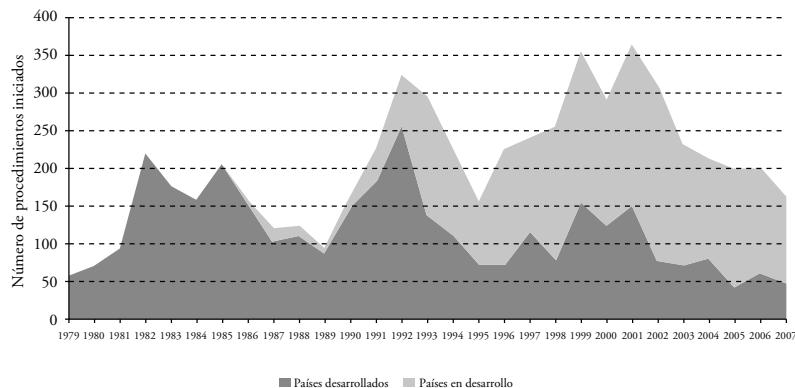
Elaboración propia.

Las estadísticas de los principales usuarios de las medidas *antidumping* son interesantes. La utilización por parte de los países en desarrollo ha ido en aumento. Por ejemplo, desde la conformación de la OMC, India ocupa el primer lugar, con un 16% del total de medidas impuestas, pero si solo tomamos los dos últimos años, esta tasa se incrementa a 27% para este periodo. Resalta también la participación de Argentina y Brasil, con 8%. Los niveles son variables para Canadá (1%), Estados Unidos (12%) y la Unión Europea (8%).

Para Blonigen (2005), existe una clara curva de aprendizaje de los países en desarrollo, que en un primer momento eran afectados por estas medidas en los mercados de los países desarrollados y ahora han aprendido a utilizar estas herramientas para proteger sus propios mercados. Esto se debería principalmente a la creación de normas específicas, así como a la mayor apertura que estos han asumido en los últimos años.

De hecho, en la Ronda de Uruguay fueron los países en desarrollo los que tuvieron que importar la normativa de los países desarrollados, ya que los acuerdos vigentes son una mezcla de las legislaciones de Estados Unidos, Comunidades Europeas y Canadá. El margen de negociación que tuvieron los países en desarrollo fue mínimo, quizá porque no sabían lo que implicaban estos mecanismos, o simplemente porque sus intereses estaban concentrados en otros temas de negociación, como el agrícola. Sin embargo, tal como se muestra en el siguiente gráfico, es claro el aprendizaje de los países en desarrollo.

Gráfico 2



Fuente: Secretaría de la OMC.

En el caso del Perú, la utilización de mecanismos de defensa comercial, al igual que los demás Miembros de la OMC, se ha concentrado en la utilización de medidas *antidumping*. Desde la entrada en vigencia de la OMC se han registrado 64 casos por *antidumping*, solo dos casos por derechos compensatorios, e igual número por salvaguardias.

3. ELEMENTOS TÉCNICOS DE LOS MECANISMOS DE DEFENSA COMERCIAL

Prusa y Blonigen (2003) estiman que para el mercado estadounidense el solo inicio de una investigación reduce en 30% la importación del producto involucrado. Esto se debe a que los agentes económicos, ante el riesgo de que el producto sea objeto de una medida definitiva, prefieren ir cambiando de proveedores, especialmente cuando la investigación es por *dumping*. Adicionalmente, luego que un producto es objeto de una sanción en un país, puede ser el precedente jurídico para que en otros mercados hagan lo mismo. Este es un elemento que preocupa, pues de nada serviría tener un acceso ganado, si al final, a través de medidas de contingencia como estas, el mercado termina cerrándose. No se dice que esto sea ilegal, pero en algunos casos podría abusarse del mecanismo a través de las zonas grises que los acuerdos presentan. Con el fin de tener un mejor entendimiento, presentaremos brevemente los elementos técnicos de estos mecanismos. No entraremos a todas las disposiciones, pero sí a las prioritarias.

Como ya se mencionó, los tres mecanismos de defensa comercial tienen como plataforma jurídica los acuerdos específicos negociados en la Ronda de Uruguay. Cabe señalar que estas disposiciones, en el caso del Perú, fueron incorporadas al ordenamiento jurídico nacional con aprobación del Congreso de la República.

3.1 En derechos *antidumping*

El acuerdo que regula la aplicación de derechos *antidumping* se denomina «Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994» (en adelante, acuerdo *antidumping*). Esta normativa establece que los países aplicarán derechos *antidumping* bajo los siguientes requisitos:

- que exista *dumping* en el producto investigado;
- que exista daño o amenaza de daño en la rama de la producción nacional; y,
- que exista una relación causal entre el *dumping* y el daño o amenaza de daño.

En caso que una industria considere que las importaciones de su competencia del extranjero ingresan al mercado en condiciones de *dumping*, entonces debe recabar todas las pruebas que acrediten los puntos mencionados. Estos elementos deben presentarse a la autoridad investigadora para que, de considerarlo conveniente, esta proceda a iniciar la investigación donde las partes interesadas⁸ manifiesten sus puntos de vista sobre los temas en cuestión.

El acuerdo *antidumping* establece que un producto ingresa en condiciones de *dumping* cuando se introduce en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal. Se entiende por valor normal el precio de venta que tiene el producto exportado o su similar en el país exportador. El lector tomará nota de que acá no se ha mencionado en ningún momento ventas por debajo del costo, que es una situación especial denominada *dumping* predatorio y en la que existe una intención de sacar del mercado al productor local para luego volver a subir el precio al consumidor. Entonces diremos que se hace *dumping* cuando se exporta más barato de lo que se vende en el mercado interno, lo que Viner (1923) define como discriminación de precios.

Con excepción del *dumping* predatorio, diversos economistas sostienen que el *dumping* puede tener un impacto positivo sobre el bienestar del país, al incorporar al consumidor en el análisis y a la competencia como un elemento central del mercado. Sin embargo, en cualquier caso, existirá un impacto negativo a la industria nacional evidenciada en sus niveles de venta y márgenes de ganancia. Con esta premisa, el hecho de que tal discriminación se sancione es cuestionable, ya que esta diferenciación es una práctica usual entre las empresas cuando, por ejemplo, presentan altas economías de escala. Además, existen demandas diferenciadas o la innovación tecnológica continua, entre otras variables. No obstante, en el caso de los precios predátorios se justifica una sanción que debe ser aplicada conforme al derecho de la

⁸ Se entiende como partes interesadas a la industria nacional, los importadores, los exportadores, los gobiernos involucrados y todos los que puedan acreditar legítimo interés.

competencia. Estos cuestionamientos ponen sobre la mesa la necesidad de profundizar el debate para mejorar las disciplinas existentes.

La existencia de *dumping* es una condición necesaria, pero no suficiente, para ser sancionada. El acuerdo plantea la necesidad de que exista una rama de la producción nacional afectada. Por ejemplo, si en el Perú existen importaciones a precios *dumping* de una empresa extranjera de autos, solo se aplicaría *dumping* si existiese una industria doméstica de autos, es decir un afectado. Cabe señalar que no cualquier afectado puede solicitar una medida *antidumping*, sino que debe acreditar por sí mismo, o en asociación con otras empresas que alcance una proporción significativa de la industria nacional⁹.

El daño debe estar acreditado a través de indicadores económicos de la empresa, tales como niveles de producción, ventas, capacidad instalada, flujos de caja, niveles de utilidad, niveles de empleo, entre otros. Estos datos deben ser lo suficientemente convincentes para explicar la necesidad de imponer una medida y para una periodicidad de tres años.

Un tercer elemento se refiere a la necesidad de acreditar que su mala situación obedece al *dumping*, es decir, que existe una relación causal entre la práctica y el daño. Esto puede parecer simple, pero a veces es materia de mucha controversia, ya que la mala situación de la industria puede ser consecuencia de un cambio significativo en el tipo de cambio, altos niveles de contrabando, una crisis internacional, desgravaciones arancelarias negociadas, entre otras, que alteran las condiciones de venta en el mercado. Dependerá de la argumentación legal y económica, así como de las pruebas para la decisión de la autoridad.

En caso ocurran las tres condiciones, se podrá imponer el derecho *antidumping* solo al origen de la empresa investigada, y tendrá la forma de una subida arancelaria hasta el margen de *dumping* encontrado. El derecho tendrá una duración máxima de cinco años y podrá extenderse varias veces previo examen (*sunset review*) que demuestre la necesidad de la extensión, a la cual nos referiremos con mayor detalle más adelante.

En el Perú, la investigación y aplicación de las medidas *antidumping* se encuentra en manos del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI).

⁹ El acuerdo *antidumping* precisa como uno de los requisitos que los solicitantes deben ser por los menos el 25% del total de la producción.

3.2 Derechos compensatorios

La imposición de los derechos compensatorios se encuentra normada en el acuerdo sobre subvenciones y derechos compensatorios negociado en la Ronda de Uruguay. Este acuerdo establece que, para aplicar derechos compensatorios, un país debe demostrar la existencia de las siguientes condiciones:

- la existencia de una subvención;
- que existe daño o amenaza de daño a la rama de la producción nacional; y
- que existe una relación de causalidad entre el subsidio y el daño.

En este caso, a diferencia del *dumping*, debe demostrarse la existencia de una subvención. El acuerdo define una subvención como una contribución financiera que otorga el gobierno y que genera un beneficio. El investigado no es la empresa, sino el país que genera la distorsión en los términos de intercambio a través del otorgamiento de la subvención, lo que incorpora un ingrediente político que podría alterar las relaciones comerciales.

Evidenciar la subvención no resulta tan complejo, como sí ocurre para cuantificar el beneficio generado por la subvención. El siguiente ejemplo ilustra tal situación: imaginemos que un país decide promover la producción de olivos mediante el otorgamiento de préstamos más flexibles que la banca comercial; hasta ahí, eso no tendría ningún impacto. Sin embargo, estos productores beneficiados venden su producción a los fabricantes de aceite, quienes a su vez exportan el producto final. El producto exportado genera daño en otro mercado, entonces, la pregunta natural es cómo calculamos el beneficio, aunque el país exportador argumentará que tal beneficio no existe en el producto exportado. De lograr cuantificar el beneficio, la respuesta podría ser cuestionada: dependerá de quién sea la parte interesada para que diga si estamos haciendo lo correcto o no.

Los parámetros para medir el daño o la relación causal son iguales a los exigidos en una investigación por *dumping*. Es decir, para demostrar daño deben verificarse los indicadores económicos de las empresas solicitantes (ventas, existencias, evolución del empleo, productividad, etc.).

Un elemento que genera preocupación es que ahora se está involucrando a un país como el causante de la distorsión y, por ende, del daño a la industria local. Así, el país investigador sostiene consultas de carácter informativo con el país afectado, con el fin de acumular los mejores elementos que sustenten una medida. Por su parte, el socio afectado buscará evitar el precedente jurídico que lleve a otros países a realizar lo mismo, pero mientras en el caso del *antidumping* es una empresa, en este será un país.

El derecho compensatorio tiene la forma de una subida arancelaria y aplicará a todas las importaciones originarias del país que subvenciona, a diferencia del *dumping*, en que la medida estaba dirigida a la empresa investigada. De manera similar al *antidumping*, las medidas pueden durar hasta cinco años, dejando abierta la posibilidad de prórrogas.

3.3 Salvaguardias

Al igual que los casos anteriores, existe normativa multilateral. El denominado Acuerdo sobre Salvaguardias establece los requisitos para que se aplique una salvaguardia, que son los siguientes:

- demostrar la existencia de un crecimiento significativo e imprevisto de las importaciones;
- demostrar daño grave o amenaza de daño grave en la rama de la producción nacional; y
- demostrar una relación causal entre las importaciones y el daño.

Notemos claramente que en este caso, a diferencia del derecho *antidumping* o compensatorio, no se evalúa la conducta de una empresa o país: lo que promueve la solicitud es el crecimiento significativo de importaciones en condiciones legítimas. Esta diferencia es sustancial, pues si bien en el caso del *dumping* discutíamos la pertinencia de castigarlo, en este caso el cuestionamiento es todavía mayor.

Otro elemento a resaltar es que debe existir un daño grave. El acuerdo menciona que se entenderá por daño grave un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional. Dependerá del estándar que tenga la autoridad investigadora para determinar si una solicitud por salvaguardia es procedente, algo que en algunos casos podría verse influido por cuestiones políticas más que técnicas. Sin embargo, la jurisprudencia internacional precisa que el estándar deberá ser significativamente mayor al utilizado en una investigación por *dumping* o subvención. Por su parte, el análisis de la relación causal es similar a lo establecido en los derechos *antidumping* y compensatorios.

La aplicación de una medida de salvaguardia abarca a todos los orígenes, a diferencia del *antidumping* o del derecho compensatorio que afecta a una empresa o país, respectivamente. El Acuerdo sobre Salvaguardia solo permite exceptuar de la medida a los países en desarrollo cuya participación conjunta sea menor del 3% del total importado.

Otra diferencia sustancial es que la medida puede adoptar la forma de una subida arancelaria o una restricción cuantitativa. La aplicación de la segunda alternativa debe mantener los niveles de importación promedio de los tres últimos años representativos

sobre los cuales se disponga de estadísticas, a menos que se dé una justificación clara de la necesidad de fijar un nivel diferente para prevenir o reparar el daño grave. La duración de estas medidas, incluida su prórroga, puede llegar a los ocho años, y para los países en desarrollo este plazo se amplía hasta diez años.

La investigación ante una solicitud de salvaguardia responderá a un órgano técnico, sin embargo, la decisión de aplicar la medida responde a un nivel presidencial o a un cuerpo colegiado de ministros. Someter la decisión a una instancia política obedece al requisito de compensar comercialmente al socio afectado que realiza ventas en condiciones legítimas. Esto sin considerar las presiones de carácter político y comercial que un país afectado pueda ejercer, más aún cuando la sanción no es consecuencia de una práctica desleal.

En el caso del Perú, la investigación por salvaguardias es conducida por INDECOPI; sin embargo, la aplicación de la medida es realizada por una Comisión de Ministros integrada por las carteras de Economía y Finanzas, Comercio Exterior y Turismo, y dependiendo del sector involucrado, participará el Ministerio de la Producción o de Agricultura. La propia normativa nacional en salvaguardia¹⁰ señala que solo en caso que el informe de la autoridad investigadora resulte positivo se formará la Comisión Multisectorial para evaluar si corresponde imponer la medida teniendo en consideración el interés público.

La normativa peruana dispone un plazo prudencial antes de aplicar una medida definitiva, con el fin de realizar consultas con los países y sondear las posibles compensaciones. Cabe señalar que el país afectado puede solicitar que el daño ocasionado a sus exportaciones sea reparado a través de la liberalización de otro sector productivo. Es decir, otros sectores que no solicitaron las salvaguardias podrían verse indirectamente involucrados como producto de la medida. Así, las consultas son un espacio para explorar alternativas de solución antes de adoptar una medida. Por ejemplo, los socios pueden acordar aplicar contingentes arancelarios¹¹, que el incremento arancelario no sea tan elevado o que la duración de la medida sea menor que el permitido por la OMC. Alcanzar un acuerdo dependerá de la voluntad de las partes.

En los párrafos anteriores señalamos que las salvaguardias deben aplicarse a todos los miembros, sin excepción. Esto se conoce en la OMC como *principio de la no discriminación*. Sin embargo, tenemos el caso de la República Popular China, que como

¹⁰ La normativa nacional en materia de salvaguardias se encuentra establecida en el Decreto Supremo 020 - 98 - ITINCI y Decreto Supremo 017 - 2004 - MINCETUR.

¹¹ La OMC define contingente arancelario como tipos arancelarios inferiores para determinadas cantidades y tipos más elevados (en algunos casos mucho más elevados) para las cantidades que sobrepasan el contingente.

parte de los compromisos para ingresar a la OMC, aceptó que se aplicasen salvaguardias de manera exclusiva a sus exportaciones. Es decir, ahora, si un país observa que solo las importaciones de origen chino son las causantes de daño y estas representan volúmenes importantes¹², entonces podrá recurrir a este mecanismo especial más que al mecanismo general, que involucraría a más países. La aceptación de esta flexibilidad ocurrió conjuntamente con el reconocimiento de que la República Popular China es una economía en transición. Sin embargo, existen otras consideraciones vinculadas con el interés público por las que los países desean evitar perjudicar sus relaciones comerciales con ella.

3.4 Escogiendo el mecanismo ideal

Los tres mecanismos tienen aspectos técnicos que hacen particular su uso; sin embargo, la pregunta que puede tener un lector no especializado es cuál conviene aplicar. Un experto en estos temas responderá que depende de las pruebas que tenga; sin embargo, es evidente que en caso que la denuncia sea por *dumping* o subsidio, la información que sustente la práctica demanda un esfuerzo adicional. Esto representa un costo que muchas empresas no están dispuestas a asumir y un problema mayor para sectores altamente atomizados, como por ejemplo calzado o confecciones.

Esto explicaría por qué muchas veces los empresarios solicitan al gobierno la aplicación de salvaguardias como un mecanismo rápido para frenar las importaciones. La intervención del gobierno es fundamental, pues los compromisos comerciales tienen como trasfondo la consolidación de reglas de juego, y las válvulas de escape, como las salvaguardias, deben ser excepcionales.

Recurrir constantemente al mecanismo de salvaguardia puede generar controversias que tendrían que ser resueltas en el sistema de arbitraje de la OMC, lo que alteraría las relaciones con el socio. A esto se suma la necesidad de compensar al socio, o las posibles retaliaciones comerciales que accione para que sus exportaciones no sean afectadas. Algunos gobiernos conscientes de este problema prefieren desalentar el uso de las salvaguardias. Para ello, incorporan en sus legislaciones domésticas disposiciones tan exigentes que hagan su uso realmente excepcional. Otra forma es evitar establecer los procedimientos administrativos internos que lleven a su aplicación sin dotarlos de la institucionalidad necesaria, casos que de hecho ocurren.

¹² Usualmente el sector privado demanda la aplicación de medidas de salvaguardias contra China básicamente en productos como textiles, confecciones y calzado.

En el caso de la aplicación de los derechos compensatorios, existe la complejidad técnica de calcular el beneficio del receptor de la subvención, lo que resulta fundamental para calcular la medida. Otra limitante es la dificultad para demostrar que existe el otorgamiento de la subvención por el gobierno. Los gobiernos han aprendido y ahora no hacen evidente la medida (*de jure*), sino que disfrazan su aplicación (*de facto*).

Con este enfoque no hay mucho para escoger; por descarte queda el *antidumping*. Esto explicaría lo evidenciado en las estadísticas de la OMC: de los tres mecanismos, el más usado por los países es el *antidumping*. Incluso la existencia de una producción subsidiada se evidencia en una diferencia de precios entre los dos mercados, al igual que una invasión de productos foráneos por causas imprevistas.

La utilización del *antidumping* genera un perjuicio para la empresa exportadora. Sin embargo, si una empresa no quiere ser sancionada podría evitarlo, aunque la tentación de hacerlo por ganar nuevos mercados estará siempre latente y dependerá del riesgo que esta quiera correr.

4. REFORMAS NECESARIAS EN LOS MECANISMOS DE DEFENSA COMERCIAL

Tortora (2000) señala que la Ronda de Uruguay ha sometido los mecanismos de defensa comercial a un mayor control. Efectivamente, en el GATT las disposiciones técnicas de estos temas no tenían definiciones o metodologías precisas, por lo que se prestaban a múltiples interpretaciones. Por ejemplo, existía una clara debilidad en el concepto de daño o amenaza de daño, elemento clave para aplicar la medida. A esto se suma que el incumplimiento de los compromisos no llevaba a una sanción comercial, pues el Sistema de Solución de Controversias del GATT no aplicaba en la práctica por un mal diseño. Con estas consideraciones, se dejada a la libre interpretación de los países las disposiciones de los compromisos y, finalmente, su abuso no era sancionado oportunamente.

En la Ronda de Uruguay se plantean mejores estándares, pues se elimina el margen de discrecionalidad. Sin embargo, dado que todo proceso de negociación debe recoger el interés de todas las partes —más aún en foros tan extensos como el de la OMC—, las disciplinas dejaron cabos sueltos o zonas grises con el fin de garantizar el éxito de la negociación.

Surge la duda sobre qué reformas son necesarias, y si los foros de negociación regionales o bilaterales están ayudando a ese objetivo. Las reformas en los acuerdos pueden ser diversas, pero trataremos de establecer las más importantes, con la intención de fomentar la eficiencia de los mercados y evitar que de manera legal se esté abusando de estas válvulas de escape.

4.1 Interés público

Los mecanismos de defensa comercial frenan los niveles de importación del producto en cuestión ni bien se inicia la investigación, pues los agentes económicos prefieren ir cambiando de proveedores ante la probabilidad de que se apliquen medidas definitivas. El lector puede considerar adecuada la sanción, porque repara el daño del producto nacional. Sin embargo, podría dudar de esto si se precisa que el producto sancionado es un insumo para otra industria. Por ejemplo, en caso se aplique una medida *antidumping* a las importaciones de acero, entonces podría beneficiar a la industria siderúrgica pero perjudicar a la industria metalmecánica, pues un insumo importante sube de precio.

El impacto que podría tener una medida de defensa comercial no ha sido normado internacionalmente, aunque algunos países lo han incluido en su normativa nacional. Para ello, han incorporado el concepto de interés público, es decir, evalúan los beneficios y posibles costos de la adopción de la medida sobre la economía en su conjunto. Según este concepto, los productores de la industria metalmecánica tendrían la oportunidad de cuestionar la aplicación de la medida, alegando el principio de interés público. Para algunos expertos en el tema, incluidos varios negociadores, el principal cuestionamiento es la metodología a utilizarse para ponderar los diversos intereses. Definitivamente este es un punto complejo de evaluar, y no será fácil para los países adoptar compromisos específicos, pero el solo hecho de que mediante normativa internacional se establezca que las legislaciones nacionales otorguen el derecho a los consumidores de manifestarse sobre la aplicación de estas medidas es un gran paso.

Un claro ejemplo es la normativa canadiense¹³, que incorpora el criterio de interés público en todas sus investigaciones de defensa comercial. Incluso esta normativa establece dos autoridades investigadoras. La administración de estos temas está a cargo del Organismo de Servicios Fronterizos del Canadá (CBSA) y del Tribunal Canadiense de Comercio Internacional (CITT). El cometido del CBSA es evaluar la existencia del *dumping* o subvención, mientras que el CITT determina si han causado o amenazan causar daño a la industria canadiense. Esta segunda instancia se encarga de evaluar el interés público.

De manera similar, la Unión Europea en su legislación incorpora el «interés comunitario», estableciendo que toda medida no solo debe incluir el interés de los

¹³ El principal instrumento jurídico por el que se rige en Canadá la utilización de medidas *antidumping* y medidas compensatorias es la Ley de Medidas Especiales sobre la Importación (SIMA), junto con el Reglamento de Medidas Especiales sobre la Importación y las directivas conexas. Examen de Políticas Comerciales de Canadá (WT/TPR/S/179/Rev. 1).

productores, sino también el de los consumidores. Para algunos autores, a pesar de la existencia de este criterio su utilización no tiene parámetros previsibles¹⁴. En la legislación nacional de Estados Unidos no se aborda este tema, a pesar de que, al igual que Canadá, este país cuenta con dos autoridades investigadoras: la International Trade Administration (ITA) del Departamento de Comercio, encargada de establecer si existe *dumping* o subvención, y la International Trade Commission (ITC), que busca determinar si existe el daño.

En los países de la región, el tema tampoco ha sido abordado con mayor profundidad, en algunos casos debido a la falta de experiencia en los temas de defensa comercial, y en otros, por el afán de mirar solo al dañado y no incorporar a otros actores que dificulten su aplicación.

En el Perú, el tema de interés público solo forma parte de las investigaciones por salvaguardias, mientras que, si bien los consumidores o usuarios industriales del producto investigado pueden ser parte del procedimiento *antidumping*, sus argumentos no tienen peso para decidir si va o no la medida. En el caso del procedimiento de salvaguardia, los ministros deberán tener en consideración el interés público para la imposición de una medida. La realización de audiencias públicas es una manera de abordar este tema.

4.2 Regla del menor derecho (*lesser duty rule*)

La tasa aplicada en las medidas de defensa comercial no tiene un tope: dependerá del margen de *dumping* encontrado, del beneficio de la subvención o de la metodología utilizada como salvaguardia. Esto podría generar preocupación, pues no importará el nivel de reducción arancelaria que un país adopte si en la práctica esta es reemplazada por medidas de defensa comercial que terminan limitando la competencia. Con esto, la competencia extranjera puede ser aislada, dejando el mercado interno solo para la producción local.

Los derechos *antidumping* y compensatorios son aplicados de manera particular a una empresa o país, respectivamente. En caso que estos niveles sean muy elevados, incentivan a la industria nacional a aumentar sus precios en el corto plazo, lo que perjudica al consumidor intermedio o final. Sin embargo este efecto es temporal, ya que otros proveedores extranjeros no sancionados encontrarán un espacio para ingresar.

¹⁴ Por ejemplo, Gutiérrez señala el caso de las cintas de audio. La Resolución 3262/90 indica que «los consumidores no tienen derecho a seguir beneficiándose del efecto de prácticas comerciales desleales (se entiende, pues, que los consumidores tienen la obligación de padecer elevados precios). El objetivo de los derechos *antidumping* es evitar la desaparición del sector económico comunitario y mantener la gama de elección de los consumidores».

Esto podría ocurrir muy rápido, con lo que la medida generaría desvío de comercio. Según información de la Secretaría de la OMC para el periodo 1996 - 2006, las medidas *antidumping* implicaron una subida de por lo menos 15%, una tasa lo suficientemente atractiva para incentivar a exportadores no sancionados.

Una manera de minimizar estas distorsiones es incorporar criterios de competencia en la aplicación de las medidas. Un método interesante es la regla del menor derecho, que consiste en aplicar un margen menor al *dumping* encontrado, si es suficiente para neutralizar el daño.

Supongamos que se encontró un margen de *dumping* de 100%; esto lleva a una medida *antidumping* que duplica en el mercado interno el precio del producto investigado. Sin embargo, al mismo tiempo, observamos que el precio del producto importado es tan solo 20% inferior al precio del producto local. En caso que la autoridad investigadora aplique el alza de 100%, estaría incentivando a que el productor local incremente el precio muy por encima de su nivel actual. En este caso, bastaría con elevar el producto importado en un 20% para neutralizar el aparente daño del productor local. El planteamiento sería que la autoridad escoja el menor derecho entre el margen de *dumping* y el denominado margen de daño. Además, hay otras metodologías que permiten calcular el margen de daño, como equiparar el precio del producto importado al nivel de otro proveedor que no aplique *dumping*, entendiéndose este nivel como una competencia ideal.

La normativa internacional recomienda su utilización. Sin embargo, el que lo países digan que la emplean no garantiza su buen uso, pues dependerá de qué metodologías se planteen para determinar si es eficiente o no. Para Estados Unidos la aplicación de este criterio es imposible, sin embargo la Unión Europea y Canadá lo contemplan en su legislación, aunque sin establecer metodologías claras que aseguren la previsibilidad de la regla.

En Latinoamérica, el tema no ha sido discutido a profundidad. Algunas legislaciones la plantean como una alternativa y la usan de manera aleatoria según el caso. En el Perú, el tema ha sido abordado de manera pendular: en una primera etapa, la legislación nacional obligaba a la autoridad a utilizar la regla del menor derecho, pero posteriormente dicha regla fue anulada para hacer su uso voluntario. Sin embargo, es interesante observar que en casi todos los casos analizados ha sido planteada.

4.3 Prórrogas de las medidas (*sunsets reviews*)

Un tercer problema identificado en la aplicación de las medidas de defensa comercial es lo relacionado a cuánto realmente duran y si no es una manera de cerrar el mercado doméstico. Centraremos el análisis básicamente en el *antidumping*, debido

a que es el más usado frente a los otros dos mecanismos. En este punto, el acuerdo establece que un derecho *antidumping* solo permanecerá en vigor durante el tiempo y en la medida necesaria para neutralizar el *dumping* causante del daño¹⁵. Adicionalmente, el acuerdo precisa que todo derecho *antidumping* definitivo será suprimido, a más tardar, en un plazo de cinco años, pero deja el camino abierto para obtener varias prórrogas que, jurídicamente, podrían no tener límite. Esto puede parecer una exageración, pero no lo es tanto. Por ejemplo, según la última notificación de medidas *antidumping*¹⁶ realizada por Estados Unidos a la OMC, del total de solicitudes realizadas en el primer semestre de 2009 para prorrogar medidas *antidumping* que iban a cumplir cinco años, solo tres fueron rechazadas, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Exámenes por extinción de órdenes en materia de derechos *antidumping*
(entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2009)

País	Producto investigado	Resultado del examen
China	Alcohol polivinílico	Continuación
	Carbonato de bario	Continuación
	Óxido de aluminio refinado marrón	Continuación
	Accesorios de tubería de hierro maleable	Continuación
	Sacarina	Continuación
	<i>Determinados receptores de televisión en color</i>	<i>Revocación</i>
Corea y Japón	Alcohol polivinílico	Continuación
México	<i>Cemento Portland gris y clinker</i>	<i>Revocación</i>
Turquía	<i>Determinadas barras de acero para hormigón armado</i>	<i>Revocación</i>

Fuente: Notificación de Estados Unidos a la Secretaría de la OMC (G/ADP/N/188/USA)
 Elaboración propia.

Es evidente que, en lo que respecta a los Estados, la probabilidad de prorrogar una medida es bastante alta. Una forma de minimizar esta información sería argumentar que el periodo mostrado obedece a una crisis internacional y, por ende, las empresas estadounidenses recurren con mayor facilidad a solicitar las prórrogas que el propio acuerdo *antidumping* permite. Sin embargo, el cuadro 2 muestra para un grupo de países la duración de las medidas a la fecha.

¹⁵ Párrafo 1 del artículo 11 del acuerdo *antidumping*.

¹⁶ G/ADP/N/188/USA. En este documento se reproduce el informe semestral correspondiente al periodo comprendido entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2009 presentado por los Estados Unidos.

Cuadro 2
Medidas *antidumping* definitivas de Estados Unidos en vigor
al 30 de junio de 2009

País	Productos afectados por medidas	Caso más antiguo (año de imposición)
Alemania	7	Chapas y tiras de latón (1987)
Argentina	3	Alambre de púas y cables de acero sin púas (1985)
Brasil	11	Accesorios de acero al carbono para tuberías soldadas a tope (1986)
Canadá	2	Piezas de hierro colado para construcción (1986)
Chile	1	Determinadas setas en conserva (1998)
China	59	Cloruro de bario (1984)
India	15	Tubos de acero al carbono soldados, para aplicaciones (1986)

Fuente: Notificación de Estados Unidos a la Secretaría de la OMC (G/ADP/N/188/USA).

Elaboración propia.

El cuadro 2 demuestra que la aplicación de medidas *antidumping* en el caso de Estados Unidos se extiende por períodos muy superiores a los cinco años; incluso en varios casos llega a más de veinte años. Solo hemos tomado una muestra; el lector puede recurrir a la fuente para complementar su visión. Este patrón también se observa en la Unión Europea, que a la fecha mantiene casos de más de quince años¹⁷. De igual forma ocurre con países en desarrollo, como Brasil en sacos y bolsas de yutes originarios de Bangladesh (1992) e India en fibras acrílicas originarias de Tailandia (1997).

En lo que respecta al Perú, también hay casos que se han prorrogado en más de una oportunidad. En el Anexo 1 encontraremos varios que ya han sido prorrogados al menos una vez, y algunos que ya tienen más de diez años. Esto último básicamente a países que no son parte de la OMC, como la Federación de Rusia o Kazajistán, y para los cuales la normativa del acuerdo *antidumping* no es directamente aplicable. El Perú, para países no miembros de la OMC, estableció una normativa específica con ciertas flexibilidades.

El lector debe preguntarse las razones por las cuales las medidas *antidumping* tienen tanta duración. El motivo radica en las condiciones exigidas por el acuerdo *antidumping*. Como ya se explicó, el análisis que debe realizar la autoridad investigadora ante una solicitud para prorrogar una medida *antidumping* básicamente consiste en demostrar que existe la *probabilidad* de que el daño siga produciéndose o que volverá a producirse en caso que el derecho sea suprimido o modificado. Este análisis es

¹⁷ Bicicletas de China (1993), etanolaminas originarias de Estados Unidos (1994), entre otros casos.

radicalmente distinto del realizado por primera vez, en el que el denunciante debe tener evidencias claras que sustenten la práctica, del daño y de la relación causal. Es decir, la información estadística sustentaría que demuestre lo exigido por el acuerdo internacional.

La explicación, entonces, para que las medidas *antidumping* sean prorrogadas con cierta facilidad radica en la exigencia de la propia norma. A esto debemos sumarle que dependerá mucho de la visión técnica y política que tenga el país para prorrogar con menor o mayor facilidad una medida. Esto es claramente una zona gris en la que los estándares que se deben usar no están realmente definidos y que, en definitiva, generan cierto malestar a los países, pues aparentemente, una vez que la medida es impuesta, entonces hay que irse despidiendo del mercado.

5. SITUACIÓN DE LOS FOROS DE NEGOCIACIÓN CON LAS REFORMAS EN DEFENSA COMERCIAL Y ESTRATEGIA PERÚ

Los acuerdos son instrumentos que otorgan previsibilidad a las transacciones comerciales. Sin embargo, al ser instrumentos que surgen de un proceso negociador, existen cuestiones que posteriormente pueden ser interpretadas de una manera distinta entre los propios países, porque realmente son zonas grises, o debido a una orientación política diferente de la que existía al momento de la negociación.

Por ello es necesario que los países solucionen esas zonas grises o intenten que sus procedimientos de investigación en materia de defensa comercial sean lo más homogéneos posible, con el fin de que sus exportaciones tengan el mismo trato que ellos otorgan a las importaciones de sus socios comerciales. Este principio de reciprocidad en el trato involucra compartir una visión común en el aprovechamiento de la apertura comercial y en la protección que el mercado interno requiere para competir lealmente.

Estos espacios de conciliación de intereses ocurren en las negociaciones, que pueden ser en los ámbitos multilateral, regional y bilateral. Enfocaremos el tema en la participación del Perú y evaluaremos si a la fecha existe ganancia.

5.1 En la OMC

En materia de defensa comercial, el establecimiento de acuerdos con disposiciones más detalladas que las existentes en el GATT permitió disciplinar su aplicación. Sin embargo, como siempre las zonas grises surgieron y las discrepancias entre países no se hicieron esperar.

La Secretaría de la OMC¹⁸ reporta que desde la creación de este foro el número de disputas asciende a cuatrocientos casos. Lo anecdótico es que la proporción más importante corresponde a la defensa comercial. Para el secretario general de la OMC, Pascal Lamy, el hecho de recurrir a tantas disputas comerciales debe interpretarse como un voto de confianza a un sistema que muchos consideran un modelo para la solución pacífica de las diferencias. Sin embargo, otra opinión refiere la existencia de zonas grises que deben ser aclaradas.

La OMC, a través de las Rondas, fomenta las negociaciones comerciales con la finalidad de tener mayores niveles de apertura a través de las reducciones arancelarias de sus miembros, pero también para mejorar las disciplinas existentes. Por ello, en noviembre de 2001 lanzó la denominada Ronda de Doha con la intención de concluir el proceso en 2005. Sin embargo, los péndulos políticos en las economías desarrolladas y la importancia que han cobrado otros «jugadores»¹⁹ en el comercio internacional, que no existían en la Ronda de Uruguay, dificultan el cumplimiento de los plazos y el establecimiento de nuevos compromisos.

En este marco, los ministros de Comercio instruyeron a sus negociadores a que las modificaciones en lo relacionado con la defensa comercial se concentren en las disciplinas del acuerdo *antidumping* y derechos compensatorios, dejando a un lado el acuerdo sobre salvaguardias. Esta falta de cobertura de los tres mecanismos no representa un problema, pues los casos de salvaguardias son mínimos por las cuestiones técnicas explicadas previamente. Luego de ocho años de discusiones entre los 153 Miembros, incluido el Perú, todavía no se ha llegado a un consenso, debido a que su resultado está condicionado a los avances de otros temas sensibles, como la agricultura. Debe resaltarse la gran profundidad de los debates técnicos²⁰.

Los principales actores de este proceso son Canadá, Estados Unidos, India, Unión Europea y un grupo denominado «Amigos de la Negociación *Antidumping*», conformado por Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Hong Kong, China, Israel, Japón, República de Corea, México, Noruega, Singapur, Suiza, Taipei Chino, Tailandia y Turquía.

El Grupo de Amigos se caracteriza por tener entre sus miembros a países de diferentes niveles de desarrollo, que apostaron por la apertura pero que son afectados —o podrían serlo— por medidas de defensa comercial, principalmente de Estados

¹⁸ Nota de prensa 578 publicada el 6 de noviembre de 2009.

¹⁹ Nos referimos básicamente a la India, Brasil y China.

²⁰ Los debates en la OMC ocurren en dos niveles: las reuniones formales y las reuniones informales, que se dan en grupos reducidos. Definitivamente esta segunda modalidad otorga cierta flexibilidad para que los países puedan exponer con mayor confianza sus posiciones e intereses.

Unidos. El comportamiento de este grupo es muy activo, lo que se hace evidente en las distintas propuestas presentadas, cuya finalidad es hacer las disciplinas más estrictas.

Por su parte, Estados Unidos plantea que es necesario fortalecer las medidas existentes para que no pierdan su eficacia; por ello, sostiene varias modificaciones orientadas a dar mayor precisión al acuerdo. Esta posición es interpretada como una clara intención de no conseguir reformas sustanciales y, por el contrario, contar con el aval internacional para seguir utilizando el mecanismo como un medio de protección.

Al ser Canadá y Unión Europea —conjuntamente con Estados Unidos— los creadores de este tipo de disciplinas, y por el peso que tienen en el comercio internacional, cuentan con vocería propia. Sin embargo, la orientación de estos dos países es muy distinta de la estadounidense, y más bien cercana a la del Grupo de Amigos. Ambos países presentan propuestas orientadas a plantear modificaciones de carácter procedural, y por otro lado, también reformas sustanciales asociadas a incorporar criterios de competencia en los mecanismos de defensa comercial. Algo que en definitiva no disgusta al Grupo de Amigos y cuyas modificaciones son llamadas disciplinas «OMC *plus*».

Es importante señalar que en el marco de la OMC se otorgan flexibilidades para los Países en Desarrollo (PED). Este derecho reconocido es invocado por algunos PED básicamente para que las reformas OMC *plus* no apliquen cuando son ellos los que investigan, pero que sí sean consideradas cuando son los investigados. Este es el caso de India.

La posición del Perú coincide con la planteaba por el Grupo de Amigos. En muchas oportunidades se coordinó plantear documentos conjuntos. El interés peruano estaba basado en una clara visión exportadora consolidada en los últimos años. Esto hace que orientemos nuestra posición a generar disciplinas que no permitan a nuestros socios abusar de los mecanismos de defensa comercial.

En un intento por encontrar un balance entre los diferentes intereses, el presidente del Grupo de Negociación planteó un documento técnico denominado «Proyecto de Textos Refundidos del Acuerdo *Antidumping* y Sobre las Medidas Compensatorias»²¹. La propuesta del presidente plantea entrar a una segunda etapa de negociación más directa, que deje atrás las propuestas técnicas aisladas. Bajo su responsabilidad, presentó un texto de acuerdo para empezar a negociar. Las modificaciones se concentraron principalmente en el acuerdo *antidumping*.

²¹ El texto fue clasificado como TN/RL/W/213 de fecha 30 de noviembre de 2007.

De los once puntos propuestos e identificados por el presidente, un grupo de ellos consiste en aclaraciones de zonas grises que propiciaron discrepancias y cuya solución ha sido planteada teniendo en consideración lo establecido por el Sistema de Solución de Diferencias de la OMC. Pero existe un grupo de reformas, que básicamente son disciplinas OMC *plus*, que cambian el enfoque de las medidas *antidumping*, le dan criterios de eficiencia y limitan su abuso. Para el Presidente estos son los temas en los cuales los países deben encontrar un equilibrio.

En el caso de *interés público*, la propuesta plantea que los países incluyan este tema en sus legislaciones nacionales a través de la incorporación de los intereses de las partes que podrían ser afectadas por la imposición de un derecho *antidumping*. Esto es algo realmente inédito, pues según la propuesta, ahora los países deberán incorporar en sus evaluaciones el interés de los consumidores intermedios o finales. Sin embargo, la propuesta añade que estos procedimientos y las decisiones adoptadas no estarán sujetos a procedimientos del Acuerdo de Solución de diferencias de la OMC. Esto significa que ningún país puede cuestionar la manera en que evalúa su interés público, algo que podría ser entendible desde el punto de vista de mantener la soberanía, así como ponderar los intereses entre los productores y los consumidores.

En el caso de la aplicación de la *regla del menor derecho*, el presidente no la incorpora como requisito obligatorio. Consideramos que esta posición se debe a que ya existe un fuerte compromiso con el punto anterior, y con el fin de encontrar un balance, prefiere no ahondar en la regla del menor derecho.

En el caso de las *prórrogas*, se modifica la manera en que deben ser solicitadas y evaluadas. Pero el planteamiento más controversial es que todo derecho *antidumping* será suprimido a más tardar en diez años. Esto fue altamente cuestionado por la delegación de Estados Unidos, mientras que un grupo de países en desarrollo planteó que no se aplique cuando ellos realizan una investigación.

Este trípode planteado por el presidente fue muy cuestionado por varios miembros, algunos porque consideraban que se dejaron de lado aspectos relevantes o que requerían cambios más drásticos; sin embargo, esto puede entenderse como parte de una estrategia negociadora que busca ir jalando más hacia su posición. Para muchos, el principal afectado con este aparente equilibrio planteado por el presidente es Estados Unidos. Esta delegación señala que tales modificaciones van más allá del mandato dado por los ministros.

La segunda etapa promovida por el presidente del Grupo de Negociación se encuentra entrampada, pues los países quieren saber qué resultado tendrán los otros temas denominados sensibles de la Agenda Doha.

5.2 En el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

El ALCA planteaba una agenda para incrementar los niveles de apertura a través de la reducción arancelaria y estableciendo disciplinas para la facilitación del comercio. Los temas de defensa comercial no estuvieron ajenos y se incorporaron como parte de la agenda negociadora. El siguiente cuadro muestra la posición de algunos de los integrantes del ALCA:

Cuadro 3

País	Posición
Estados Unidos	Mantener las disciplinas existentes de la OMC.
Comunidad Andina y Mercosur	Modificar las disciplinas OMC.
Canadá	Apoyar las modificaciones sustantivas de las disciplinas existentes.
Chile	Eliminar las medidas <i>antidumping</i> entre los signatarios del ALCA.

Fuente: Secretaría del ALCA.

Elaboración propia.

La posición de Estados Unidos evidencia su intención de negociar estos temas exclusivamente en la OMC. Por su parte, los países de la Comunidad Andina, incluido el Perú, y los de MERCOSUR condicionan la apertura de sus mercados a modificaciones en materia de defensa comercial. Esto cobra mayor relevancia cuando Estados Unidos, principal usuario de la región, se beneficia de la apertura que le otorgan los demás, pero que podría no ser recíproca si se utilizan medidas *antidumping*.

Un elemento a resaltar es la posición de Chile en la negociación del ALCA que planteaba la eliminación de las medidas *antidumping* en la zona de libre comercio. Solo planteaba sancionar la utilización de precios predatórios a través de las normas de competencia. Esta posición maximalista era cuestionada por Estados Unidos, y si bien otros países no señalaron su apoyo u oposición, eran conscientes de que sería imposible de lograr.

La posición del Perú debía ser coordinada previamente con los socios andinos,²² pues contaba con una vocería única, al igual que MERCOSUR o los Países Miembros de la Comunidad del Caribe. Esto ordenaba el debate de los países, pues cada propuesta previamente debía ser validada al interior de sus grupos.

²² En ese momento la Comunidad Andina estaba compuesta por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

A partir de la cumbre de 2005 el ALCA entró en crisis, y hoy es un proyecto muerto. Esto se debió a los cambios políticos en la región que restaron ambición a la propuesta inicial del foro. En conclusión, los temas de defensa comercial no tuvieron la profundidad de discusión técnica que hubiésemos querido.

5.3 En las negociaciones bilaterales

Ante la lentitud de la Ronda Doha y el fracaso del ALCA, los países de la región empezaron a negociar acuerdos bilaterales. Con esta proliferación de acuerdos bilaterales, los países asumen compromisos particulares y exclusivos con el socio, con el fin de otorgar mejores oportunidades comerciales frente a los demás países. El Comité de Acuerdos Comerciales de la OMC reporta que a la fecha existen alrededor de trescientos acuerdos comerciales negociados entre los Miembros de la OMC.

Es de esperar que los acuerdos bilaterales permitan a las Partes alcanzar compromisos más ambiciosos; sin embargo, los resultados observados nos indican que no existe un *OMC plus bilateralizado*. En casi todos los casos, lo único que hacen los países es ratificar sus derechos y obligaciones de la OMC. Esto genera cierta preocupación, debido a que se está apostando por mayor apertura, pero sin reforzar disciplinas, que como hemos visto en algunos casos sirven para cerrar el mercado.

Exploraremos los acuerdos bilaterales en los que hemos participado y los compararemos con los resultados que han obtenido países vecinos, para ver si en el caso del Perú la estrategia negociadora en defensa comercial es coherente y responde a los intereses nacionales.

El cuadro 5 muestra con detalle las disposiciones obtenidas por nuestro país en los distintos acuerdos negociados que están en vigor o que se encuentran por ingresar próximamente. El cuadro no incluye las negociaciones que están en proceso.

Los resultados de las distintas negociaciones bilaterales del Perú en materia de defensa comercial nos indican una foto que responde a los intereses que tenemos con los socios y también a los equilibrios que deben establecerse entre los diferentes temas negociados en un mismo acuerdo. Esta foto no es necesariamente la posición de entrada. Para la formulación de la posición negociadora es importante mencionar que, si bien existe un interés de generar eficiencia en el uso de los mecanismos de defensa comercial, cualquier modificación sustancial, aunque sea bilateralmente, debe ser ponderada con los costos que implica implementar normativas diferenciadas por país. No es sano tener una dispersión normativa porque incrementa los costos de transacción para el gobierno y para el administrado. Esto no significa que siempre sea bueno no adoptar compromisos, sino que tal decisión debe evaluarse con mucha cautela.

Cuadro 4
Compromisos bilaterales del Perú en defensa comercial

Acuerdo bilateral		Compromiso en salvaguardia	Compromisos en <i>antidumping</i> y derechos compensatorios
Perú con	Chile	Ratifican los compromisos de la OMC.	Los países ratifican los compromisos existentes de la OMC.
	Tailandia		
	Canadá	Adicionalmente al literal a) se excluye de la aplicación de una medida de salvaguardia al socio comercial en caso no sea causal sustancial de daño.	
	Estados Unidos		
Singapur		Adicionalmente al literal a) y b), el acuerdo precisa que no es causa sustancial del daño si el socio representa menos del 5% del total importado.	
	China	Idéntico al literal a)	Adicionalmente al punto anterior se acordó: notificar inmediatamente al socio en caso haya una solicitud de investigación, notificar en inglés, el gobierno exportador podrá colaborar en la notificación a los exportadores o productores relevantes respecto del inicio de las investigaciones <i>antidumping</i> y podrá enviar una lista a la autoridad con las empresas o asociaciones industriales. un marco de cooperación y consultas.

Fuente: Diversos acuerdos.

Elaboración propia.

Una persona no familiarizada en estos temas podría señalar que el resultado obtenido en casi todos los casos en materia de defensa comercial ha sido pobre, pues solo se han ratificado los compromisos de la OMC. Sin embargo, si lo vemos caso por caso nos daremos cuenta de que está conclusión no es correcta. Revisando información presentada a la Secretaría de la OMC, nos percatamos de que Chile, Tailandia o Singapur aplican muy pocas medidas *antidumping* en los últimos años, o simplemente no lo hacen como es el caso de Singapur. Entonces no sería necesario tener una posición ofensiva. En todo caso el Perú frente a ellos se muestra como un usuario importante, con 64 casos para el periodo 1995 - 2008.

En el caso de Estados Unidos el resultado era previsible. No existe acuerdo negociado por Estados Unidos en los últimos años en que este haya asumido compromisos adicionales a los ya contemplados en la OMC. El TLCAN (1994), que agrupa a Canadá, Estados Unidos y México, es realmente una excepción, pero si revisamos lo

acordado, las modificaciones son solo procedimentales y no aportan más allá de lo que la OMC ya tiene. Básicamente sirvió para que Estados Unidos exportara sus procedimientos domésticos a México. Para Estados Unidos no existe un incentivo real para negociar estos temas con el Perú. La razón principal es que Estados Unidos solo está dispuesto a negociar estos temas en la OMC, donde se encuentran los actores que le imponen derechos y los que se sienten afectados por sus medidas *antidumping*. Esto con el fin de establecer los equilibrios necesarios. Otra razón es la complejidad para Estados Unidos de tener normativas diferenciadas. Negociar de manera bilateral estos temas le generaría una dispersión normativa que no está dispuesto a asumir por los costos administrativos que ello involucra.

Una mención especial merece lo acordado con Canadá. Al igual que en el anterior caso se señala la ratificación de los derechos y obligaciones de la OMC. Sin embargo, resulta interesante saber que Canadá y Chile, en su Acuerdo Comercial, renunciaron a su derecho de castigar el *dumping*. Efectivamente, desde el 1 de enero de 2003 los productos chilenos han quedado exentos de la aplicación de la legislación *antidumping* en el mercado canadiense; de esta manera Chile consiguió lo planteado en el ALCA, al menos con Canadá. Esto no es aplicable para las medidas compensatorias.

El lector que se encuentra a favor de no sancionar el *dumping* podría preguntar las razones por las cuales el Perú no acordó lo mismo con Canadá. Supongamos que la visión de Perú sea la de renunciar a la aplicación de derechos *antidumping* y esto se plasma en algún TLC. El problema jurídico surge debido a que, si el Perú acepta en algún acuerdo este tipo de disposiciones, entonces deberá extenderlo a los miembros de la Comunidad Andina (CAN), pues el ordenamiento jurídico así lo establece, sin que exista una reciprocidad de por medio. Es decir, Perú dejaría de aplicarle medidas *antidumping* a Colombia, Ecuador y Bolivia, pero estos sí lo podrían hacer. Definitivamente el costo de buscar esto con Canadá era demasiado alto, más aún cuando este socio no abusa del mecanismo y su reglamentación doméstica ya contiene criterios de competencia.

Lo negociado con China aporta un elemento fundamental. Es claro que existe una preocupación del sector productivo peruano por la invasión de productos chinos en condiciones desleales, considerando que de los veintisiete casos que el Perú mantiene vigente a la fecha²³, once son a este país en textiles y calzado.

El principal problema identificado en las investigaciones de *antidumping* que involucran productos chinos es la dificultad de encontrar a las empresas productoras que exportan al Perú, ya que muchas veces lo que llega a nuestro mercado ha pasado por varias manos (*traders*). Incluso cuando se ha logrado identificar al productor

²³ Notificación realizada por el Perú a la Secretaría de la OMC (G/ADP/N/188/PER).

chino, no existe un interés por aportar elementos probatorios o participar en las audiencias para exponer sus puntos de vista. Esto se debería a lo poco importante que resulta el mercado peruano para China. Este problema debía ser abordado en la negociación y así se hizo.

Cabe señalar que la propuesta inicial planteada por China fue la renuncia a la aplicación de medidas *antidumping*. Esto simplemente para el Perú era línea roja por las razones jurídicas vigentes con la Comunidad Andina expuestas líneas arriba, por cuestiones de protección de nuestro mercado y porque de aceptarse no se conseguiría validar el acuerdo con la sociedad civil. China era consciente de que esto podría paralizar las negociaciones y, por ende, decidió retirar su propuesta en la Segunda Ronda de Negociación.

En ese sentido, el Perú consiguió que China pueda colaborar con la autoridad investigadora en la notificación a los exportadores o productores involucrados en el inicio de las investigaciones *antidumping* y pueda enviar una lista a la autoridad, con las empresas o asociaciones industriales que tenga conocimiento. Si bien no es obligatorio que China lo haga, el tenerlo en un acuerdo facilita las acciones que la autoridad realice y la posibilidad de emprender gestiones al más alto nivel. Esto hace que exista una intervención directa entre los gobiernos. Cabe resaltar que China no tiene en sus acuerdos anteriormente negociados ningún compromiso similar de envío de información sobre empresas chinas, a pesar de que ha sido solicitado por otros socios comerciales.

Otro elemento importante es la necesidad de remitir las notificaciones en inglés. China es un país al que se le aplican varias medidas *antidumping* en el mundo, pero también es un país que utiliza mucho este mecanismo²⁴. Estas medidas principalmente las aplican a sus socios comerciales del ASEAN, Europa y Estados Unidos. Un gran problema identificado es que China realiza sus notificaciones en idioma chino, por lo que el Perú, con una visión exportadora, planteó que en nuestro caso sea en inglés. Si bien en estos momentos no tenemos ningún caso en China, esto no significa que no pueda pasar —sobre todo en ciertos nichos de mercado en los que registramos ciertas ventajas y donde podríamos incursionar—.

Un importante compromiso fue el establecimiento de mecanismos de cooperación entre las autoridades investigadoras para asegurar que se tenga un claro entendimiento respecto de las prácticas usuales de las investigaciones de defensa comercial. A diferencia de otros acuerdos anteriormente negociados por China que no tienen compromisos de cooperación entre autoridades investigadoras o tienen únicamente el compromiso de intercambiar información referida a puntos de contacto de las

²⁴ Al 31 de diciembre de 2008, China había utilizado las medidas *antidumping* en 151 ocasiones.

autoridades, se ha acordado con el Perú tener un procedimiento de cooperación permanente con el INDECOPI. Esto resulta útil para la relación que en los temas de defensa comercial ambos países podemos tener en el largo plazo y evitar cualquier disputa comercial.

En el caso del mecanismo de salvaguardias, el Perú no ha realizado modificaciones sustantivas en sus acuerdos comerciales. En el caso de Canadá y Estados Unidos, adicionalmente se ha planteado la exclusión de las medidas de salvaguardias en caso que el país no sea causa sustancial de daño grave. Dado que las salvaguardias son medidas que aplican a todos los miembros de la OMC por igual, se plantea excluir al socio con el cual se tiene un acuerdo comercial bajo el supuesto que no es una parte importante en su flujo comercial y por tanto no sería causa de daño grave. En este caso se deja a la discrecionalidad del socio interpretar cuándo las importantes no son causa sustancial. En el caso del acuerdo con Singapur, esta discrecionalidad quedó resuelta al establecerse que no existirá daño sustancial cuando el socio represente menos del 5% del volumen total importado.

En conclusión, queda claro que la apertura comercial del Perú debe ir acompañada de un cambio de enfoque de los temas de defensa comercial, más aún cuando existe una estrategia país de conquistar los mercados internacionales y vemos que hay un uso discrecional de estas medidas. No tendría sentido tener libre acceso arancelario en importantes mercados si al final una medida de defensa comercial termina cerrando las puertas a nuestra oferta exportable. Esto nos ha sucedido recientemente en países vecinos, donde hemos tenido que enfrentar un caso de salvaguardias con medidas definitivas por un año y dos investigaciones por *dumping* con la imposición, en uno de ellos, con derecho definitivo. Esto era algo impensable hace diez años.

Las reformas, entonces, deberían estar orientadas a que nuestros mercados de destino no tengan una utilización discrecional del mecanismo e incorporen criterios de competencia, como el interés público o regla del menor derecho, así como evitar el uso eterno de medidas a través de las prórrogas. Estas son algunas de las reformas necesarias, pero solo ocurrirán en la OMC, y por eso el Perú debe concentrar sus esfuerzos en temas no arancelarios en este foro. Las cuestiones de acceso arancelario están aseguradas en los acuerdos bilaterales, pero no podemos decir lo mismo en otros temas, como los mecanismos de defensa comercial.

ANEXO 1

Medidas *antidumping* en vigor y derechos *antidumping* definitivos vigentes
al 30 de junio de 2009

País/ Territorio aduanero	Producto, número de identificación de la investigación	Medida(s)	Fecha de imposición inicial; referencia de la publicación	Fecha(s) de la(s) prórroga(s); referencia(s) de la publicación
Argentina	Aceite vegetal refinado de soya, girasol y sus mezclas (Exp. 015 - 2001 - CDS - ARG)	Derechos	30.11.02 Diario Oficial Pág. 234265	15.2.09*** Diario Oficial Pág. 390878
	Vasos de polipapel (Exp. 042 - 2004 - CDS - ARG)	Derechos	5.4.06 Diario Oficial Pág. 316169	
Brasil	Tejidos de algodón y mezclas poliéster/ algodón (dril) (Exp. 018 - 2004 - CDS - BRA)	Derechos	11.11.05 Diario Oficial Pág. 303953 20.9.06 **** Diario Oficial Pág. 328511	
Chile	Vasos de papel cartón con polietileno (Exp. 011 - 2001 - CDS - CHL)	Derechos	26.9.02 Diario Oficial Pág. 230435 12.3.04**** Diario Oficial Pág. 264356	13.3.09*** Diario Oficial Pág. 392229
China, Rep. Pop.	Artículos de acero inoxidable: ollas, sartenes, teteras y cacerolas (Exp. 052 - 2003 - CDS - CHN)	Derechos	4.12.04 Diario Oficial Pág. 281708	
	Vajillas, piezas sueltas de vajilla y accesorios de cerámica (Exp. 043 - 2003 - CDS - CHN)	Derechos	23.10.04 Diario Oficial Pág. 278967	
	Tejidos de popelina (poliéster/algodón) (Exp. 001 - 2002 - CDS - CHN)	Derechos	21.5.04 ** Diario Oficial Pág. 268830	
	Diversos tejidos (algodón y mixtos) (Exp. 001 - 2001 - CDS - CHN)	Derechos	2.8.95 Diario Oficial Pág. 133436	12.2.02*** Diario Oficial Pág. 217177
	Tablas tipo «bodyboard» y tablas tipo «kickboard» (Exp. 005 - 99 - CDS - CHN)	Derechos	25.6.00 Diario Oficial Pág. 188390	
	Calzado (Exp. 001 - 98 - CDS - CHN)	Derechos	31.1.00 Diario Oficial Pág. 183320	
	Neumáticos para automóvil, camionetas y camiones (Exp. 004 - 2001 - CDS - CHN)	Derechos	9.5.02 Diario Oficial Pág. 222676 4.5.04 **** Diario Oficial Pág. 267776	17.1.09*** Diario Oficial Pág. 388843
	Cierres de metal, demás cierres, cremalleras y deslizadores (Exp. 007 - 2001 - CDS - CHN)	Derechos	30.8.02 Diario Oficial Pág. 229128	
	Cubiertos de acero inoxidable (Exp. 003 - 2001 - CDS - CHN)	Derechos	19.2.02 Diario Oficial Pág. 217783	
China, Rep. Pop. (Cont.)	Tejidos de algodón y mezclas poliéster/ algodón (dril) (Exp. 018 - 2004 - CDS - CHN)	Derechos	11.11.05 Diario Oficial Pág. 303953 4.8.06 **** Diario Oficial Pág. 328511	
	Tejidos denim (Exp. 010 - 2005 - CDS - CHN)	Derechos	26.7.06 Diario Oficial Pág. 325112	
Federación de Rusia	Aceros laminados en caliente y en frío (Exp. 002 - 98 - CDS - RUS)	Derechos	8.12.99 Diario Oficial Pág. 181146 9.7.01 **** Diario Oficial Pág. 206466	

País/ Territorio aduanero	Producto, número de identificación de la investigación	Medida(s)	Fecha de imposición inicial; referencia de la publicación	Fecha(s) de la(s) prórroga(s); referencia(s) de la publicación
	Aceros laminados en frío (otros) (Exp. 004 - 2005 - CDS - RUS)	Derechos	14.5.03 Diario Oficial Pág. 244053 3.5.04**** Diario Oficial Pág. 267735	23.6.06 Diario Oficial Pág. 322165
	Aceros galvanizados (Exp. 006 - 2005 - CDS - RUS)	Derechos	5.7.03 Diario Oficial Pág. 247554 31.5.04**** Diario Oficial Pág. 269443	28.6.06 Diario Oficial Pág. 322614
India	Artículos de acero inoxidable: ollas, sartenes y cacerolas (Exp. 052 - 2003 - CDS - IND)	Derechos	4.12.04 Diario Oficial Pág. 281708	
Kazajstán	Aceros laminados en caliente (Exp. 003 - 2005 - CDS - KAZ)	Derechos	12.4.03 Diario Oficial Pág. 242610 3.5.04**** Diario Oficial Pág. 267790	23.6.06 Diario Oficial Pág. 322165
	Aceros laminados en frío (Exp. 004 - 2005 - CDS - KAZ)	Derechos	14.5.03 Diario Oficial Pág. 244053 3.5.04**** Diario Oficial Pág. 267798	23.6.06 Diario Oficial Pág. 322165
	Aceros galvanizados (Exp. 006 - 2005 - CDS - KAZ)	Derechos	5.7.03 Diario Oficial Pág. 247554 31.5.04 **** Diario Oficial Pág. 269443	28.6.06 Diario Oficial Pág. 322614
México	Vasos de polipapel (Exp. 042 - 2004 - CDS - MEX)	Derechos	4.2.06 Diario Oficial Pág. 312017 5.4.06* Diario Oficial Pág. 316169	
Pakistán	Tejidos de popelina (Exp. 011 - 2002 - CDS - PAK)	Derechos	6.3.04 Diario Oficial Pág. 264071 5.12.04**** Diario Oficial Pág. 281772	
País/ Territorio aduanero	Producto, número de identificación de la investigación	Medida(s)	Fecha de imposición inicial; referencia de la publicación	Fecha(s) de la(s) prórroga(s); referencia(s) de la publicación
Taipei Chino	Artículos de acero inoxidable: solo sartenes (Exp. 52 - 2003 - CDS - TPKM)	Derechos	4.12.04 Diario Oficial Pág. 281708	
	Calzado (Exp. 001 - 98 - CDS - TPKM)	Derechos	31.1.00 Diario Oficial Pág. 183320	
	Tablas tipo «bodyboard» (Exp. 005 - 99 - CDS - TPKM)	Derechos	25.6.00 Diario Oficial Pág. 188390	
Ucrania	Aceros laminados en caliente y en frío (Exp. 002 - 98 - CDS - UKR)	Derechos	8.12.99 Diario Oficial Pág. 181146 9.7.01 **** Diario Oficial Pág. 206466	

* Fecha de modificación de los derechos *antidumping* definitivos por parte de la autoridad investigadora al declarar fundado un recurso de reconsideración presentado por la empresa solicitante.

** Fecha de aplicación de derechos *antidumping* por la segunda instancia administrativa en casos en los que la autoridad investigadora no impuso derechos definitivos.

*** Fecha de examen de derechos *antidumping* definitivos.

**** Fecha de imposición de derechos *antidumping* definitivos por la autoridad investigadora / modificación de aquellos por la segunda instancia administrativa.

POLÍTICA DE COMPETENCIA EN LOS ACUERDOS COMERCIALES INTERNACIONALES

Mariella Amemiya

1. INTRODUCCIÓN

En el marco de una economía globalizada, se observa una tendencia creciente hacia la apertura de los mercados, la cual se potencia con el mayor dinamismo en los procesos de negociación de acuerdos comerciales entre países alrededor del mundo.

Asimismo, el incremento en el grado de interdependencia entre las economías resulta en una mayor profundidad y ampliación del ámbito de aplicación de dichos acuerdos comerciales, los cuales abarcan aspectos que se extienden más allá de la eliminación de las barreras al comercio de bienes. En este sentido, uno de los temas que los países vienen incorporando en sus acuerdos comerciales es el de política de competencia, reconociendo la importancia de promover la competencia y de cooperar en el control de las prácticas anticompetitivas para asegurar que los beneficios esperados de la liberalización comercial y de las inversiones puedan materializarse sin ser menoscabados por dichas prácticas.

En este contexto, el Perú no ha sido ajeno a esta corriente: ha implementado una agresiva agenda de negociaciones comerciales como un instrumento de vital importancia dentro de la política comercial, cuyo objeto es mejorar las condiciones de acceso a los mercados, así como establecer disciplinas claras y estables para promover el comercio de bienes y servicios y la inversión. Esta agenda incluye una activa participación en los foros de negociación multilateral y regional, así como la suscripción de una serie de acuerdos bilaterales de comercio. En este sentido, resulta importante conocer y analizar las disposiciones contendidas en dichos acuerdos con el fin de poder aprovecharlos de una manera adecuada.

El presente documento tiene por objeto analizar las disposiciones contenidas en los acuerdos comerciales suscritos por el Perú, enfocándose particularmente en los capítulos en materia de política de competencia, lo cual permitirá mejorar el entendimiento de sus alcances y beneficios.

Para ello, en primer lugar la sección II presenta, a manera de marco conceptual, algunos argumentos que explican la relación entre la política de competencia y los acuerdos comerciales internacionales. A continuación, sobre la base de estudios y análisis realizados en la materia, en la siguiente sección se presenta una descripción de las disposiciones en materia de competencia contenidas en acuerdos comerciales a escala internacional. Luego, en la cuarta sección se realiza el análisis de los capítulos de competencia contenidos en los acuerdos comerciales suscritos por el Perú. Finalmente, se muestran las principales conclusiones del análisis.

2. INTERRELACIÓN ENTRE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA Y LOS ACUERDOS COMERCIALES INTERNACIONALES

Actualmente, existe un mayor reconocimiento de la importancia de la relación entre la política comercial y la política de competencia, especialmente en el marco de los procesos de apertura y liberalización comercial a través de la suscripción de diferentes tipos de acuerdos comerciales internacionales entre países alrededor del mundo.

Por un lado, se destaca que los objetivos de la liberalización del comercio y de la política de competencia resultan compatibles y a la vez complementarios, en la medida en que pueden reforzarse mutuamente.

La política de competencia tiene como principal objeto salvaguardar las condiciones de competencia en el mercado como un medio para lograr la eficiencia económica, en materia de asignación de recursos. Esto resulta en mejores precios y mayor calidad y variedad de productos en beneficio de los consumidores, así como en incentivos para la innovación continua.

Por su parte, la apertura comercial, ya sea de manera unilateral o través de acuerdos comerciales internacionales, se dirige también hacia la optimización en el uso de los recursos a través de la eliminación de barreras al comercio, que incorpora una presión competitiva tanto a las empresas que exportan como a aquellas que operan localmente, pero que enfrentan la competencia de importaciones u otras empresas extranjeras.

Es así que, en muchas economías, el origen de la política de competencia ha formado parte de procesos más amplios de reformas macroeconómicas que ponen a las fuerzas del mercado en la base del desarrollo económico sostenido. Estas reformas incluyeron procesos de apertura comercial, desregulación económica, reducción de la participación del Estado en la actividad económica, entre otros.

No obstante, por otro lado, la globalización económica y la apertura comercial, al reducir significativamente las barreras tradicionales al comercio (en la forma de aranceles), incrementan las posibilidades de que las economías puedan ser afectadas

negativamente por conductas empresariales anticompetitivas; y por ende, surge la necesidad de combatirlas efectivamente, incluso a través de la cooperación internacional en materia de competencia. Así por ejemplo, en la literatura se evidencia que los procesos de profundización de la apertura económica han estado acompañados por una proliferación de fusiones y cárteles con efectos transfronterizos.

En particular, Qaqaya y Lipimile (2008) argumentan que los países en desarrollo y las economías en transición serían más vulnerables a las prácticas anticompetitivas debido a características o condiciones en sus mercados que facilitarían el abuso de una empresa dominante, como altas barreras de entrada, o mercados reducidos y menos diversificados. Asimismo, destacan el hecho de que algunas de estas economías aún no han implementado sistemas de competencia o no cuentan con la experiencia o con los recursos necesarios para controlar eficazmente dichas prácticas.

Asimismo, Clarke y Evenett analizan los argumentos que apoyarían una acción colectiva en materia de la política de competencia, y encuentran que la inaplicación o subaplicación de leyes de competencia en un país pueden generar externalidades negativas a otras jurisdicciones. En particular, argumentan que fallas en la aplicación de leyes de competencia y la no cooperación entre agencias podrían crear refugios seguros para los cárteles a escala internacional, cuyos efectos transcederían las fronteras nacionales.

En el caso particular de los cárteles, la Red Internacional de Competencia (ICN por sus siglas en inglés) argumenta que la cooperación entre agencias de competencia en investigaciones puede resultar beneficiosa. Por un lado, es posible que una agencia de competencia no sea consciente del efecto de un cártel en su jurisdicción, mientras que otra agencia sí tiene conocimiento del hecho. Asimismo, la coordinación de investigaciones puede ser necesaria con el fin de evitar el riesgo de que se destruya evidencia si una agencia inicia una actividad antes que otra. Por otro lado, la cooperación y coordinación pueden facilitar el desarrollo de un caso en particular; por ejemplo, en la etapa de preinvestigación, en la cual se recoge evidencia, las agencias pueden cooperar en relación con los mercados a investigar, las empresas o la localización de evidencia; en la etapa de investigación, la cooperación puede constar de inspecciones conjuntas, requerimientos de información o interrogar a testigos; y en la fase postinvestigación se puede coordinar mediante discusiones generales sobre las sanciones y medidas a adoptar.

Silva y Álvarez (2006) destacan que la cooperación en materia de competencia permitiría enfrentar más efectivamente algunas prácticas que desafían a los sistemas de competencia de los países de la región, y con ello evitar que las ventajas del comercio sean menoscabadas por prácticas anticompetitivas. Asimismo, rescatan la posibilidad de que dicha cooperación contribuya a la creación de un efecto de red,

que ofrezca mayores oportunidades para el aprendizaje y potencie el desarrollo de una cultura de la competencia.

En consecuencia, con el fin de evitar que los beneficios esperados de la reducción de los obstáculos gubernamentales al comercio y la inversión se frustren por prácticas anticompetitivas llevadas a cabo por agentes del sector privado, resulta imperioso dotar a los países con herramientas para controlar dichas prácticas, así como fomentar la creación de una cultura de la competencia. Igualmente, a pesar de que la política de competencia se aplica por lo general por autoridades y bajo leyes nacionales, surge la necesidad de complementar las políticas de competencia nacionales con mecanismos de cooperación internacional que permitan mejorar la efectividad en el control de las prácticas anticompetitivas a escala internacional.

Así, por ejemplo, en el ámbito de las Naciones Unidas se aprobó en 1980 el Conjunto de Principios y Normas sobre Competencia (ver anexo 1), reconociendo que las prácticas comerciales restrictivas pueden afectar negativamente el comercio internacional y el progreso, en particular de los países en desarrollo; así como la necesidad de asegurar que dichas prácticas no impidan o anulen los beneficios de la liberalización comercial y de adoptar medidas a escala nacional, regional e internacional que se refuercen mutuamente para combatir eficazmente dichas prácticas.

En esta misma línea, en el Consenso de Sao Paulo de las Naciones Unidas en 2004¹, los países reconocen que se deben hacer esfuerzos para «evitar y desmantelar las estructuras y prácticas contrarias a la libre competencia [...] para ayudar así a los productores, las empresas y los consumidores de los países en desarrollo a sacar provecho de la liberalización del comercio». Asimismo, destaca la importancia de fomentar el desarrollo de una cultura de la competencia y de cooperar entre las autoridades competentes en materia de competencia.

En materia de cooperación en competencia, se debe destacar también las recomendaciones desarrolladas en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) (ver anexo 2), la cual se sustenta en el reconocimiento que los países deben cooperar en la implementación de sus respectivas legislaciones de competencia con el fin de hacer frente a los efectos negativos de las prácticas anticompetitivas.

Finalmente, y como se verá en la siguiente sección, en vista del reconocimiento del potencial de las prácticas anticompetitivas de menoscabar los beneficios de la liberalización comercial, se han dado iniciativas para incorporar el tema de la política de competencia en instrumentos de política comercial internacional.

¹ Ver párrafo 89 del Consenso de Sao Paulo.

Así, en el ámbito de la OMC, algunos miembros propusieron el establecimiento de un marco de la OMC en materia de competencia con el fin de hacer frente a prácticas anticompetitivas internacionales, en especial los cárteles, y además, apoyar en la aplicación por parte de los Países Miembros de políticas nacionales eficaces en materia de competencia. No obstante, dicha iniciativa fue frustrada en 2004 luego de que los Países Miembros de la OMC decidieran retirar el tema de la agenda de negociaciones multilaterales.

Por otro lado, se observa que un creciente número de acuerdos comerciales regionales y bilaterales incluye disposiciones en materia de competencia, dirigidas a promover la adopción de medidas para controlar las prácticas anticompetitivas, así como para fomentar la cooperación entre las Partes en materia de competencia.

3. PROVISIONES DE COMPETENCIA EN LOS ACUERDOS COMERCIALES

En la presente sección se realizará una breve revisión de las disposiciones en materia de competencia contenidas en los acuerdos comerciales internacionales. En primer lugar, se presenta el tema desde la perspectiva del sistema multilateral de comercio, en el cual se describe el proceso por el cual se intentó incorporar el tema de competencia como parte integral de las normas multilaterales de comercio. Seguidamente, se analiza la incorporación de disposiciones de competencia en los acuerdos comerciales regionales y bilaterales, sobre la base de diversos estudios realizados a escala internacional sobre la materia.

3.1 A escala multilateral (OMC)

Desde los inicios del sistema multilateral de comercio, se reconoce la relación entre comercio y la política de competencia; sin embargo, la forma de abordar el tema de competencia se limitó inicialmente a tratar cuestiones específicas que surgieron con relación a la política comercial.

Así por ejemplo, en el artículo XVII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) y el artículo VIII del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios² (GATS por sus siglas en inglés) se incluyen provisiones que tienen por objeto regular la actuación de los monopolios y proveedores exclusivos de bienes y servicios, respectivamente. Asimismo, en el artículo IX del GATS se reconoce que ciertas prácticas comerciales de los proveedores de servicios pueden limitar la competencia, lo cual tendría como efecto restringir el comercio

² http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm

de servicios. En este sentido, el GATS dispone que los Países Miembros entablen consultas con el fin de eliminar dichas prácticas, y cooperen mediante la facilitación de información relevante. Por otro lado, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPS por sus siglas en inglés) reconoce el derecho de los gobiernos de adoptar medidas apropiadas contra prácticas o condiciones relativas a la concesión de las licencias de los derechos de propiedad intelectual que restrinjan la competencia³.

No es sino a partir de la Declaración Ministerial de Singapur de 1996, que los ministros acordaron «establecer un grupo de trabajo encargado de estudiar las cuestiones que planteen los Miembros acerca de la interacción entre comercio y política de competencia, incluidas las prácticas anticompetitivas, con vistas a identificar cualesquiera áreas que puedan merecer ulterior atención en el marco de la OMC»⁴, sin que esto prejuzgara el inicio de negociaciones sobre el tema en el futuro. Asimismo, los ministros instruyeron que dicho grupo de trabajo aprovechara la labor realizada por otras organizaciones internacionales, en particular de la UNCTAD; y en consecuencia, alentaron a que se establezcan vínculos de cooperación con estas organizaciones con miras a mejorar la comprensión de los asuntos, haciendo un adecuado uso de los recursos disponibles y tomando en consideración la dimensión del desarrollo. De esta manera, el tema de política de competencia, al igual que los temas de inversiones, contratación pública y facilitación de comercio, denominados «los cuatro temas de Singapur», ganaron un espacio propio en la agenda de la OMC.

Posteriormente, mediante la Declaración de Doha de 2001, los ministros reconocieron «los argumentos a favor de un marco multilateral destinado a mejorar la contribución de la política de competencia al comercio internacional y al desarrollo, y la necesidad de potenciar la asistencia técnica y la creación de capacidad en esta esfera⁵. En este sentido, acordaron iniciar negociaciones luego de una decisión que se habría de adoptar en el periodo de sesiones de la Conferencia Ministerial de Cancún de 2003, y por consenso explícito, respecto de las modalidades de negociación. Finalmente, los ministros establecieron lineamientos para la labor que debiera realizar el Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia con miras a dicha Conferencia Ministerial, instruyendo que esta se centre en la aclaración de los principios fundamentales, disposiciones sobre cárteles intrínsecamente nocivos, modalidades para cooperación voluntaria y apoyo para el fortalecimiento

³ Artículo 40 del TRIPS (Sección 8: Control de Prácticas Anticompetitivas en las Licencias Contratuales).

⁴ Artículo 20 de la Declaración Ministerial de Singapur.

⁵ Párrafo 23 al 25 de la Declaración Ministerial de Doha.

de capacidades de las instituciones encargadas de la competencia en los países en desarrollo.

No obstante, la Conferencia Ministerial de Cancún culminó insatisfactoriamente el 14 de setiembre de 2003, luego de que el presidente de dicha Conferencia, Luis Ernesto Derbez, concluyera que, pese a los considerables avances logrados en las consultas, no se pudo lograr un consenso entre los Países Miembros, en particular con respecto a los «temas de Singapur»⁶. Así, en su declaración, los ministros instruyeron a los funcionarios que continúen trabajando sobre los asuntos pendientes con determinación y sentido de urgencia renovados, con el fin de avanzar hacia la conclusión de las negociaciones en cumplimiento de los compromisos de Doha.

Finalmente, mediante decisión aprobada el 1 de agosto de 2004⁷, el Consejo General reiteró la voluntad de los Miembros de completar el Programa de Trabajo de Doha para el Desarrollo en su totalidad y de concluir las negociaciones iniciadas en Doha. No obstante, respecto de los temas de Singapur, el Consejo decidió por consenso explícito iniciar negociaciones sobre el tema de facilitación del comercio. No obstante, los Países Miembros acordaron que los temas de relación de comercio e inversiones, interacción entre comercio y la política de competencia y transparencia en la contratación pública, no formarán más parte del Programa de Trabajo de Doha y por consiguiente, no se llevarán a cabo en la OMC trabajos encaminados a la celebración de negociaciones sobre estos temas.

3.2 A escala regional y bilateral

A partir de la década de 1990 se observa una proliferación de acuerdos comerciales regionales y bilaterales, que actualmente constituyen una parte integral del comercio internacional. Asimismo, en conjunción con el crecimiento en el número de acuerdos suscritos y del número de países involucrados, también se observa un aumento en su nivel de profundidad, incluyendo compromisos y reglas que van más allá de la liberalización de aranceles y barreras no arancelarias al comercio de bienes. En este sentido, se observa que la mayor parte de acuerdos recientemente suscritos incluyen, además, disposiciones en materia de liberalización de servicios, inversiones, compras públicas, medio ambiente, competencia, entre otros.

⁶ Ver resumen de reuniones de la Ministerial de Cancún.

http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min03_s/min03_14sept_s.htm

⁷ En el primer semestre de 2004, los países Miembros de la OMC intensificaron sus esfuerzos con miras a lograr un acuerdo marco al cual se le denominó «el paquete de julio», que contiene lineamientos y acuerdos para focalizar las negociaciones iniciadas en Doha. El paquete de julio fue aprobado el 1 de agosto de 2004.

A raíz de la proliferación de acuerdos comerciales en los que se incluye provisiones en materia de competencia, involucrando a socios comerciales en diferentes niveles de desarrollo, así como esquemas que establecen distintos niveles de integración, surge un creciente interés por evaluar su contenido, implementación e impacto. Es así que a la fecha se han realizado varios estudios que tratan de analizar las provisiones en materia de competencia contenidas en los acuerdos comerciales regionales y bilaterales suscritos a escala internacional.

Cabe mencionar que la mayor parte de los estudios coinciden en señalar que existe un alto grado de heterogeneidad en la manera en que los países han incluido tales disposiciones en sus acuerdos comerciales; en particular, la naturaleza y la profundidad de disposiciones con relación a medidas para combatir las prácticas anticompetitivas, cooperación, consultas, entre otros.

Por un lado, Cernat realiza una taxonomía de las disposiciones sobre competencia contenidas en acuerdos comerciales sobre la base de un enfoque tridimensional, en el cual relaciona aspectos comerciales (nivel de integración aspirado en el acuerdo), de desarrollo (nivel de desarrollo de los países), y de competencia (contenido específico en materia de competencia), con el fin de reflejar las principales tendencias en la formación de acuerdos.

Este estudio incluye un análisis empírico de más de trescientos acuerdos comerciales a escala global, de los cuales 141 acuerdos vigentes contienen provisiones de competencia. Con respecto a la dimensión comercial, este análisis permite identificar una relación positiva entre el nivel de integración comercial y la existencia de disposiciones en materia de competencia. Así, por ejemplo, encuentra que el 60% de las uniones económicas o mercados comunes contienen disposiciones en materia de competencia; mientras que en el caso de uniones aduaneras esta proporción cae al 50%; y finalmente, en el caso de acuerdos bilaterales y preferenciales, a 38% y 18%, respectivamente.

En cuanto a la dimensión de desarrollo, el estudio encuentra que una mayor proporción de acuerdos norte-sur incluyen disposiciones sobre consultas y notificaciones en materia de competencia; lo cual podría asociarse a la necesidad de los países en desarrollo por contar con información sobre prácticas anticompetitivas que afecten negativamente el comercio. Asimismo, mayor proporción de estos acuerdos incluyen disposiciones sobre la adopción de leyes de competencia y su implementación, lo cual confirmaría la idea de que los países desarrollados utilizan estos acuerdos como medios para fomentar la creación de una cultura de la competencia en el ámbito internacional. Por otro lado, en el caso de los acuerdos sur-sur, es mayor la proporción de acuerdos que aspiran a un nivel de integración alto y que contienen a su vez disposiciones en materia de competencia.

Finalmente, respecto de la dimensión de competencia, el trabajo de Cernat analiza distintas provisiones, incluyendo requerimientos de leyes de competencia, efectos de armonización, consultas, intercambio de información, cortesías, exenciones sectoriales y solución de controversias. En este análisis se puede observar por ejemplo, que en algunos casos las consultas pueden ser conducidas de manera *ad hoc*, mientras que en otros casos se facilitan a través de comités del acuerdo o de competencia; que la mayor parte de acuerdos no contiene provisiones para el intercambio de información confidencial; que los acuerdos donde la UE participa contienen disposiciones que llevan a la armonización de reglas; y que las disposiciones sobre cortesías son aún escasas en los acuerdos; entre otros.

Por otro lado, el estudio realizado por Solano y Sennekamp para la OECD en 2006 analiza un conjunto de 86 acuerdos comerciales⁸ que incluían capítulos de competencia, con el fin de establecer una clasificación de los tipos de disposiciones relacionadas con la competencia, contenidas en los acuerdos comerciales. En dicho estudio, se distingue entre las provisiones vinculadas directamente con las acciones para enfrentar las prácticas anticompetitivas; y aquellas que se refieren a formas de cooperación y coordinación entre agencias de competencia. Asimismo, dicho estudio analiza disposiciones en materia de solución de controversias, trato especial y diferenciado, cláusulas que se refieren a los principios de no discriminación, transparencia y debido proceso, así como disposiciones que relacionan la política de competencia con las medidas de defensa comercial.

Luego de su análisis, Solano y Sennekamp concluyen que los acuerdos comerciales regionales y bilaterales han adoptado diferentes aproximaciones en cuanto a inclusión de disposiciones en materia de competencia. No obstante, identifican dos «familias» de acuerdos: la de estilo europeo, constituida por acuerdos que se caracterizan por contener una mayor proporción de disposiciones que se refieren al control de las prácticas anticompetitivas, y la de estilo norteamericano, con acuerdos que se concentran en mayor medida en disposiciones de cooperación y coordinación, y contienen disciplinas respecto de empresas estatales y monopolios designados. Cabe notar que es posible que algunos acuerdos suscritos en materia de competencia comparten características de ambas familias.

En cuanto a la región de América Latina y el Caribe, Silva y Álvarez (2006) realizan un mapeo de los acuerdos comerciales con el fin de analizar las disposiciones en materia de competencia contenidas en ellos.

⁸ Acuerdos correspondientes al periodo 2001-2005. Cabe notar que, de estos acuerdos, cuatro (5%) corresponden a acuerdos entre países desarrollados, veinticuatro (27%) a acuerdos entre países desarrollados y países en desarrollo, y cincuenta y nueve (68%) entre países en desarrollo.

En dicho estudio se encuentra que entre 30% y 50% de los acuerdos comerciales analizados contaban con cláusulas en materia de competencia. Sin embargo, al igual que en el caso del estudio de la OECD (2006), se aprecia la existencia de diversas motivaciones y modelos para la incorporación de disposiciones de competencia en los acuerdos de comercio. Las autoras atribuyen tales divergencias a factores como las diferencias en los niveles de desarrollo de los socios comerciales involucrados en cada acuerdo, tanto en sus aspectos generales como en materia de competencia, así como en lo que respecta a la integración que se pretende alcanzar en cada uno de los esquemas.

Respecto de las motivaciones que podrían tener los países para incluir cláusulas de competencia en los acuerdos comerciales, Silva y Álvarez argumentan que por lo general se esperaría que los países en desarrollo tengan mayor interés por incluir cláusulas que propicien la acción y cooperación para hacer frente a las prácticas anti-competitivas; mientras que el interés de los países desarrollados sería fomentar el desarrollo de una cultura de la competencia en los países en desarrollo, así como promover la convergencia.

Por otro lado, en cuanto a los alcances y contenidos de las disposiciones en materia de competencia, el estudio presenta inicialmente un breve análisis de tres esquemas de integración de la región —CAN, CARICOM y MERCOSUR— que han abordado el tema de política de competencia, pero con enfoques distintos: por un lado, el que se orienta a la armonización de políticas y al establecimiento de un sistema supranacional; y por el otro, el que se basa en la cooperación entre las agencias de competencia nacionales. Así, por ejemplo, en el esquema de integración andino —el cual se analiza con mayor detalle en la siguiente sección, los países han optado por establecer un sistema de competencia supranacional que incluye legislación y una autoridad comunitaria, pero que coexiste con los sistemas nacionales de competencia. En cambio, en el caso del MERCOSUR, los países no han adoptado un esquema supranacional, pero en su lugar han realizado avances mediante la suscripción de acuerdos de cooperación entre las agencias nacionales de competencia.

Seguidamente, este estudio desarrolla el mapeo de veintidós acuerdos bilaterales suscritos por países de la región entre 1996 y 2006, que incluyen disposiciones en materia de competencia⁹. Dicho mapeo permite identificar algunos acuerdos suscritos (nueve) que serían de «estilo europeo», con un mayor énfasis en cooperación pero con el matiz de no propiciar tanto el aspecto de armonización; por ejemplo los acuerdos Chile - EFTA, Costa Rica - Panamá, y México - Japón. Asimismo, identifica

⁹ De un total de 44 acuerdos comerciales de la región. Dicho análisis tomó como base un trabajo elaborado en 2004 en el cual se analizaron dieciocho acuerdos que incluían capítulos de competencia.

otros acuerdos (diez) que tenderían más hacia un «estilo norteamericano», con disposiciones en materia de monopolios y empresas del Estado, pero con diferentes niveles de ambición en cuanto a la cooperación, incluyendo los acuerdos Chile - Canadá, Perú - EE.UU., México - Chile, entre otros. Además, encuentran acuerdos que incluyen una mezcla de ambos modelos, en especial los acuerdos firmados con países de Asia. Por otro lado, además de encontrar diversidad en los acuerdos respecto de la estructura y redacción, también es posible encontrar diferentes niveles de profundidad y detalle. Finalmente, el estudio concluye que prácticamente ningún acuerdo de la región establece una relación explícita entre competencia y los mecanismos de defensa comercial.

Por otro lado, en un reciente estudio elaborado por el Foro de Cooperación Económica de Asia - Pacífico (APEC por sus siglas en inglés), se analizan treinta acuerdos bilaterales y plurilaterales existentes en la región con el objeto de identificar similitudes y diferencias en las disposiciones contenidas en catorce capítulos, incluyendo el de política de competencia. Según dicho estudio, un alto nivel de convergencia o similitudes en las provisiones contenidas en dichos acuerdos evidenciaría una mayor posibilidad de lograr más fácilmente la integración regional. Asimismo, destaca la importancia de una mayor armonización de los acuerdos en beneficio de las empresas, en el sentido que les facilitaría el entendimiento y aprovechamiento de dichos acuerdos.

Sobre el tema de Política de Competencia en particular, se identifica que de los treinta acuerdos analizados, veintidós contaban con disposiciones en esta materia, por lo general contenidos en capítulos individuales. Asimismo, el análisis de las disposiciones contenidas en dichos acuerdos permite identificar algunas características particulares de los acuerdos suscritos en la región.

Respecto de los objetivos de dichos capítulos, por lo general se hace referencia a garantizar que las prácticas anticompetitivas no menoscaben los impactos de la liberalización del comercio y la inversión; o en términos más generales, a contribuir con el logro de los objetivos del acuerdo mediante la adopción de medidas contra dichas prácticas.

Asimismo, la mayor parte de acuerdos incluye el compromiso de las Partes de adoptar medidas para enfrentar a las prácticas anticompetitivas, entre las cuales se puede requerir la adopción de leyes y el establecimiento de una autoridad en materia de competencia. En este tema, se destaca en particular el caso del TLC entre Singapur y EE.UU., por incluir una obligación específica para que Singapur adopte una legislación de competencia hasta enero de 2005 que no excluya a empresas del Estado¹⁰.

¹⁰ Ver pie de página 12 - 1 del Capítulo 12: «Conductas Anticompetitivas, Monopolios Designados y Empresas del Estado» del TLC Singapur - EE.UU..

Además, una proporción significativa de acuerdos analizados incluye algún tipo de referencia a los principios de transparencia, debido proceso y no discriminación.

Por otro lado, respecto del tema de cooperación y consultas, si bien la mayor parte de acuerdos incluyen disposiciones generales sobre la necesidad de cooperar y consultar en materia de competencia, algunos incluyen disposiciones específicas sobre los mecanismos de cooperación, incluyendo coordinación en actividades de aplicación, notificaciones cuando se considere que una actividad de aplicación puede afectar intereses importantes de la otra Parte, cortesía negativa. Cabe señalar que en los acuerdos analizados no se encuentran muchos casos que incluyan disposiciones sobre cortesías positivas. Sin embargo, algunos incluyen cláusulas de revisión en el tema de cooperación que permiten considerar nuevas formas para ampliarlo o profundizarlo, y otros incluyen disposiciones en materia de asistencia técnica entre las Partes.

Algunos acuerdos, en particular aquellos que involucran a Estados Unidos o Canadá como una de las Partes, establecen disciplinas respecto de los monopolios designados y empresas del Estado, incluyendo requerimientos de actuar de manera consistente con las obligaciones del acuerdo y evitar que actúen de manera anticompetitiva.

Si bien la mayor parte de acuerdos excluye expresamente el capítulo de competencia de la aplicación del mecanismo de solución de controversias, algunos no exceptúan de dicho mecanismo a las disposiciones en materia de monopolios designados y empresas del Estado.

Finalmente, cabe resaltar que algunos acuerdos que tienen en común a Estados Unidos como una de las Partes establecen un grupo de trabajo o comité cuyo objetivo es explorar formas para mejorar la efectividad de las provisiones de competencia del capítulo, incluyendo la promoción de comunicación, entendimiento y cooperación entre las Partes.

En conclusión, la existencia del alto grado de heterogeneidad, tanto en las estructuras utilizadas como en el contenido específico de dichas provisiones, se debe a distintas razones, incluyendo diferencias en los sistemas legales, niveles de desarrollo de los países involucrados en el acuerdo comercial, su experiencia y desarrollo en materia de política de competencia, el grado de integración alcanzado en el acuerdo, entre otros.

En este contexto, se puede afirmar que no hay una receta que se pueda aplicar a todos los casos, y por lo tanto, no es posible establecer un set de mejores prácticas para la negociación e implementación de capítulos de competencia en los TLC. Asimismo, la heterogeneidad indicaría que no existe en estos momentos un nivel de convergencia que permita servir de base para un marco multilateral en materia de competencia.

Por último, a pesar que existe un gran número de estudios acerca de las disposiciones en materia de competencia incluidas en los acuerdos comerciales, una importante proporción de ellos enfatiza la necesidad de analizar la efectividad y el impacto de la implementación de las disposiciones en materia de competencia contenidas en los acuerdos comerciales. Esta tarea presenta actualmente ciertas dificultades, en la medida que para una gran proporción de acuerdos no se cuenta con suficiente información, puesto que su implementación es aún muy reciente; y por otro lado, porque las mismas autoridades de competencia no divultan información sobre las actividades que involucran algún tipo de cooperación internacional, incluyendo el marco de las disposiciones contenidas en los acuerdos comerciales.

Por ejemplo, Silva y Álvarez (2006) realizan una evaluación preliminar sobre la experiencia de los países que han incluido disposiciones en materia de competencia en sus acuerdos comerciales, identificando algunas lecciones. En primer lugar, un efecto importante de dichas disposiciones es la inducción al fortalecimiento institucional en los países, a través de la adopción de legislación y el establecimiento de autoridades de competencia. Además, se promueve la cooperación entre los Países Miembros del acuerdo para lograr una mayor efectividad en la aplicación de las leyes de competencia. Finalmente, se identifican efectos indirectos, en el sentido de enviar señales al sector privado sobre la importancia y el rol de la política de competencia.

Rosenberg (2007), por su parte, analiza los posibles factores que determinan una baja implementación de las disposiciones sobre competencia y concluye que, si bien la cooperación internacional en esta materia es limitada, cuando esta efectivamente se realiza se logran resultados positivos. En consecuencia, se recomienda que con el fin de promover una mayor cooperación, los países trabajen en primer lugar en la construcción de capacidades e instituciones en materia de política de competencia, para luego solucionar algunos aspectos sensibles que limitarían la cooperación como las notificaciones y el intercambio de información confidencial. Finalmente, concluye que, a medida que se identifiquen mayores casos de actividades de cooperación con resultados positivos, habrá mayores incentivos y motivación para que los países decidan cooperar.

Por otro lado, Horna (2007) argumenta que se deben estudiar dos factores que podrían afectar el grado de utilización de las disposiciones en materia de competencia incluidas en los acuerdos comerciales: el cambio en los flujos de comercio entre las Partes signatarias y la disposición de las autoridades de competencia a aplicar dichas disposiciones a escala nacional. En este último caso, los posibles efectos de estas disposiciones de los acuerdos incluyen la promulgación de leyes nacionales, mejorar las capacidades y recursos de las agencias de competencia para la implementación de

las leyes, armonización de normas nacionales, cambios en el ámbito y asignación de competencias ante la creación de un sistema supranacional, entre otros. Asimismo, argumenta que una limitante importante a la implementación de las disposiciones en materia de competencia incluidas en los acuerdos podría ser la pérdida de autonomía ante una situación de supranacionalidad, en especial cuando los países involucrados tienen prioridades diferentes. En este caso, las ganancias de una efectiva implementación de las leyes de competencia y de la integración económica deben superar las pérdidas de autonomía de cada Parte.

En este sentido, se esperaría que a medida que se cuente con mayor información sobre la implementación de los acuerdos suscritos, se podrá evaluar el grado en que dichas disposiciones contribuyen a lograr una mayor efectividad en la lucha contra las prácticas anticompetitivas, así como su impacto en el comercio y el bienestar de los consumidores.

4. PROVISIONES DE COMPETENCIA EN LOS ACUERDOS COMERCIALES: EL CASO PERUANO

Las negociaciones comerciales internacionales forman parte integral de la política comercial peruana, la cual tiene como objetivo contribuir a lograr un crecimiento económico sostenido y la mejora de las condiciones de vida de la población mediante el incremento sostenido del intercambio comercial, consolidando al Perú como un país exportador de bienes y servicios competitivos en el mercado internacional.¹¹

En particular, dichas negociaciones constituyen instrumentos de política comercial que tienen por objeto mejorar las condiciones de acceso a los mercados para los productos peruanos en el exterior, así como establecer reglas y disciplinas claras y estables que fomenten el comercio de bienes y servicios, así como las inversiones.

En este sentido, el Perú ha mantenido una participación activa en los foros de negociación tanto a nivel multilateral —en la OMC—, como a escala regional —por ejemplo, en la Comunidad Andina— y bilateral. Cabe resaltar que en los últimos años el Perú ha llevado a cabo una agresiva agenda de negociaciones comerciales bilaterales con sus principales socios, y hasta el momento ha logrado suscribir nueve acuerdos comerciales bilaterales, de los cuales seis se encuentran en vigencia. Asimismo, el Perú se encuentra en proceso de negociación de cuatro acuerdos adicionales. A continuación se presenta un cuadro resumen de la red de acuerdos comerciales del Perú:

¹¹ Ver documentos de *Gestión* - Mincetur. <http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Default.aspx?tabid=2935>

Acuerdos comerciales bilaterales del Perú

Acuerdos suscritos por Perú		Suscripción	Entrada en vigencia
1	ACE N.º 8 Perú - México*	Marzo de 1987	Junio de 1987
2	ACE N.º 58 Perú - MERCOSUR	Diciembre de 2005	Enero de 2006
3	APC Perú - Estados Unidos	Abril de 2006	Febrero de 2009
4	ACE N.º 38 Perú - Chile (Ampliación)	Agosto de 2006	Marzo de 2009
5	TLC Perú - Canadá	Mayo de 2008	Agosto de 2009
6	TLC Perú - Singapur	Mayo de 2008	Agosto de 2009
7	TLC Perú - China	Abril de 2009	-
8	Protocolo Perú - Tailandia**	Noviembre de 2006	-
Acuerdos en negociación por Perú		Inicio de negociaciones	
1	TLC Perú - EFTA	Junio de 2007	
2	TLC Perú - UE	Febrero de 2009	
3	TLC Perú - Corea	Marzo de 2009	
4	TLC Perú - Japón	Mayo de 2009	

*Actualmente se viene negociando la ampliación del ACE N.º 8.

** Se suscribió un protocolo adicional y a la fecha se viene negociando el segundo protocolo adicional.

Fuente: Mincetur /www.mincetur.gob.pe

Elaboración propia.

4.1 Provisiones de competencia en el marco de los acuerdos comerciales regionales y bilaterales: la Comunidad Andina

La Comunidad Andina (CAN) es un esquema de integración subregional en el que actualmente participan Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, y que tiene por objeto promover el desarrollo de sus miembros a través de la integración y cooperación económica y social. Actualmente, los Países Miembros de la CAN mantienen una zona de libre comercio por la cual todas las mercancías circulan libre de aranceles.

El sistema de integración andino incluye normas de competencia subregionales que tienen como base los artículos 93 y 94 del Acuerdo de Cartagena¹², los cuales conforman el Capítulo X - Competencia Comercial. El primero de estos artículos dispone que la Comisión¹³ adopte, a propuesta de la Secretaría General¹⁴, las normas que se requieran para prevenir y corregir las prácticas que puedan distorsionar la competencia en la subregión andina. Esta Comisión es el órgano encargado de

¹² Acuerdo constitutivo de la Comunidad Andina. <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/acuertdo.htm>

¹³ La Comisión de la CAN es el órgano encargado de formular, ejecutar y evaluar la política de integración subregional en materia de comercio e inversiones, y de adoptar las medidas necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena.

¹⁴ La Secretaría es el órgano ejecutivo de la CAN, y otorga apoyo técnico a los demás órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración.

velar por la aplicación de las normas que desarrollen en esta materia. Por otro lado, el artículo 94 prevé que la Comisión desarrolle los reglamentos que establezcan los procedimientos para dicha aplicación.

Cabe mencionar que entre las prácticas que deben ser abordadas según el artículo 93, se encuentran el *dumping*, manipulaciones indebidas de precios y maniobras destinadas a perturbar el abastecimiento normal de materias primas, entre otras.

Como consecuencia de estas disposiciones, se desarrollaron normas de carácter general en materia de competencia en la subregión, las cuales han evolucionado a lo largo del tiempo con el fin de adecuarse a los desarrollos en este tema y a los requerimientos que genera el avance en el proceso de integración de los países de la subregión.

Así, se puede identificar que en materia de competencia, la Comisión emitió las Decisiones 45, 230 y 285, las cuales establecieron normas para prevenir o corregir las distorsiones en la competencia generadas por prácticas restrictivas de la libre competencia. Posteriormente, el 29 de marzo de 2005 la Decisión 285 fue reemplazada por la Decisión 608 - Normas para la protección y promoción de la libre competencia en la Comunidad Andina, que constituye el actual marco normativo en materia de competencia de la subregión.

Mediante la Decisión 608 se establece un régimen de competencia subregional que tiene como objetivo principal «la protección y promoción de la libre competencia en el ámbito de la Comunidad Andina, buscando la eficiencia en los mercados y el bienestar de los consumidores»¹⁵. En este sentido, la Decisión 608 prohíbe y sanciona las conductas restrictivas de la competencia desarrolladas por agentes económicos.

En cuanto a las conductas que bajo el esquema subregional constituyen conductas restrictivas de la libre competencia se encuentran: los acuerdos que tengan por objeto o efecto restringir la competencia, y el abuso de una posición de dominio en el mercado¹⁶. Cabe destacar que la normativa de la CAN en materia de política de competencia no incluye el control de concentraciones.

Por otro lado, respecto de los sujetos que se encuentran bajo el ámbito de aplicación de la normativa andina de competencia, el artículo 1 define el término «agente económico» como «toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, con o sin fines de lucro, que oferta o demanda bienes materiales o inmateriales, o servicios en el mercado, así como a los gremios o asociaciones que los agrupen».

Una particularidad de este sistema de competencia es que, si bien constituye un esquema supranacional, no reemplaza completamente a los regímenes nacionales de

¹⁵ <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D608.htm>

¹⁶ Según lo establecido en los artículos 7 y 8 de la Decisión 608.

competencia de los países Miembros, sino que establece un ámbito de aplicación acotado, definido en el artículo 5 de la Decisión 608 como «aquellas conductas practicadas en el territorio de uno o más Países Miembros y cuyos efectos reales se produzcan en uno o más países Miembros, excepto cuando el origen y el efecto se produzcan en un único país, y aquellas conductas practicadas en el territorio de un país no miembro de la Comunidad Andina y cuyos efectos reales se produzcan en dos o más países Miembros». En este sentido, aquellas conductas que se originen y cuyos efectos se produzcan en un único país Miembro de la CAN, así como conductas que se originen en un país no miembro y que tenga efectos en solo un país miembro de la CAN, estarán sujetas a las legislaciones nacionales en materia de competencia de dicho país.

4.2 Provisiones de competencia en el marco de acuerdos bilaterales

En esta sección se analizarán los capítulos de competencia incluidos en los acuerdos comerciales bilaterales suscritos por el Perú hasta el momento.

Al respecto, cabe señalar que de los ocho acuerdos bilaterales suscritos por el Perú, cuatro contienen un capítulo específico para el tema de política de competencia y uno incluye un título sobre prácticas restrictivas de la libre competencia, conforme se señala en el siguiente cuadro. Asimismo, se tiene conocimiento de que en los cuatro acuerdos que están en proceso de negociación (con EFTA, la Unión Europea, Corea y Japón) se han incluido capítulos de competencia. No obstante, aún no se cuenta con los textos finales que permitan evaluar sus contenidos de manera detallada.

Respecto de los acuerdos que no cuentan con un capítulo de competencia, cabe mencionar que, en el caso del ACE N.º 8 entre Perú y México, este fue suscrito en el marco de la ALADI en 1987 y solo contiene disposiciones en materia de liberalización del comercio de mercancías. Por otro lado, el Protocolo para acelerar la liberalización del comercio de mercancías y la facilitación del comercio suscrito entre Perú y Tailandia, también se limita a temas relacionados con el comercio de bienes y solo contiene disposiciones en materia de acceso a mercados, reglas de origen, salvaguardias, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, procedimientos aduaneros, transparencia y solución de controversias. Finalmente, en el caso del TLC con China, a pesar de que el Perú presentó durante la primera ronda de negociaciones una propuesta de texto para un capítulo de competencia¹⁷, las Partes acordaron finalmente no incluir un capítulo de competencia, en virtud de que China indicó que aún no se encontraba en condiciones de asumir compromisos en esta materia dentro de un acuerdo comercial teniendo en consideración que su ley de competencia aún no había entrado en vigencia y no contaban con una autoridad

¹⁷ Ver informe de resultados de la primera ronda de negociación.

definida para su implementación¹⁸. No obstante, se incluyó un artículo en el capítulo de cooperación que hace referencia al tema de cooperación entre las autoridades de competencia de las Partes¹⁹.

Acuerdos suscritos por Perú con Capítulos de Competencia

Acuerdos suscritos por Perú	Capítulo de Competencia
ACE N.º 8 Perú - México*	-
ACE N.º 58 Perú - MERCOSUR	Título VI - Prácticas Restrictivas de la Libre Competencia (Artículo 17)
APC Perú - Estados Unidos	Capítulo 13 - Política de Competencia, Monopolios Designados y Empresas del Estado
ACE N.º 38 Perú - Chile (Ampliación)	Capítulo 8 - Política de Competencia
TLC Perú - Canadá	Capítulo 13 - Política de Competencia, Monopolios y Empresas del Estado
TLC Perú - Singapur	Capítulo 14 - Política de Competencia
TLC Perú - China	-
Protocolo Perú - Tailandia	-

* No se negocia un capítulo de competencia en el marco de la Ampliación del ACE N.º 8.

Elaboración propia.

Fuente: Textos finales de los acuerdos - Mincetur

Seguidamente, para analizar con mayor detalle las disposiciones contenidas en los capítulos de competencia contenidos en los acuerdos comerciales suscritos hasta la fecha por el Perú se utilizarán las siguientes categorías: objetivos, adopción de medidas en materia de competencia, cooperación y coordinación, asistencia técnica, grupo de trabajo, monopolios designados y empresas del Estado, solución de controversias. En este sentido, el siguiente cuadro resume las disposiciones contenidas en los cuatro capítulos de competencia bajo evaluación, donde el check (✓) indica la existencia de disposiciones específicas en cada uno de los temas. Por otro lado, en el Anexo 3 se incluye un resumen más detallado de los artículos correspondientes a cada tema, así como su contenido específico.

¹⁸ Cabe mencionar que la Ley de Competencia de China - Ley Antimonopolio fue promulgada en agosto de 2007, pero sería efectiva a partir de agosto de 2008.

¹⁹ En el capítulo 12: Cooperación, artículo 159: Política de Competencia, las Partes reconocen la importancia de la cooperación y asistencia técnica entre las autoridades nacionales de competencia, incluyendo entre otros, el intercambio de información y experiencias, así como la mejora de las capacidades técnicas con el fin de fortalecer las políticas de competencia. La cooperación se conducirá de conformidad con las respectivas leyes. Además, se indica que las autoridades de competencia podrán suscribir acuerdos de cooperación.

Cuadro resumen de las disposiciones contenidas en Capítulos de Competencia de los acuerdos comerciales suscritos por el Perú

Disposiciones en materia de competencia	APC Perú-Estados Unidos (Capítulo 13)	ACE N.º 38 Perú-Chile (Ampliación-Capítulo 8)	TLC Perú-Canadá (Capítulo 13)	TLC Perú-Singapur (Capítulo 14)
Objetivo	✓	✓	✓	✓
Adoptar, mantener y aplicar medidas de competencia	✓	✓	✓	✓
Coordinación y cooperación	✓	✓	✓	✓
Asistencia técnica	-	✓	-	-
Grupo de trabajo	✓	✓	-	-
Monopolios designados y empresas del Estado	✓	✓	✓	-
Solución de controversias	✓	✓	✓	✓

Fuente: Textos de los acuerdos, disponibles en la página web de Mincetur.
Elaboración propia.

4.2.1 Objetivos

En la mayoría de acuerdos se reconoce que las prácticas anticompetitivas tienen el potencial de restringir el comercio y la inversión entre las Partes; y en este sentido, coinciden en señalar que el objeto del capítulo de competencia es contribuir a garantizar el aprovechamiento de los beneficios derivados del acuerdo, a través de la implementación de políticas de competencia.

4.2.2 Adopción de medidas de competencia

Todos los acuerdos incluyen disposiciones que se refieren al compromiso de las Partes para aplicar medidas o acciones apropiadas contra las prácticas anticompetitivas. Asimismo, en los acuerdos suscritos con Estados Unidos, Chile y Singapur se incluyen disposiciones que se refieren al establecimiento o mantenimiento de legislación y autoridad nacionales en materia de competencia. Por otro lado, en esta categoría también se incluyen disposiciones que hacen referencia a los principios de no discriminación, debido proceso y transparencia. Por último, la mayor parte de acuerdos incluyen una cláusula por la cual se reconoce la autonomía de las Partes para desarrollar e implementar su legislación de competencia.

4.2.3 Coordinación y cooperación en materia de competencia

Todos los acuerdos incluyen disposiciones en materia de coordinación y cooperación. En algunos casos se opta por una declaración general, mientras que otros acuerdos van más allá al incluir disposiciones detalladas sobre los mecanismos de cooperación entre las autoridades de competencia. En este sentido, se puede observar diferencias en el grado de profundidad en las relaciones de cooperación, abarcando desde reconocimiento de la importancia de cooperar hasta cortesías negativas y positivas.

En este sentido, se puede observar que todos los acuerdos contienen cláusulas generales por las que las Partes en el acuerdo reconocen la importancia de la cooperación y coordinación para la efectiva aplicación de la legislación de competencia.

Adicionalmente, en el caso del TLC con Estados Unidos se incluye un artículo por el cual se especifica que la cooperación entre las Partes se realizará a través de notificaciones, consultas e intercambio de información. Por su parte, en el TLC con Canadá no se establecen mecanismos específicos en materia de cooperación; sin embargo, se incluye una cláusula por la cual se instruye a las autoridades de competencia a negociar un instrumento de cooperación que incluya, entre otros, notificación, consultas, cortesías positiva y negativa, asistencia técnica e intercambio de información.

En el TLC con Singapur se desarrollan disposiciones mediante las cuales una Parte se compromete a notificar a la otra cuando considere que una actividad de aplicación que esté llevando a cabo puede afectar intereses importantes de la otra Parte, y a poner a disposición información pública relacionada con sus actividades de aplicación. Finalmente, el acuerdo de ampliación del ACE N.º 38 con Chile es el que presenta la mayor cantidad de disposiciones específicas en materia de cooperación, incluyendo la notificación cuando una actividad pueda afectar intereses importantes de la otra Parte; el intercambio de información sobre investigaciones sobre prácticas anticompetitivas, incluso aquella con carácter confidencial; coordinación de actividades de aplicación en el caso de prácticas anticompetitivas con efectos transfronterizos; la posibilidad de suscribir acuerdos de cooperación entre las autoridades de competencia, y una cláusula de cortesía positiva.

Por otro lado, cabe resaltar que en el caso del TLC con EE.UU. y el ACE N.º 38 ampliado, se dispone el establecimiento de un grupo de trabajo que promueva un mayor entendimiento y comunicación entre las Partes, así como la implementación del capítulo, en particular los mecanismos de cooperación.

Finalmente, la mayor parte de acuerdos incluye una cláusula sobre consultas, bajo la cual las Partes celebrarán consultas con el fin de fomentar el entendimiento o para abordar asuntos específicos que surjan bajo el capítulo. Cabe destacar que este

mecanismo de consultas está relacionado con el tema de solución de controversias, en el que por lo general se excluye al capítulo de competencia de la aplicación del mecanismo de solución de diferencias del acuerdo y por lo tanto, las consultas constituyen un medio para intentar resolver cualquier disputa sobre la implementación del capítulo.

4.2.4 Monopolios designados y empresas del Estado

Los acuerdos con Estados Unidos, Canadá y Chile incluyen disciplinas en materia de monopolios designados y empresas del Estado. Por lo general, estas disciplinas incluyen requerimientos de no discriminación y de que dichas empresas actúen de conformidad con las obligaciones del acuerdo. En el caso del acuerdo con Chile, se incluye una cláusula por la cual la Partes deben asegurar que dichas empresas estén sujetas a las normas de competencia, en la medida que no se obstaculicen las tareas asignadas a estas.

4.2.5 Solución de controversias

Todos los acuerdos analizados excluyen el capítulo en general de la aplicación del mecanismo de solución de controversias del acuerdo. Solo en los acuerdos con Estados Unidos y Canadá se realiza una excepción a esta disposición para el tema de monopolios designados y empresas del Estado.

En consecuencia, se puede observar que en el caso de los acuerdos comerciales suscritos por el Perú en los últimos años, caracterizados por cubrir un amplio espectro de temas más allá de los relacionados con el comercio de bienes, se han incluido disposiciones específicas en materia de política de competencia.

No obstante del análisis realizado en el presente documento, se puede observar con respecto a los capítulos de competencia que, a pesar de que en líneas generales comparten ciertos elementos, como los objetivos, la adopción de medidas contra las prácticas anticompetitivas, el reconocimiento de la importancia de la cooperación y coordinación en el ámbito de la política de competencia, y respecto del mecanismo de solución de diferencias, existe cierto grado de heterogeneidad en el contenido específico de las disposiciones, en particular en lo que se refiere a los mecanismos de cooperación. En este sentido, se puede observar gran diversidad, tanto en el conjunto de mecanismos de cooperación establecidos como en el nivel de detalle y profundidad de las disposiciones contenidas en los capítulos.

Finalmente, cabe resaltar que, debido a que estos acuerdos aún son recientes, no se cuenta con información que permita evaluar la efectividad y el impacto de la implementación de las disposiciones en materia de competencia.

5. LECCIONES Y CONCLUSIONES

El presente estudio tenía por objeto realizar un análisis de las disposiciones en materia de competencia incluidas en los acuerdos comerciales internacionales, con énfasis en el estudio de los capítulos de competencia negociados por Perú en sus acuerdos comerciales suscritos.

En este sentido, una primera exploración sobre la relación entre la política de competencia y los acuerdos comerciales permite concluir que existen objetivos comunes, así como una relación de complementariedad entre estos dos instrumentos de política. Asimismo, que en un contexto de globalización y de mayor interdependencia económica entre países, se incrementa la necesidad de contar con herramientas efectivas para hacer frente a las prácticas anticompetitivas con efectos transfronterizos, incluyendo mecanismos de cooperación entre autoridades de competencia internacional.

Así, en un proceso de liberalización del comercio y las inversiones, la política de competencia adquiere un rol importante en asegurar que los beneficios esperados del comercio y la inversión sobre el bienestar de la población no se vean reducidos o anulados por la falta de competencia en los mercados.

Todo esto constituye la base que sustentaría el surgimiento de iniciativas en diferentes foros internacionales, como la OECD, la UNCTAD, el ICN y la OMC, así como la reciente proliferación de acuerdos comerciales regionales y bilaterales que incluyen disposiciones en materia de competencia.

Sobre este último fenómeno, la revisión de la literatura muestra que, a pesar del gran dinamismo de los países para negociar estos acuerdos, no existe aún un conjunto de disposiciones en materia de competencia que se pueda considerar como un modelo para todos los casos. Por el contrario, se observa una gran heterogeneidad, tanto en las estructuras utilizadas como en el contenido específico de dichas provisiones. Esto se puede deber a diversos factores, incluyendo diferencias en los sistemas legales, niveles de desarrollo de los países involucrados en el acuerdo comercial, nivel de experiencia y desarrollo en materia de política de competencia, nivel de integración alcanzado en el acuerdo, entre otros.

En el caso particular del Perú, se analizaron ocho acuerdos comerciales bilaterales suscritos hasta la fecha, de los cuales cuatro contienen capítulos específicos en materia de competencia. En este sentido, se puede observar con respecto a los capítulos de competencia que, a pesar de que en líneas generales comparten ciertos elementos —como los objetivos, la adopción de medidas contra las prácticas anticompetitivas, el reconocimiento de la importancia de la cooperación y coordinación en el ámbito de la política de competencia y la posibilidad de recurrir al mecanismo de solución de controversias—, existen diferencias en el contenido específico de las disposiciones, en particular

en lo que se refiere a los mecanismos de cooperación. En este sentido, se puede observar gran diversidad, tanto en el conjunto de mecanismos de cooperación establecidos como en el nivel de detalle y profundidad de las disposiciones contenidas en los capítulos.

Finalmente, se debe resaltar la necesidad de complementar el análisis de las disposiciones incluidas en los acuerdos comerciales suscritos, con una evaluación de su real implementación y efectividad para controlar las prácticas anticompetitivas que pueden afectar el comercio entre las Partes. En la actualidad, la evidencia sobre la implementación de dichas disposiciones es escasa, debido en buena cuenta al corto tiempo de vigencia de algunos acuerdos y a la falta de información sobre las actividades de cooperación internacional de las autoridades de competencia.

En este sentido, sería recomendable continuar con estudios que permitan analizar el grado de cumplimiento y aprovechamiento de las disposiciones en materia de competencia, para determinar el impacto de dichas actividades, así como identificar posibles trabas o limitantes para una mayor cooperación, y en general, un mejor aprovechamiento de los beneficios de los acuerdos, con el fin de buscar maneras para eliminarlas.

BIBLIOGRAFÍA

- APEC (2008). *Identifying Convergences and Divergences in APEC RTAs/FTAs*. http://www.apec.org/apec/apec_groups/other_apec_groups/FTA_RTA.html
- Celani, M. y Stankley, L. (2003). Política de Competencia en América Latina. En *Serie Desarrollo Productivo*, 142. Santiago de Chile: CEPAL - Naciones Unidas.
- Cernat, L. (2005). Eager to ink, but ready to act? RTA Proliferation and international cooperation on competition policy. En Brusick, P.; Álvarez, A.M. Y Cernat, L. (eds). *Competition Provisions in Regional Trade Agreements: How to Assure Development Gains* (pp. 1-37). Nueva York/Ginebra: UNCTAD.
- Clarke J. y Evenett, S. (s/f). *A Multilateral Framework for Competition Policy?* Berna: World Trade Institute, Universidad de Berna.
- Comunidad Andina, Acuerdo de Cartagena.
<http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/acuerdo.htm>
- Comunidad Andina, Decisiones 285, 608 y 616.
<http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/decnum.htm>
- Horna, P. y Kayali, B.O. (2007). National Implementation of Competition - Related Provisions in Bilateral and Regional Trade Agreements. En *Implementing Competition - Related Provisions in Regional Trade Agreements: is it possible to obtain development gains*. Nueva York/Ginebra: UNCTAD.

- International Competition Network (2007). *Cooperation between competition agencies in cartel investigations* - Report to ICN Annual Conference.
- Lowe, P. Achievements of Competition Laws & Policies and Future Direction, presentation at the 4th Seoul International Competition Forum, Gyeongju, República de Corea.
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), www.mincetur.gob.pe
- OECD (1995). *Revised recommendation of the Council concerning co-operation between member countries on anticompetitive practices affecting international trade*.
- OECD (1998). *Recommendation of the Council concerning effective action against hard core cartels*.
- OECD (2002). *Regulatory Provisions in Regional Trade Agreements: The Singapore Issues*, Workshop on the Development Dimensions of the Singapore Issues, Hong Kong, China.
- OECD (2005). *Best practices for the formal exchange of information between competition authorities in hard core cartel investigations*.
- OMC (1996). Declaración Ministerial de Singapur, adoptada en la Conferencia Ministerial, Singapur.
- OMC (2001). Declaración Ministerial, adoptada en la Conferencia Ministerial de Doha.
- Qaqaya, H. y Lipimile, G. (2008). *Effects of anticompetitive business practices on developing countries and their development prospects*. UNCTAD.
- Qaqaya, H. (2009). The scope for international cooperation: UNCTAD UN Set on Competition Policy. Presentation at the Regional Seminar on Trade and Competition: Prospects and Future Challenges for Latin America and the Caribbean, Caracas, Venezuela.
- Qaqaya, H. (2009). *Competition Law and Anti - dumping*. Presentation at Regional Seminar on Trade and Competition: Prospects and Future Challenges for Latin America and the Caribbean. Caracas, Venezuela.
- Ronsenberg B. (2007). Competition Law and Policy Provisions in International Agreements: Assessing the Low Level of International Implementation. En *Implementing Competition - Related Provisions in Regional Trade Agreements: is it possible to obtain development gains*. Nueva York/Ginebra: UNCTAD.
- Silva, A. y Álvarez A. M. (2006). Cooperación en políticas de competencia y acuerdos comerciales de América Latina y el Caribe: desarrollo y perspectivas. *Serie 73 de Comercio Internacional*. División de Comercio Internacional e Integración de las Naciones Unidas.
- Silva, A. (2006). Cooperación en competencia y acuerdos comerciales bilaterales: una revisión. Presentación en el Seminario CEPAL, México.
- Solano, O. y Sennekamp, A. (2006). Competition Provisions in Regional Trade Agreements. *OECD Trade Policy Working Papers 31*, OECD Publishing.

- UNCTAD (1999). *The Role of Competition Policy for Development in the Globalizing World Markets*. Ginebra: UNCTAD.
- UNCTAD (2000). *Conjunto de Principios y Normas sobre Competencia de las Naciones Unidas*. Ginebra: UNCTAD.
- UNCTAD (2003). *WTO Core Principles and Prohibition: Obligations Relating to Private Practices, National Competition Laws and Implications for a Competition Policy Framework*.
- UNCTAD (2004). *Consenso de Sao Paulo*. Sao Paulo: UNCTAD.
- UNCTAD (2005). *Competition Provisions in Regional Trade Agreements: How to Assure Development Gains*. Nueva York/Ginebra: UNCTAD.
- UNCTAD (2007). *Implementing Competition - related Provisions in Regional Trade Agreements: Is it possible to obtain development gains?* Nueva York/Ginebra: UNCTAD.
- UNCTAD (2008). *Capacity Building on Competition Law and Policy for Development*. Nueva York /Ginebra: UNCTAD.
- Valdés, I. (2005). Políticas de competencia y acuerdos de libre comercio en América Latina y el Caribe: aprendiendo de la experiencia internacional. *Serie 51 de Comercio Internacional*, Santiago de Chile: CEPAL - Naciones Unidas.

ANEXO 1

Conjunto de principios y normas sobre competencia de las Naciones Unidas (2000)

Como resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Prácticas Comerciales Restringivas, llevada a cabo entre noviembre de 1979 y abril de 1980, se aprobó el conjunto de principios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de prácticas comerciales restrictivas, conocido como el «Conjunto de Principios y Normas sobre Competencia de las Naciones Unidas».

Los objetivos de contar con este conjunto de principios y normas incluyen:

- Evitar que las prácticas comerciales restrictivas impidan o anulen la consecución de los beneficios de la liberalización de barreras arancelarias y no arancelarias que afectan el comercio internacional.
- Lograr una mayor eficiencia en el comercio internacional y el desarrollo, mediante la protección de la competencia.
- Proteger y promover el bienestar social, y en particular de los consumidores.
- Eliminar las desventajas que pudieran generar las prácticas comerciales restrictivas para el comercio y el desarrollo.
- Facilitar la adopción de y fortalecimiento de leyes y políticas de competencia a escala nacional y regional.

Los principios generales desarrollados por las Naciones Unidas para el control de las prácticas comerciales restrictivas destacan la necesidad de:

- a) adoptar medidas apropiadas a nivel nacional, regional e internacional que se refuerzen mutuamente para eliminar o contrarrestar eficazmente las prácticas comerciales restrictivas;
- b) establecer o mejorar la colaboración bilateral y multilateral para facilitar el control de las prácticas comerciales restrictivas;
- c) establecer mecanismos que faciliten el intercambio y difusión de información entre gobiernos; y
- d) establecer medios para facilitar la celebración de consultas sobre cuestiones de política.

Por otro lado, el conjunto contiene principios y normas aplicables a las empresas, por medio de los cuales se recomienda a estas respetar las leyes y disposiciones en materia de competencia, colaborar con las autoridades de competencia en las acciones para controlar las prácticas restrictivas mediante la provisión de información relevante, y abstenerse de cometer prácticas restrictivas en la forma de acuerdos o el abuso de una posición dominante que restrinjan indebidamente la competencia.

Finalmente, se incluyen principios y normas que deben seguir los Estados en los ámbitos nacional, regional y subregional. Estos contienen entre sus puntos la adopción y mejora de legislación y procedimientos apropiados para el control de prácticas comerciales restrictivas; un trato justo y equitativo en las acciones para controlar las dichas prácticas; adoptar correctivas o preventivas para impedir y controlar el uso de prácticas restrictivas dentro del ámbito de su competencia; garantías razonables respecto de la protección de información de carácter confidencial; procedimientos para obtener la información necesaria para el control eficaz de las prácticas comerciales restrictivas; mecanismos apropiados para el intercambio de información regional y subregional sobre dichas prácticas y sobre la aplicación de leyes y políticas de competencia; intercambio de experiencias con Estados y asistencia técnica a aquellos que deseen mejorar sus sistemas de competencia.

Cabe mencionar que, con la aprobación de este conjunto de principios y normas, se decidió convocar a una Conferencia de las Naciones Unidas para examinar todos los aspectos relacionados con él. En este sentido, en la IV Conferencia de Examen realizada en 2000 se reafirmó la validez del Conjunto de Principios y Normas sobre Competencia de las Naciones Unidas y se exhorta a los Estados Miembros a aplicarlos.

ANEXO 2

Recomendación del Consejo en materia de cooperación entre países en prácticas anticompetitivas que afectan el comercio internacional (OECD - 1995)

Entre las recomendaciones adoptadas por el Consejo de la OECD en materia de leyes y políticas de competencia se encuentra una adoptada en julio de 1995 que desarrolla el tema de cooperación entre países en materia de prácticas anticompetitivas que afectan el comercio internacional.

Dicha recomendación se sustenta en el reconocimiento que los países deben cooperar en la implementación de sus respectivas legislaciones de competencia a fin de hacer frente a los efectos negativos de las prácticas anticompetitivas, tomando en consideración que dichas prácticas pueden constituir un obstáculo para el desarrollo económico y el alcance de los objetivos de los países, y reconociendo que la globalización aumenta el riesgo de que las conductas anti competitivas en un país o coordinadas entre firmas en diferentes países afecten negativamente los intereses de otros países.

En este sentido, se recomienda a los gobiernos cooperar, en la medida en que lo permitan sus legislaciones nacionales, mediante:

A. Notificación, intercambio de información y coordinación de acciones

1. El país que inicie una investigación que pueda afectar intereses importantes de otro país, debería notificarle de ser posible con anticipación y en todo caso, en un momento que permita comentar o realizar consultas, a fin de que el país que lleve a cabo la investigación pueda tomar en consideración sin perjuicio de su autonomía de decisión final.
2. Cuando dos o más países realicen procedimientos contra una práctica anti competitiva en comercio internacional, deberían procurar coordinar sus acciones en la medida que sea apropiado y factible.
3. Los países deberían, a través de consultas u otros medios, cooperar en el desarrollo y aplicación de medidas para lidiar contra prácticas anti competitivas. Asimismo, deben proveerse mutuamente con información relevante, en tanto lo permita su legislación, y sujeto a medidas de seguridad apropiadas, incluyendo confidencialidad.

B. Consultas y conciliación

- 1.a. Cuando un país considere que una investigación que otro país esté realizando bajos sus leyes afecte intereses importantes debería transmitir sus puntos de vista o solicitar consultas.
- 1.b. Sin perjuicio de continuar con sus acciones y su libertad de decisión, el país requerido debería dar consideración a lo expresado por el país solicitante y en particular, a cualquier recomendación sobre medidas alternativas para alcanzar los objetivos del procedimiento.
- 2.a. Cuando un país considere que una o más empresas localizadas en otros países hayan realizado prácticas anti competitivas que afecten negativamente sus intereses, podría solicitar consultas con dichos países, sin perjuicio de cualquier acción que pueda iniciar y las decisiones de los países consultados.
- 2.b. El país requerido debería otorgar consideración a los puntos de vista y a la información provista por el país solicitante.
- 2.c. Si el país requerido concuerda en que empresas en su territorio están involucradas en prácticas anticompetitivas que afecten a otro país, debería tratar de tomar medidas que considere apropiadas.

ANEXO 3

Capítulos de competencia en los acuerdos comerciales suscritos por el Perú

Cuadro resumen de las disposiciones contenidas en Capítulos de Competencia de los acuerdos suscritos por el Perú

Disposiciones en materia de competencia	APC Perú-Estados Unidos (Capítulo 13)	ACE N.º 38 Perú-Chile (Ampliación-Capítulo 8)	TLC Perú-Canadá (Capítulo 13)	TLC Perú-Singapur (Capítulo 14)
Objetivo	Resumen	Art.	Resumen	Resumen
	Asegurar los beneficios de liberalización del comercio e inversión del Acuerdo.	13.1 Garantizar los beneficios del Acuerdo. Evitar que los beneficios del proceso de liberalización del comercio e inversión se vean reducidos o anulados por prácticas anticompetitivas.	8.1 Asegurar el aprovechamiento de los beneficios derivados del Acuerdo.	13.1 Contribuir al logro de los objetivos del Acuerdo a través de la promoción de la libre competencia y la eliminación de las conductas anticompetitivas en el área de libre comercio.
Adoptar, mantener y aplicar medidas de competencia				
- Adoptar o mantener legislación y autoridad.	Las Partes adoptarán o mantendrán leyes nacionales en materia de competencia y autoridad(es) responsable(s) de su cumplimiento.	13.2 Las Partes adoptarán o mantendrán leyes nacionales en materia de competencia y autoridad(es) responsable(s) de su cumplimiento.	8.2 -	Las Partes adoptarán o mantendrán leyes nacionales en materia de competencia y una autoridad responsable de su cumplimiento.
-Adoptar medidas contra conductas anticompetitivas.	Las Partes adoptarán acciones apropiadas contra las prácticas anticompetitivas.	13.2 Las Partes adoptarán acciones apropiadas contra las prácticas anticompetitivas.	8.2 Cada Parte adoptará o mantendrá medidas que proscrivan las prácticas anticompetitivas y tomará acciones frente a estas.	14.2 Las Partes adoptarán acciones apropiadas contra las prácticas anticompetitivas.
- Principios de no discriminación, transparencia y debido proceso.	No discriminación sobre la base de nacionalidad, transparencia, y debido proceso.	13.2 No discriminación sobre la base de nacionalidad, transparencia, y debido proceso.	8.2 Las medidas o acciones que se adopten serán compatibles con los principios de transparencia, no discriminación y debido proceso.	14.2 La política de aplicación de las autoridades de competencia será consistente con los principios de transparencia, cumplimiento de plazos, no discriminación e igualdad de trato entre las Partes.
-Autonomía para desarrollar e implementar su política de competencia.	Cada Parte mantiene su autonomía para desarrollar y aplicar su legislación de competencia.	13.8	8.2 Cada Parte mantendrá su independencia para desarrollar e implementar su legislación de competencia.	14.2 Cada Parte mantendrá su autonomía en el desarrollo y aplicación de su legislación de competencia.

Fuente: Textos de los acuerdos, disponibles en la página web de Mincetur.
Elaboración propia.

PROCEDIMIENTOS ADUANEROS Y FACILITACIÓN DEL COMERCIO

Carlos Posada

1. INTRODUCCIÓN

El mundo de hoy y la globalización hacen que el comercio internacional, en franco crecimiento, sea un elemento que requiera cada vez más atención de las autoridades gubernamentales, y por ende entran en juego una cantidad mayor de elementos que permiten su desarrollo de una manera ágil y predecible.

En el Perú se viene dando una política de apertura comercial desde la década de 1990, pero es recién con la negociación de los tratados de libre comercio que el Perú entra en una etapa de modernización y cambio sustancial de la legislación aduanera y de los procedimientos aduaneros. Estos cambios se sustentan en la necesidad de tener un sistema facilitador, en favor del comercio exterior, que fomente el intercambio comercial del Perú con el mundo, sin que ello disminuya la capacidad de control que debe tener el Estado en el ingreso y salida de mercancías del territorio nacional.

Muchos fueron los intentos que se hicieron para modernizar la legislación aduanera durante las décadas pasadas; sin embargo, la antigua Ley de Aduanas (Decreto Legislativo 809) del año 1996 sufrió durante años una serie de cambios en secciones específicas que solo buscaban atacar problemas puntuales surgidos en momentos particulares, sin entrar en cambios estructurales que hubieran permitido insertar al Perú en los procedimientos modernos y facilitadores que el mundo ya tenía desde hace años.

En ese sentido, durante la negociación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, el equipo negociador del Ministerio de Comercio Exterior del Perú (MINCETUR) tenía muy en cuenta que la inclusión de un capítulo sobre procedimientos aduaneros y facilitación del comercio sería el elemento ideal para obtener beneficios de la contraparte americana, pero a su vez permitiría incluir mejoras estructurales a la legislación aduanera nacional que debían implementarse en el corto plazo.

Estas mejoras incluían no solo la actualización de procedimientos aduaneros ya vigentes que requerían un «nuevo aire», sino nuevos procedimientos facilitadores y de comprobada calidad, aplicados desde hace varios años por las economías más grandes del mundo.

A continuación explicaremos las principales modificaciones e inclusiones a la legislación aduanera nacional que tienen como finalidad facilitar el comercio exterior del país, y a su vez reforzar de manera adecuada la facultad fiscalizadora del Estado.

2. PUBLICACIÓN Y PUNTOS DE CONTACTO

El APC con los EUA, así como todos aquellos TLC o acuerdos comerciales que el Perú ha suscrito en los últimos años, incluyen cláusulas relacionadas con la publicación de normas. En efecto, uno de los principales problemas que afrontan las personas o empresas que ingresan al mundo del comercio exterior, ya sea porque son exportadores o importadores, es la desinformación y desconocimiento de las normas aduaneras.

Por su especificidad y lenguaje técnico, la normativa aduanera no es de fácil entendimiento. Imaginemos que alguien quiere exportar sus productos a Estados Unidos, Canadá, Chile u otro país con el que el Perú tenga un acuerdo comercial, pero no conoce o no entiende la legislación aduanera de esos países.

O, en el otro sentido, alguien se hace de una gran oportunidad de negocios importando mercancías desde el exterior, pero desconoce la legislación aduanera peruana, o pese a conocerla, no tiene certeza de cómo interpretarla. ¿Qué sucedería entonces?

Estas preguntas que nos hacemos ahora son en muchos casos el día a día de empresas o personas que están inmersas en el mundo del comercio exterior y los procedimientos aduaneros. Sin embargo, durante años no ha existido una legislación específica que ampare jurídicamente el derecho que tienen los usuarios aduaneros para conocer la correcta aplicación de las normas, ya sean estas nacionales o extranjeras.

Por tal motivo, y conocedor de esta realidad, el equipo negociador peruano ha incluido en cada uno de los tratados comerciales que se han negociado hasta el momento cláusulas sobre publicación de normas, con el fin de imponer una obligación al Estado Parte del Acuerdo a publicar toda aquella normativa aduanera de aplicación general, de manera tal que exista la transparencia adecuada que sustente el comercio. Sin embargo, para que dichas cláusulas de los acuerdos puedan ser viables, es necesario hacer algunas modificaciones legales y reglamentar con más detalle las actuaciones que tendrán tanto las instituciones públicas involucradas como el usuario aduanero o de comercio exterior.

En ese sentido, en la implementación del primer TLC (APC con Estados Unidos de América), y en el marco de las facultades delegadas del Congreso de la República, el Gobierno expidió la Nueva Ley General de Aduanas - DL 1053.

Dicha ley, en lo relacionado con la transparencia y publicidad de la normativa aduanera, nos señala en su artículo 9 lo siguiente:

Artículo 9. Publicidad

Todo documento emitido por la SUNAT, cualquiera sea su denominación que constituya una norma exigible a los operadores de comercio, debe cumplir con el *requisito de publicidad*.

Las resoluciones que determinan la clasificación arancelaria y las resoluciones anticidadas se publican en el portal de la SUNAT.

En la medida de lo posible, la SUNAT *publicará por adelantado cualesquiera regulaciones de aplicación general* que rijan asuntos aduaneros que proponga adoptar y brindará a las personas interesadas la oportunidad de hacer comentarios previamente a su adopción.

De esta manera, el Perú claramente ha dejado establecidos en la ley los derechos y obligaciones que en materia de transparencia ha asumido en los diversos tratados de libre comercio, empezando por el de Estados Unidos.

Sin embargo, si bien la transparencia constituye un elemento muy importante para el usuario de comercio exterior, a raíz del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, igualmente se han institucionalizado las consultas a la autoridad aduanera.

En efecto, debido al aumento de compromisos aduaneros bilaterales como producto de los tratados de libre comercio, así como a las diversas modificaciones que se han realizado a la legislación aduanera, los cuestionamientos, preguntas y dudas que se generan a los operadores aduaneros aumentan proporcionalmente. En ese sentido, los nuevos tratados de libre comercio que el Perú ha suscrito y continúa negociando incluyen indefectiblemente disposiciones claras que permiten a dichos operadores resolver sus dudas.

Al igual que en los temas de transparencia, en el proceso de implementación interna de esta obligación se modificó la Ley Aduanera para incluir expresamente un artículo sobre consultas que contiene el siguiente tenor:

Artículo 13. Consultas

La Administración Aduanera mantendrá *puntos de contacto*, que pueden ser incluso electrónicos o virtuales, *para la atención de consultas* formuladas por los operadores de comercio exterior sobre materia aduanera y publicará por internet el procedimiento para la atención de consultas.

Como se puede apreciar, estas dos disposiciones (transparencia y consultas) juegan en conjunto y permiten que los usuarios del comercio exterior tengan la posibilidad de desenvolverse en un ambiente claro que, a su vez, les permitirá realizar operaciones seguras basadas en interpretaciones acertadas y, de ser el caso, confirmadas o sustentadas por la propia autoridad aduanera a través de las consultas que esta

pueda absolver ante las dudas de los usuarios u operadores. Por lo tanto, el usuario no tendrá que preocuparse de entender al detalle o en una primera lectura los derechos u obligaciones aduaneras a las que estarán sujetas sus operaciones de importación o exportación con los socios comerciales con los cuales el Perú tiene acuerdos.

3. AUTOMATIZACIÓN Y MANEJO DE RIESGO

El mundo del comercio exterior, y en particular aquel submundo relacionado con las aduanas, ha entrado en una etapa donde las herramientas que nos da la tecnología resultan ser una necesidad y no pueden dejarse de lado en los procedimientos que aplica la autoridad aduanera y a los que se acogen los usuarios u operadores de comercio exterior.

En años anteriores, la legislación aduanera y la operatividad misma nos llevaban a una situación en donde toda la documentación a ser utilizada como parte del proceso de despacho de mercancías era presentada y tramitada de manera manual y a través de documentos físicos, que lo único que hacían era burocratizar y convertir en un vía crucis los trámites ante la aduana.

Como un ejemplo de lo tortuoso que resultaba una importación en el Perú, en ese entonces la mercancía era inspeccionada al 100% en el puerto, aeropuerto o terminal terrestre internacional donde estas llegaban, con la consiguiente pérdida de tiempo para el importador, que no podía disponer de su mercadería hasta aproximadamente un mes después de que esta hubiera llegado al país.

Como es evidente, una situación como la descrita era un escollo y un elemento distorsionante del comercio exterior que no puede existir en la actualidad. En efecto, los procedimientos aduaneros en el mundo de hoy tienden hacia la facilitación y movimiento rápido de las mercancías, sin que esto implique una relajación extrema del control efectivo que la aduana debe realizar tanto en la entrada como en la salida de mercancías del territorio nacional.

Es por ello que, en las negociaciones comerciales, el equipo negociador del MINCETUR ha adoptado obligaciones que permiten al Perú garantizar estándares internacionales en materia de procedimientos aduaneros, los cuales deben realizarse utilizando la tecnología y la automatización que el mundo de hoy ofrece.

Con los nuevos estándares, los procedimientos y trámites aduaneros pueden hacerse en gran medida de manera electrónica y anticipada, manteniendo una interconexión permanente entre el usuario y la aduana que permite que los trámites y las verificaciones puedan hacerse en la medida de lo posible de manera anticipada a la llegada de la mercancía.

Pero ello no podría lograrse si es que la aduana no contase de manera anticipada con la información sistematizada y de manera electrónica. Esto permite que programas de manejo de riesgo electrónico seleccionen aquellas importaciones que merecen ser revisadas a profundidad y aquellas que pueden ser liberadas de manera rápida por no representar un riesgo aduanero.

¿Pero cómo estas obligaciones fueron asumidas por el Perú en los acuerdos internacionales?

En los capítulos de procedimientos aduaneros y facilitación del comercio de los acuerdos comerciales suscritos por el Perú, se mantienen ciertos estándares que contienen las siguientes características:

- Usar tecnología de información que haga expeditos los procedimientos para el despacho de mercancías.
- La información a ser utilizada por cada Parte deberá permitir que sistemas electrónicos utilicen estándares internacionales.
- Los sistemas electrónicos deberán ser accesibles para los usuarios aduaneros, y su forma de uso será simple.
- Dichos sistemas automatizados deben permitir que la información aduanera pueda ser remitida a la autoridad antes de que la mercancía llegue al territorio nacional, de modo que esta pueda ser procesada con anticipación y, de esa manera, ganar tiempo en el despacho de las mercancías.
- A su vez, estos sistemas automatizados deben permitir el direccionamiento de riesgo, es decir, diferenciar entre mercancías e importaciones riesgosas, de aquellas que no representan un riesgo aduanero y, por lo tanto, podrían ser liberadas con mayor rapidez.

Como puede apreciarse, la nueva regulación aduanera del Perú ha alcanzado los más altos estándares internacionales en materia de automatización y asignación de riesgos aduaneros, permitiendo que, al momento de realizar una importación o exportación, los trámites aduaneros puedan hacerse en gran medida de manera electrónica, reduciendo el papeleo, los costos de tramitación, y sobre todo, el tiempo que toma concluir dichos trámites. Asimismo, a través de la asignación de riesgos de manera automatizada, se puede agilizar el despacho de mercancías de bajo riesgo y, por ende, se focalizan las actividades de inspección y control en aquellas importaciones y exportaciones que puede representar un riesgo aduanero para el país.

El resultado de esta automatización y asignación de riesgos recae directamente en la reducción total del tiempo que una mercancía debe pasar por la aduana, con la consiguiente disminución de costos totales de importación que, finalmente, benefician al consumidor final.

4. DESPACHO Y LEVANTE

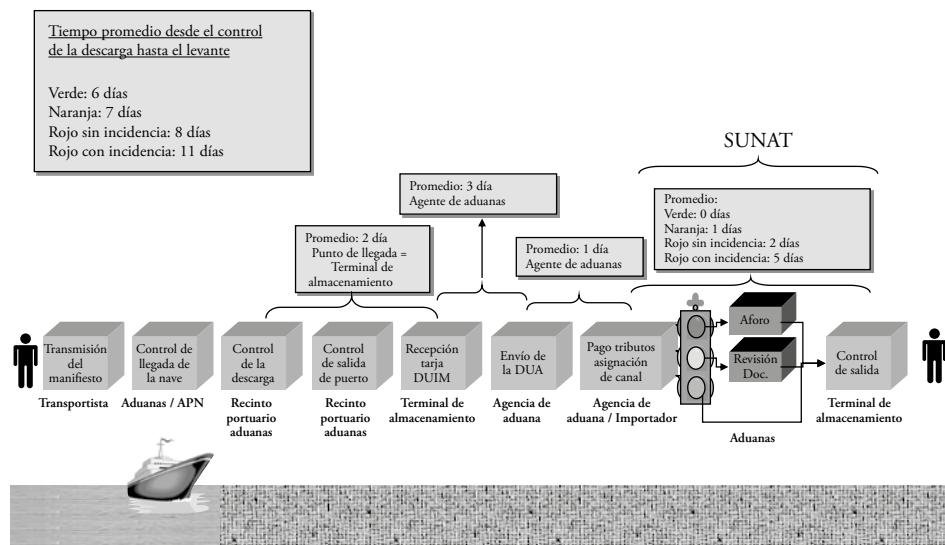
Ahora bien, si tuviéramos que determinar el punto más importante dentro del proceso de importación o exportación, nos referiríamos al despacho aduanero, y dentro de este, al levante o retiro de las mercancías de la aduana.

Durante muchos años, la legislación del Perú estableció que el despacho aduanero es un conjunto de pasos administrativos a seguir con miras a poder retirar las mercancías de la aduana.

La legislación pasada de nuestro país señalaba que el proceso de despacho concluía con el levante de las mercancías, es decir, con el retiro de las mercancías de la aduana. En ese entonces, las mercancías no podían ser retiradas de la aduana hasta tanto no se concluyeran todos los trámites necesarios, en particular el pago de los derechos correspondientes.

Para concluir el proceso de despacho, la aduana debía estar totalmente segura acerca del monto total a pagar por derechos aduaneros, lo cual en muchas ocasiones demoraba hasta un mes a partir de la llegada de las mercancías. Por ello, el importador no podía disponer de la mercancía, es decir, no podía obtener el levante de la mercancía, pues esta permanecía en calidad de «prenda aduanera» hasta tanto la autoridad estuviera segura de que lo que el importador había declarado era lo correcto, y en consecuencia, lo que correspondía pagar era lo debido.

Proceso de despacho pre-TLC

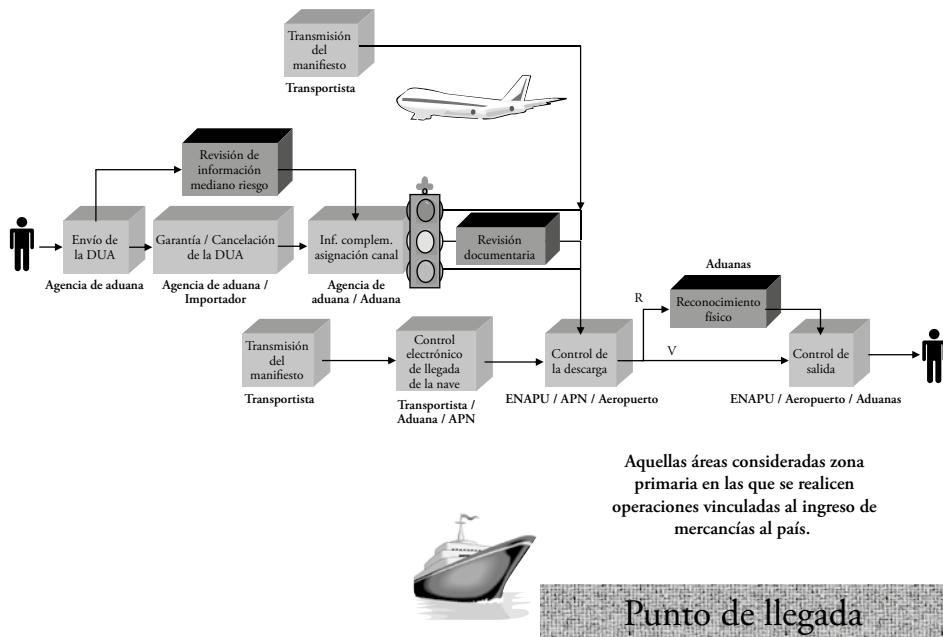


Un sistema como el descrito no podría ajustarse en nuestros días al modelo de crecimiento que el Perú se ha fijado como meta en el corto y mediano plazo. En el mundo globalizado de hoy, el tiempo que se pierde en las aduanas es considerado un sobrecosto que finalmente se carga al consumidor. Por ello, en las aduanas más modernas del mundo, la tendencia ha sido separar el despacho y el levante de las mercancías.

El Perú, a partir del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, ha implementado un nuevo sistema de despacho aduanero que contiene las siguientes características:

- El procedimiento debe permitir que el despacho de mercancías se haga dentro de un periodo no mayor al requerido para asegurar el cumplimiento de su legislación aduanera, y en la medida de lo posible, que se despachen las mercancías dentro de las 48 horas siguientes a su llegada;
- El procedimiento debe permitir que las mercancías sean despachadas en el punto de llegada, sin traslado temporal a depósitos u otros recintos; y
- El procedimiento debe permitir que los importadores *retiren las mercancías de sus aduanas antes de y sin perjuicio de la decisión final por parte de su autoridad aduanera acerca de los aranceles aduaneros, impuestos y cargos que sean aplicables.*

Nuevo proceso de despacho aduanero



Como podemos apreciar, el nuevo modelo de despacho aduanero cambia estructuralmente el modelo de despacho anterior, en donde el levante de las mercancías era el último punto de la cadena de despacho; es decir, el retiro de las mercancías solo se podía realizar una vez concluidos todos los pasos previos, incluida la verificación de las mercancías y el pago de todos los derechos aduaneros que correspondían.

Ahora, con el nuevo modelo de despacho aduanero que se incluye en la mayoría de tratados comerciales que suscribe el Perú, el sistema ya no condiciona el retiro de las mercancías, el cual puede realizarse antes de la determinación final de los impuestos a pagar.

En efecto, la Nueva Ley General de Aduanas (Decreto Legislativo 1053), establece tres modalidades de despacho aduanero:

1. Despacho anticipado: despacho con declaración anticipada, garantizado, con levante otorgado en no más de 48 horas.
2. Despacho urgente: utilizado para envíos de socorro y urgencia. Se efectuará limitando el control de la autoridad aduanera al mínimo necesario, de acuerdo con las condiciones, límites y otros aspectos que establecerá el Reglamento.
3. Despacho excepcional: es el actual despacho normal. No hay declaración anticipada ni garantía. La aduana no asegura en este caso otorgar el levante en 48 horas.

A continuación, nos vamos a abocar al despacho anticipado, el cual deriva de los compromisos asumidos por el Perú a partir del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América.

Las características principales de este tipo de despacho son:

- Retiro de las mercancías en 48 horas contadas desde el término de la descarga, siempre que se cumpla con la *numeración anticipada de la DUA* y la *constitución de garantía*.
- El proceso implica la numeración anticipada, la presentación de la garantía, la asignación del canal de control, la descarga de la mercancía, levante dentro de las 48 horas de la descarga, y entrega al consignatario en el punto de llegada (puerto, aeropuerto, terminal internacional terrestre o en un depósito temporal), y exigibilidad de pago al día 21 del mes siguiente de la fecha del término de la descarga.
- Numeración anticipada de la declaración de aduana hasta quince días antes de la llegada de la nave.
- Debe constituirse cualquiera de los dos tipos de garantías permitidas: específicas (para un despacho en particular), con un plazo no menor de tres meses,

y globales (cubre varios despachos en un periodo), con un plazo no menor de un año.

- Se introduce el *pago diferido de los impuestos*: de estar garantizado el despacho, la exigibilidad de la obligación es a partir del vigésimo primer día calendario del mes siguiente a la fecha del término de la descarga.
- Los beneficiarios de este nuevo despacho anticipado son todos los importadores, ya que no se establecen requisitos.

Como señalamos anteriormente, en el proceso de despacho antiguo el importador no tenía la opción de enviar la información anticipada a la autoridad aduanera, y por lo tanto el inicio de los trámites se daba de manera tardía, generando demoras en el despacho y levante que podían tomar hasta un mes de la llegada de la mercancía.

Sin embargo, con el nuevo despacho anticipado, el importador de mercancías puede iniciar el trámite de importación hasta quince días antes de que las mercancías lleguen al puerto de destino, es decir, puede enviar la información electrónica a la aduana, donde se señale el tipo de mercancía que está trayendo, el valor, la descripción, así como la documentación sustentatoria adicional requerida.

Este envío anticipado a la autoridad aduanera es uno de los pasos más importantes para ganar tiempo de desaduanaje. Al ser enviada con anticipación, la autoridad aduanera puede realizar el análisis de riesgo de manera anticipada, asignando provisionalmente un nivel determinado, que puede ser bajo o alto. De esa manera, la mercancía ya puede estar «preclasificada» para un potencial análisis más profundo o una inspección física, de ser el caso. Aquellas que no representen un riesgo mayor podrán estar preclasificadas para un levante rápido.

Otro de los puntos importantes en el nuevo modelo de despacho es la separación del levante del despacho aduanero. Hay que recordar que, en el modelo antiguo, el despacho concluía con el levante. En el nuevo modelo, el levante es una parte intermedia dentro del proceso de despacho, y por lo tanto puede realizarse antes de que todo el proceso termine.

Esta modificación del proceso permite que el importador pueda retirar de la aduana su mercancía antes del pago definitivo de los tributos aduaneros, para lo cual el importador deberá previamente acogerse al sistema de garantías. Este sistema de garantías permite que un documento legalmente válido de garantía a favor de la autoridad aduanera responda en caso que el importador no cumpla con pagar el monto que esta determine posteriormente.

En efecto, la nueva Ley de Aduanas establece en su artículo 160 el tipo de garantías que están permitidas:

1. Garantías globales: pueden establecerse para cubrir todas las operaciones de importación que se realicen durante un año.
2. Garantías específicas: pueden establecerse para cubrir una sola operación aduanera que vaya a realizarse dentro de los tres meses siguientes a su expedición.

Estas garantías tienen las siguientes finalidades:

- Garantizan el pago de la deuda tributaria aduanera, derechos *antidumping* y compensatorios provisionales o definitivos, percepciones y demás obligaciones de pago que fueran aplicables.
- En el Reglamento se establecerán las modalidades de garantías, los regímenes a los que serán aplicables, los requisitos y metodologías, así como otras disposiciones necesarias.

Por lo tanto, el nuevo sistema de despacho anticipado garantizado, muy similar al utilizado en Estados Unidos y otros países que cuentan con legislación aduanera de avanzada, permite que las mercancías sean retiradas de la aduana de manera rápida, debidamente revisadas, incluso de manera anticipada, y de esta manera evitar que se generen sobrecostos de importación. De igual manera, garantiza seguridad y tranquilidad a la autoridad aduanera respecto del pago de los impuestos correspondientes a la importación.

5. PUNTO DE LLEGADA

Uno de los puntos más controversiales durante la negociación con Estados Unidos, así como en la implementación de dicha terminología en la Nueva Ley General de Aduanas, fue el llamado «punto de llegada».

El tratado señala que el procedimiento aduanero de despacho debe permitir que las mercancías sean *despachadas en el punto de llegada sin el traslado temporal a depósitos u otros recintos*.

En efecto, los procedimientos aduaneros de despacho en la legislación pasada establecían la obligatoriedad de ingresar las mercancías a un depósito o almacén antes de que estas fueran entregadas al destinatario final de la mercancía. Aun cuando las mercancías no estuvieran sujetas a revisión física y aduaneramente ya hubieran quedado listas para su entrega, las mercancías debían ingresar a un depósito o almacén donde finalmente se realizaría la entrega.

Este sistema generaba que el ingreso al depósito o almacén se convirtiera en un sobrecosto innecesario para el importador o destinatario final de la mercancía, pues se cobraba un costo por concepto de «almacenaje» que en realidad no había sido solicitado por estos sino que por mandato de ley había sido impuesto.

Si bien es cierto que durante la década de 1990, debido a la inseguridad que rondaba en los puertos y aeropuertos (donde literalmente se extraviaba la mercancía y no había responsables), la implementación de terminales de almacenamiento se hizo necesaria; sin embargo hoy en día, luego de haberse corregido esa situación de inseguridad, la decisión de si una mercancía debe ingresar a un depósito o almacén debe depender única y exclusivamente del importador y no de la ley.

A través del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América, así como en la implementación de dicha obligación en la Nueva Ley General de Aduanas, se estableció que en el Nuevo Proceso de Despacho Anticipado no es obligatorio ingresar la mercancía a depósitos o almacenes, sino que puede ser entregada directamente en el punto de llegada.

Pero, ¿qué es el punto de llegada?

- El punto de llegada son aquellas áreas consideradas zonas primarias en las que se realicen operaciones vinculadas con el ingreso de mercancías al país.
- Las zonas primarias son parte del territorio aduanero que comprende los puertos, aeropuertos, terminales terrestres, centros de atención en frontera para las operaciones de embarque, desembarque, movilización o despacho de las mercancías y las oficinas, locales o dependencias destinadas al servicio directo de una aduana. Adicionalmente, puede comprender recintos aduaneros, espacios acuáticos o terrestres, predios o caminos habilitados o autorizados para las operaciones mencionadas. Esto incluye a los almacenes y depósitos de mercancía que cumplan con los requisitos establecidos en la normatividad vigente y hayan sido autorizados por la administración aduanera.

Como ya señalamos, el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos punitivaiza que las mercancías son «despachadas en el punto de llegada, sin traslado temporal a depósitos u otros recintos». Esta obligación, implementada en el artículo 113 de la Nueva Ley General de Aduanas, afirma que «la compañía transportista o su representante entrega las mercancías en el punto de llegada sin obligatoriedad de su traslado temporal a otros recintos que no sean considerados punto de llegada».

De esta manera, el nuevo proceso de despacho anticipado da una ventaja real en lo que a tiempos de entrega de la carga se refiere, pues no solo permite enviar la información de manera anticipada y retirar la mercancía antes de la determinación de los tributos aduaneros a pagar, sino que ahora también podemos elegir si queremos retirar dichas mercancías directamente desde el puerto o aeropuerto, sin tener que ingresar a un depósito o almacén. Esto, como resulta claro, ahorra el costo de importación.

Es importante agregar que la Nueva Ley General de Aduanas impone al Ministerio de Transportes y Comunicaciones la obligación de que dicho sector garantice que los puertos, aeropuertos o terminales terrestres internacionales cuenten con:

- Instalaciones adecuadas para el desempeño apropiado de las funciones de la administración aduanera.
- Patio de contenedores o de carga y zonas de reconocimiento físico y de desconsolidación de mercancías, proporcionales al movimiento de sus operaciones.

En efecto, si bien es cierto que entregar las mercancías directamente en el punto de llegada es un beneficio y una ventaja para el importador en cuanto a tiempo de entrega se refiere, el punto de llegada debe tener todos los elementos necesarios para que la autoridad aduanera pueda desempeñar eficientemente su trabajo de verificación y autorización del levante.

Para ello, en el caso de que las mercancías deban ser sometidas a un reconocimiento documental o físico, el punto de llegada (entiéndase puerto, aeropuerto o terminal terrestre internacional) debe contar con un lugar designado para la apertura de contenedores y verificación de la carga, así como con oficinas debidamente designadas para el personal de la autoridad aduanera y sistemas que permitan interconectarse con el sistema principal de la aduana.

En resumen, con los nuevos cambios legislativos en el despacho de mercancías, derivados de los compromisos asumidos por el Perú a partir del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, la importación de mercancías podrá realizarse de manera más automatizada, garantizada y rápida, eliminando los sobrecostos innecesarios y reduciendo tiempos en beneficio del consumidor final.

6. ENVÍOS DE ENTREGA RÁPIDA (*EXPRESS SHIPMENTS*)

Con el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, el Perú reguló un nuevo procedimiento aduanero especial que permite garantizar el envío de mercancías de manera rápida y eficiente a través del sistema «puerta a puerta».

Si bien es cierto que, con el nuevo despacho anticipado con garantía, la mercancía tiene el beneficio de poder ser retirada de la aduana en no más de 48 horas, existe un sistema mundialmente establecido conocido como el *sistema express* o *servicio door to door* (puerta a puerta) que el Perú no tenía debidamente legislado o regulado, evitando que sus beneficios pudieran ser aprovechados por todos los peruanos.

La peculiaridad de este servicio, que usualmente tiene un costo superior al de transporte de mercancías marítimo o aéreo por la logística compleja que involucra, es que puede ser prestado por empresas o compañías especializadas en el recojo,

embalaje, tramitación aduanera, transporte, desaduanaje y entrega de la mercancía al destinatario en el lugar solicitado.

Sin embargo, de nada sirve contratar un servicio de entrega rápida si una vez que las mercancías arriban al punto de llegada no pueden ser retiradas de manera rápida. El servicio rápido que el usuario hubiese estado esperando no podría ser cumplido por la empresa prestadora del servicio debido a una demora injustificada durante el pase de las mercancías por la aduana de destino. Muchas veces este tipo de demoras se atribuye a engorrosos y largos procedimientos de despacho o a una indebida legislación que no se condice con la realidad de las operaciones *express*.

Así, el Perú, siguiendo la tendencia mundial de comercio exterior, decidió establecer y reglamentar el procedimiento de envíos de entrega rápida de la siguiente manera:

Artículo 5.7 del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos

Cada Parte adoptará o mantendrá procedimientos aduaneros expeditos para envíos de entrega rápida, así como procedimientos aduaneros apropiados de control y selección. Estos procedimientos deberán:

- prever un *procedimiento aduanero separado y expedito* para envíos de entrega rápida;
- prever la *presentación y procesamiento de la información* necesaria para el despacho de un envío de entrega rápida, *antes del arribo* del envío de entrega rápida;
- permitir la presentación de *un solo manifiesto que ampare todas las mercancías* contenidas en un envío transportado por un servicio de entrega rápida, de ser posible, a través de medios electrónicos;
- en la medida que sea posible, prever el *despacho de ciertas mercancías con un mínimo de documentación*;
- en circunstancias normales, prever el *despacho de envíos de entrega rápida dentro de las seis horas siguientes a la presentación de los documentos aduaneros necesarios*, siempre que el envío haya arribado;
- aplicar *sin consideración del peso o valor de aduana*; y
- en circunstancias normales, prever que *no se fijará aranceles o impuestos, y no se exigirán documentos formales de entrada a los envíos de entrega rápida valorados en US\$ 200 o menos*.

Asimismo, el capítulo de comercio transfronterizo de servicios del tratado establece en su anexo 11 - D que «para efectos de este Acuerdo, los servicios de envío rápido significan la expedita recolección, transporte y entrega de documentos, materiales impresos, paquetes, mercancías u otros artículos mientras que se tienen localizados y se mantiene el control de estos artículos durante todo el suministro del servicio. Los servicios de envío urgente no incluyen (i) servicios de transporte aéreo; (ii) servicios suministrados en el ejercicio de facultades gubernamentales, o (iii) servicios de transporte marítimo».

Por su parte, en el glosario de la Nueva Ley General de Aduanas se establece:

- Envíos de entrega rápida: documentos, materiales impresos, paquetes u otras mercancías, sin límite de valor o peso, que requieren traslado urgente y disposición inmediata por parte del destinatario, transportados al amparo de una guía de envíos de entrega rápida.
- Guía de envíos de entrega rápida: documento que contiene el contrato entre el consignante o consignatario y la empresa de servicio de entrega rápida.
- Manifiesto de envíos de entrega rápida: información de medio de transporte, bultos, y descripción de mercancía.

La implementación de la obligación asumida en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en la Nueva Ley General del Aduanas ha permitido que se considere como Operador de Comercio Exterior a las empresas de servicios de entrega rápida.

Estas empresas deben estar debidamente reconocidas por la autoridad aduanera siempre y cuando cumplan con los requisitos de control permanente de la cadena de importación - exportación. Es decir, para poder adquirir el estatus de empresa de entrega rápida y gozar de los beneficios del sistema, no basta con constituirse y señalar que la empresa se va a dedicar como giro de negocio a la prestación de dicho servicio, sino que deberá cumplir además con una serie de obligaciones aduaneras específicas, como mantener un control total y permanente de las mercancías desde su recojo hasta su entrega al destinatario final, mantener una garantía a favor de la autoridad aduanera y tener un recinto adecuado para que la autoridad aduanera pueda cumplir con sus funciones de control y verificación.

Dentro de los beneficios que el procedimiento de entrega rápida establece se pueden enumerar los siguientes:

- Levante dentro de las seis horas siguientes a la presentación de los documentos aduaneros necesarios, siempre que el envío haya arribado. Es decir, que los trámites aduaneros para la verificación y control de las mercancías no pueden ni deben tomar más de dicho tiempo máximo.
- Exención del pago de derechos arancelarios a los envíos de entrega rápida de mercancías hasta por un valor de US\$ 200. Esto debido a que el costo de operación de los sistemas aduaneros y personal de la autoridad aduanera superaría largamente el costo que supondría el cobro de tales derechos aduaneros.

Sin embargo, es importante recalcar que dicha inafectación surtirá efecto única y exclusivamente cuando la mercancía no constituya parte de un envío mayor. En caso que los envíos se hayan fraccionado de manera tal que cada parte no supere el monto

máximo de US\$ 200 con la finalidad de evadir el pago de los tributos, se cobrarán no solo dichos tributos sino se aplicarán las multas y sanciones penales correspondientes.

Otro punto a tener en cuenta en el sistema de envíos de entrega rápida es que este no limita el envío de mercancías a un peso o valor máximo. Es decir, el sistema permite enviar cualquier tipo de mercancía lícita, independientemente del peso, valor, medida o cantidad. Sin perjuicio de ello, en caso de mercancías superiores en valor a los US\$ 200, se requerirá la presentación de documentación más detallada. Una vez cumplidos los requerimientos de la autoridad aduanera, el plazo de las seis horas como máximo empezará a correr.

Por lo tanto, a través de la implementación del nuevo sistema de envíos de entrega rápida, el Perú ingresa al nivel de las economías más avanzadas que mantienen procedimientos separados y expeditos para la tramitación de este tipo de despachos, los cuales, considerando el servicio que prestan las empresas dedicadas a esta rubro, permitirán que las mercancías puedan ser recogidas y entregadas en el lugar de destino, cubriendo las necesidades de la persona que contrató el servicio y evitando demoras y sobrecostos innecesarios para el importador o exportador.

7. RESOLUCIONES ANTICIPADAS

Imagínese que usted realiza su primera exportación al mercado norteamericano o a cualquier país con el que el Perú tiene un tratado de libre comercio. O si usted es importador, imagínese ingresando un gran cargamento de mercancía al amparo de dichos tratados con miras a beneficiarse de la reducción arancelaria que estos permiten.

Los nuevos tratados de libre comercio traen consigo una serie de regulaciones de carácter técnico que muchas veces son difíciles de comprender por los usuarios aduaneros. Por ello, es muy importante que antes de realizar una operación de exportación o importación, usted tenga la certeza y la garantía de que su producto cumple con las exigencias del acuerdo y que, por lo tanto, a futuro no va a tener problemas aduaneros en caso que la mercancía sea inspeccionada o verificada por la autoridad aduanera.

Es así que el Perú ha regulado en cada uno de sus tratados comerciales el derecho a la obtención de resoluciones anticipadas como garantía previa a la realización de importación o exportación de la mercancía.

¿Pero qué es una resolución anticipada? Una resolución anticipada es un pronunciamiento administrativo oficial de la autoridad competente, que otorga un derecho al solicitante de manera previa a la importación de la mercancía a su territorio o a la exportación de la mercancía al territorio de la otra parte.

Así, el importador, exportador o productor de una mercancía (o su representante) puede solicitar a la autoridad competente del país importador que emita una resolución anticipada sobre ciertos temas técnicos establecidos en los tratados de libre comercio.

Así como ejemplo, podemos citar lo que el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América establece en su artículo 5.10:

«Cada Parte emitirá antes de la importación de mercancías hacia su territorio una Resolución Anticipada por escrito a petición escrita de un importador en su territorio o de un exportador o productor en el territorio de la otra Parte respecto de:

- Clasificación arancelaria;
- La aplicación de criterios de valoración aduanera para un caso particular, de conformidad con la aplicación de las disposiciones contenidas en el Acuerdo de Valoración Aduanera;
- La aplicación de devoluciones, suspensiones u otras exoneraciones de aranceles aduaneros;
- Si una mercancía es originaria de acuerdo con el capítulo 4;
- Si una mercancía reimportada al territorio de una Parte luego de haber sido exportada al territorio de la otra Parte para su reparación o alteración es elegible para el tratamiento libre de aranceles de conformidad con el artículo 2.6;
- Marcado de país de origen;
- La aplicación de cuotas;
- y los demás asuntos que las Partes acuerden».

Como ejemplo de los beneficios que este sistema de resoluciones anticipadas brinda al usuario aduanero pondremos el siguiente ejemplo:

Usted tiene la gran oportunidad de hacer un negocio internacional exportando confecciones a Estados Unidos. Para ello, usted deberá estar seguro de que, al amparo del Tratado de Libre Comercio, cuando las mercancías lleguen a la aduana americana no deberán pagar arancel alguno debido a los beneficios que otorga el tratado.

Sin embargo, nótese que los beneficios que el tratado otorga se dan únicamente cuando todos los requisitos relacionados con la mercancía han sido cumplidos previamente. Por ejemplo, en el caso de las confecciones, deberá cumplirse con los criterios de origen establecidos en el capítulo 4 del tratado, incluyendo los porcentajes mínimos de insumos y su procedencia. En caso de no cumplir con dichos requisitos mínimos de origen, su mercancía no será considerada como «elegible» para el tratado y, por lo tanto, tendrá que pagar la totalidad de aranceles como si fuera un producto de cualquier país con el que no se tuviese tratado de libre comercio.

Por lo tanto, antes de llegar a una situación en donde su mercancía sea «descalificada» para acogerse a los beneficios del tratado, usted querrá asegurarse que esta

cumple con los requisitos de origen del tratado. Para ello, es probable que deba usted enviar una muestra del producto a exportar con la finalidad de que la autoridad competente de Estados Unidos, u otro país con el que Perú tenga acuerdos comerciales, le expida, antes de la exportación, una resolución anticipada que asegure que su producto es elegible para el tratamiento del acuerdo, o en su defecto, que establezca que su producto no cumple con las condiciones mínimas, permitiéndole corregir a tiempo la producción antes de generar mayores perjuicios tanto a su cliente como a la economía de su empresa.

En ese orden de ideas, una resolución anticipada constituye una herramienta importantísima para el exportador peruano, con el fin de evitar problemas y sorpresas al momento de enviar las mercaderías solicitadas por su comprador. A su vez, es de gran ayuda para el importador que, antes de traer la mercancía, prefiera tener la seguridad de que la autoridad competente no cambiará los criterios de evaluación de dicha mercancía.

Es importante anotar que una vez que una resolución anticipada ha sido emitida se convierte en un pronunciamiento oficial y vinculante, con lo cual genera la garantía y seguridad necesaria para el solicitante. Ahora bien, en la expedición de una resolución anticipada se establecen ciertos criterios mínimos que se enumeran a continuación:

- En la mayoría de los casos, la resolución anticipada se deberá emitir como máximo dentro de los 150 días siguientes a la presentación de la solicitud. El plazo comenzará a computarse una vez que se hayan presentado todos los elementos y pruebas solicitados por la autoridad competente;
- De ser necesario, la autoridad competente puede solicitar una muestra de la mercancía sobre la cual se requiere una resolución anticipada;
- Al emitir una resolución anticipada se tomarán en cuenta los hechos, pruebas y circunstancias que el solicitante haya presentado;
- Las resoluciones anticipadas entrarán en vigor a partir de la fecha de su emisión u otra fecha especificada en la propia resolución, *siempre que los hechos y circunstancias establecidos en la misma no hayan cambiado*;
- La resolución anticipada puede modificarse o revocarse antes de que sea notificada al solicitante. Solo se puede modificar o revocar retroactivamente cuando la información presentada por el solicitante fuera falsa o incorrecta.
- Las resoluciones anticipadas emitidas por la autoridad competente deben ponerse a disposición del público, siempre sujetas a la regulación sobre confidencialidad;
- Si un solicitante proporciona información falsa u omite hechos o circunstancias relevantes, o cuando haga uso de la resolución no actúa de conformidad

con los términos y condiciones de tal resolución, se pueden aplicar las sanciones civiles, penales y administrativas a que haya lugar.

Es importante tener en cuenta que las resoluciones anticipadas no son consideradas simples consultas (establecidas en el artículo 9 de la Nueva Ley General de Aduana), sino por el contrario, son consideradas actos administrativos que generan derechos particulares y, por lo tanto, mantienen un carácter vinculante, pudiendo estar sujetas a los recursos administrativos establecidos en la Ley 27444 (Ley del Procedimiento Administrativo General).

En resumen, la nueva regulación aduanera derivada del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos ha permitido la creación de una institución jurídico - aduanera que garantiza el cumplimiento de una serie de criterios y obligaciones de manera previa a la importación de las mercancías, lo cual genera seguridad, previsibilidad y tranquilidad a los usuarios del comercio exterior.

EL COMERCIO DE SERVICIOS EN EL PERÚ

Javier Illescas

1. INTRODUCCIÓN

A inicios de la década de 1990 el Perú llevó a cabo un conjunto de reformas económicas ligadas a la recuperación de la estabilidad macroeconómica, el funcionamiento de los mercados y la generación de mayor competencia a través de la liberalización de los mercados de bienes y servicios, no retraídas a pesar de las presiones políticas de diversos grupos de interés, al punto que hoy se consideran parte de las fortalezas que han permitido que el Perú pueda sobrellevar diversos choques externos, incluyendo la actual crisis financiera internacional. Con relación a esas reformas, este capítulo trata de los esfuerzos relacionados a la liberalización de los mercados de servicios y la evolución del comercio de servicios desde una perspectiva de largo plazo. Sin embargo, antes de llegar a esos puntos, es pertinente dar un panorama general del significado actual del comercio internacional de servicios.

De acuerdo con la OCDE (2008), el valor agregado mundial de la producción de servicios es de 70% y el empleo que crea el 40% de los totales respectivos. Sin embargo, su inmaterialidad generó en algún momento amplias discusiones conceptuales acerca de su definición, así como otras relativas a la medición de su producción, consumo y comercio. Con respecto a lo primero, en 1993 el Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas precisó la definición de los servicios, de manera que algunos servicios posean cualidades que antes solo eran reservadas a bienes. Así, a la definición ya existente respecto de que:

[...]

–Los Servicios no son entidades separadas sobre los cuales derechos de propiedad pueden ser establecidos.

–Ellos son producidos para ser solicitados.

–Ellos no pueden ser transados separadamente de su producción.

–Cuando su producción se completa ellos deben haber sido provistos a los consumidores».

Se añadió que:

Hay un grupo de industrias generalmente clasificadas como industrias de servicios que producen cosas que tienen muchas de las características de los bienes, i.e. aquellas industrias relacionadas con la provisión, almacenaje, comunicación y diseminación de información, asesoría y entretenimiento en el sentido más amplio de esos términos —la producción de información general o especializada, noticias, reportes de consultoría, programas de computación, películas, música, etcétera. Los productos de estas industrias, sobre los cuales los derechos de propiedad pueden ser establecidos a menudo son almacenados en objetos físicos de papel, cintas, discos, etcétera, los que pueden ser transados como bienes ordinarios. Sean caracterizados como bienes o servicios, estos productos poseen la característica común esencial de que pueden ser producidos por una unidad y ofrecidos por otra, haciendo así posible la división del trabajo y la emergencia de mercados¹.

En el ámbito de comercio internacional de servicios, la solución práctica establecida en las negociaciones internacionales multilaterales de la OMC fue distinguir cuatro modos de prestación: comercio transfronterizo (modo 1); consumo en el exterior (modo 2); presencia comercial (modo 3) y movimiento temporal de personas (modo 4). Ejemplos en cada modo pueden ser la prestación de servicios de asesoría financiera de buena calidad y precio competitivo desde otro país (modo 1); el consumo de servicios de cirugía estética o gastronómica en el país por parte de consumidores temporales foráneos (modo 2); la presencia comercial de servicios de telecomunicaciones en el territorio nacional (modo 3), o la prestación temporal de servicios de especialistas informáticos en el país (modo 4).

Aun cuando el modo bajo presencia comercial, ligado a las inversiones, es el de mayor relevancia económica mundial relativa —así como el de mayor facilidad de seguimiento y medición—, en general la apertura comercial de los servicios en los cuatro modos mencionados es susceptible de conllevar los mismos tipos de beneficios esperados de aquella en bienes, en términos de eficiencia en la asignación de recursos y bienestar de los consumidores.

Al respecto, Matoo y Stern (2006) resaltan del siguiente modo las ventajas teóricas de la liberalización de servicios:

La liberalización del comercio de servicios, acompañada por la reforma de políticas complementarias, puede conducir a mejoramientos del rendimiento tanto sectorial como de toda la economía.

¹ OECD (2008), página 9, que a su vez cita al EC - Eurostat, IMF, OECD, UN, & WB (1993), párrafo 6.13.

En el ámbito sectorial:

Eliminar barreras al comercio de servicios en un sector particular probablemente lleve a precios más bajos, mejor calidad y mayor variedad. Como en el caso del comercio en bienes, las restricciones al comercio de servicios reducen bienestar debido a que crean una brecha entre precios nacionales y extranjeros, ocasionando una pérdida para los consumidores mayor que el aumento del excedente del productor y la recaudación del gobierno. Varios estudios empíricos sectoriales apoyan esta afirmación. Desde que muchos servicios son insumos de la producción, la ineficiente oferta de tales servicios actúa como un impuesto sobre la producción e impide la realización de ganancias significativas de productividad. Mientras los países reducen aranceles y otras barreras al comercio de bienes, las tasas de protección efectiva de las industrias manufactureras pueden llegar a ser negativas si continúan siendo confrontadas con precios de insumos más altos de lo que serían si los mercados de servicios fueran competitivos.

Un mayor beneficio de la liberalización probablemente sea el acceso a una más amplia variedad de servicios cuya producción esté sujeta a economías de escala. Los consumidores derivan no solo un beneficio directo desde la diversidad en servicios tales como restaurantes y entretenimiento, sino también un beneficio indirecto debido a que una mayor variedad de productores de servicios más especializados, tales como telecomunicaciones y finanzas, pueden reducir los costos tanto de la producción de bienes como de la de servicios (Ethier, 1982; Copeland, 2001). En tales circunstancias, puede demostrarse que mercados más pequeños tienen un fuerte interés en liberalizar el comercio de productores de servicios, pues ello puede compensar algunos de los incentivos que tienen las firmas para ubicarse en mercados más grandes (Markusen, 1989) (Matoo, A. & Stern, R., 2006).

El texto anterior refleja los argumentos clásicos de ganancias mutuas del comercio y determinación de patrones del comercio de las teorías de ventajas comparativas de un lado y la de economías de escala y mercados imperfectos del otro. Así, por ejemplo, implica que las ganancias de bienestar y eficiencia podrían ser mayores si el Perú no limitara la producción de servicios de empresas extranjeras establecidas dentro del país bajo el modo 3 en servicios de transporte acuático, pues al no limitarla haría que los costos del servicio de transporte de carga de exportaciones e importaciones fuesen menores.

En el caso del Perú, la liberalización comercial unilateral llevada a cabo a inicios de la década de 1990 contribuyó a la mejora de los niveles de bienestar de la población y de la eficiencia productiva, que se ha retroalimentado con la simultánea liberalización unilateral del comercio de bienes. Al respecto, no existe una evaluación econométrica integral de impacto sobre bienestar y eficiencia de ambas liberalizaciones comerciales, medido de manera separada de la contribución de otras políticas,

tales como las mejoras de la disciplina de las políticas macroeconómicas y la desregulación de mercados (eliminación de controles de precios); sin embargo, aun cuando no es pretensión de este capítulo realizar esa tarea, sí lo es presentar los principales aspectos de la liberalización unilateral de la década de 1990, el rol de las negociaciones comerciales más importantes que han incluido compromisos en liberalización del comercio de servicios, y la evolución de dicho comercio en los últimos dieciocho años.

Bajo dichos propósitos, este capítulo se organiza del siguiente modo: la sección 2 describe los principales aspectos de la liberalización comercial unilateral de la década de 1990; la sección 3 se refiere a las negociaciones comerciales de servicios; la sección 4 aborda la evolución del comercio de servicios en la década de 1990, y finalmente, en la sección 6 se establecen algunas conclusiones y recomendaciones de política.

2. LA LIBERALIZACIÓN DE INICIOS DE LA DÉCADA DE 1990

2.1 Antecedentes

La inconsistencia de políticas macroeconómicas del primer periodo presidencial de Alan García (1985-1990) tuvo en la hiperinflación resultante el indicador más representativo de una pésima gestión, con inmensas consecuencias negativas sobre el bienestar económico de la población. Sin embargo, si bien en el ámbito macroeconómico la creación de financiamiento inflacionario por el Banco Central de Reserva para cubrir el déficit del Tesoro fue la principal causante de dicha hiperinflación, también contribuyeron a tan mal rendimiento económico las distorsiones aplicadas en diversos mercados.

Solo para dar una idea básica de las distorsiones referidas, precios clave como la tasa de interés y el tipo de cambio, así como los de los combustibles y alimentos básicos (azúcar, leche, fideos, aceites, arroz, entre otros) estaban controlados por debajo de su valor de mercado; los aranceles hacia el final del mandato en julio de 1990 eran de un promedio de 63% con una dispersión de 24 puntos (había hasta 56 tasas nominales al incluirse las sobretasas) y en los mercados de servicios existían tratos discriminatorios a prestadores extranjeros bajo el modo de presencia comercial (por ejemplo, reserva de la prestación de servicios de telefonía fija al Estado o reserva de carga de productos peruanos en favor de las empresas navieras nacionales). Si a ello agregamos que, para los mercados de capitales internacionales, el país era no elegible como sujeto de crédito, el contexto económico era muy desfavorable para generar eficiencias productivas o mayor bienestar al consumidor.

Es bajo este contexto que, desde el inicio del primer periodo presidencial de Alberto Fujimori (1990-1995), de manera simultánea la política económica se

orientó a: (i) la estabilización macroeconómica, a través de políticas monetaria y fiscal más disciplinadas, con el fin de abatir la hiperinflación; (ii) la eliminación de las distorsiones económicas asociadas a los controles de precios, y (iii) la liberalización de la economía en los mercados de bienes (reducción drástica de aranceles y eliminación de barreras no arancelarias), la eliminación de barreras comerciales en los mercados de servicios (en particular los tratos discriminatorios) y la liberalización de los flujos de capitales.

Debe remarcarse que la envergadura de tales reformas solo fue posible por el *momentum* existente. Hacia el final de la gestión del presidente García, la hiperinflación no era el único problema, ya que en general todos los indicadores económicos estaban marcadamente deteriorados. Así, tal como se aprecia en el gráfico 1, la tasa de variación el PBI había caído de 7,7% en 1987 a -9,4% en 1988, -13,4% en 1989 y -5,1% en 1990; asimismo, como producto de la pérdida de competitividad de la economía, asociada a la hiperinflación, las Reservas Internacionales Netas (RIN) cayeron continuamente desde 1985 y se situaron en un nivel negativo de US\$ 135 millones al final del gobierno en julio de 1990, pese a tardíos e incompletos esfuerzos de estabilización de la economía a partir de devaluaciones de la moneda nacional. Por otra parte, en el gráfico 2 se aprecia cómo el déficit económico del Sector Público no Financiero (SPNF) creció de 3,6% en 1985 a 8,7% en 1990 (con picos de 10,0% y 11,8% en 1988 y 1989, respectivamente), mientras que la presión tributaria del gobierno central cayó casi continuamente de 15,0% en 1985 a 10,9% en 1990. Finalmente, cabe mencionar que el producto *per cápita*, cayó en términos reales en 10,1% entre 1985 y 1990.

Bajo un contexto como el descrito, en general existió amplio espacio para reformas económicas profundas sin mayor resistencia política y social, las cuales en el caso de servicios se vieron adicionalmente facilitadas por aspectos tales como que los gremios de servicios estaban menos cohesionados que aquellos de bienes y a que una proporción importante de la prestación de servicios clave estaban en manos del Estado (por ejemplo, telecomunicaciones y financieros) y posteriormente fue privatizada.

Las medidas de liberalización de la economía que promovió el gobierno de Fujimori entre 1990 y 1991 incluyeron tanto bienes como servicios. Mientras que en el caso de los bienes las reducciones arancelarias y la eliminación de barreras no arancelarias se llevaron a cabo a través de decretos supremos², en el caso de los servicios esto se hizo a través de decretos legislativos, en virtud de las facultades delegadas por el Congreso al Ejecutivo en 1991 (Ley 25327).

² En el caso de aranceles según la Constitución Política de 1979 y posteriormente también con la de 1993 (artículos 74 y 108, inciso 20).

Gráfico 1
Variación PBI y nivel de RIN 1980-1990

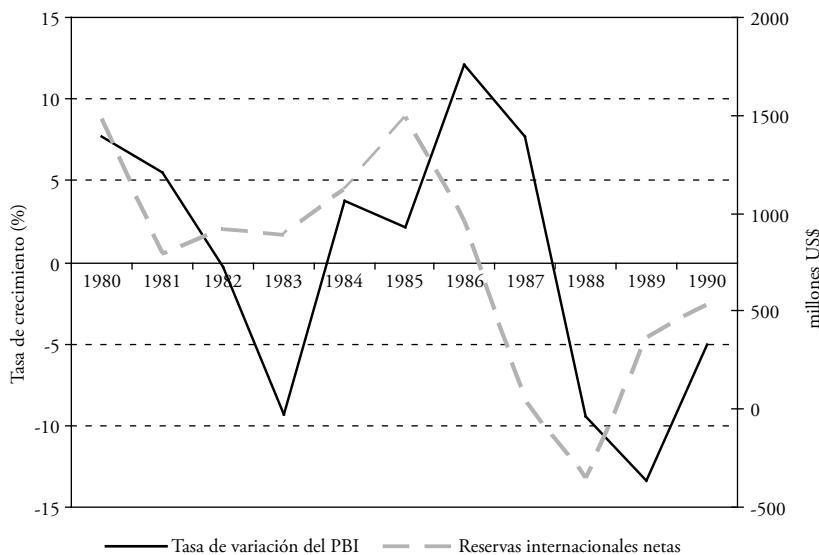
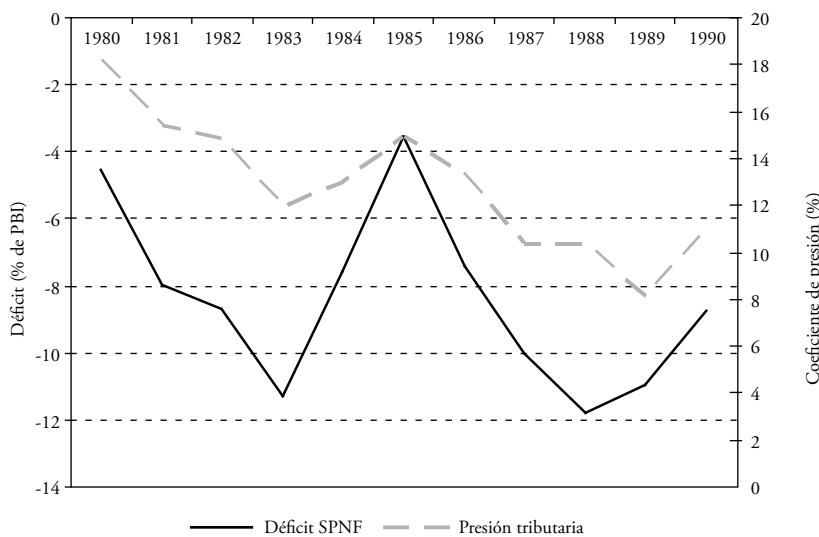


Gráfico 2
Déficit SPNF y presión tributaria



2.2 Las normas marco de liberalización de servicios

En el marco de las facultades legislativas delegadas, en tiempo en extremo corto se promulgó un amplio conjunto de medidas de alcance general y de aplicación a bienes y servicios, las que en este último caso en esencia eliminaron o redujeron sustancialmente los tratos discriminatorios a los prestadores extranjeros para el caso del modo de presencia comercial y en alguna medida para el movimiento temporal de personas (modo 4). Como se verá posteriormente, varios aspectos de estas normas marco fueron luego incorporadas en la nueva Constitución Política de 1993. Las normas de alcance general fueron las siguientes:

- Ley del Régimen de Estabilidad Jurídica para las Inversiones Extranjeras (Decreto Legislativo 662).
- Ley de Garantía de Libertad de Comercio Interior y Exterior (Decreto Legislativo 668).
- Ley de Contratación de Extranjeros (Decreto Legislativo 689).
- Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (Decreto Legislativo 757).
- Constitución Política del Perú de 1993.

2.2.1 Ley del Régimen de Estabilidad Jurídica a las Inversiones Extranjeras (Decreto Legislativo 662)

En sus artículos 1 y 2, esta norma provee garantías a las inversiones extranjeras y las protege bajo el principio de trato nacional al declarar la igualdad de condiciones para los inversionistas nacionales y extranjeros en cualquier ámbito económico dentro del Perú:

Artículo 1. El Estado promueve y garantiza las inversiones extranjeras efectuadas y por efectuarse en el país, en todos los sectores de la actividad económica y en cualesquiera de las formas empresariales o contractuales permitidas por la legislación nacional.

[...] Artículo 2. Los inversionistas extranjeros y las empresas en las que éstos participan tienen los mismos derechos y obligaciones que los inversionistas y empresas nacionales, sin más excepciones que las que establecen la Constitución Política del Perú y las disposiciones del presente decreto legislativo. En ningún caso el ordenamiento jurídico nacional discriminará entre inversionistas ni entre empresas en función a la participación nacional o extranjera en las inversiones.

Adicionalmente, el Decreto Legislativo 662 contiene disposiciones que autorizan automáticamente las inversiones extranjeras y señalan que estas se sujetan a las mismas condiciones de derechos de propiedad intelectual que las nacionales.

2.2.2 Ley de Garantía de Libertad de Comercio Interior y Exterior (Decreto Legislativo 668)

Si bien los artículos 1, 2 y 4 de esta norma establecieron en general, para bienes y servicios, la garantía de libertad de comercio exterior e interior de ambos como aspecto fundamental para lograr el desarrollo del país; el libre acceso a la adquisición, transformación y comercialización de bienes y prestación de servicios y la existencia de una política de competencia contra prácticas monopólicas³, el artículo 5 resulta particularmente relevante para el caso de la liberalización de servicios financieros, desde que la libertad de tenencia y disposición de moneda extranjera está muy asociada a la liberalización de la cuenta de capitales y a la prestación de servicios transfronterizo (modo 1):

Artículo 5. El Estado garantiza la libre tenencia, uso y disposición interna y externa de la moneda extranjera, por las personas naturales y jurídicas residentes en el país; así como la libre convertibilidad de la moneda nacional a un tipo de cambio único.

Tal como en el caso del trato no discriminatorio al inversionista extranjero, posteriormente, la Constitución Política de 1993 recogerá varios aspectos de esta norma en su articulado.

2.2.3 Ley de Contratación de Extranjeros (Decreto Legislativo 689)

Esta Ley, asociada al modo 4 de prestación de servicios (movimiento temporal de personas), estableció la priorización del empleo de nacionales y límites máximos de contratación de extranjeros tanto al número de trabajadores extranjeros como a su participación en la planilla:

Artículo 4. Las empresas nacionales o extranjeras podrán contratar personal extranjero en una proporción de hasta el 20% del número total de sus servidores, empleados y obreros. Sus remuneraciones no podrán exceder del 30% del total de la planilla de sueldos y salarios.

³ Artículo 1. El Estado garantiza la libertad de comercio exterior e interior como condición fundamental para lograr el desarrollo del país.

Artículo 2. El Estado garantiza a los agentes económicos el libre acceso a la adquisición, transformación y comercialización de bienes, tanto finales como insumos y materias primas, y prestación de servicios.

«Artículo 4. Queda eliminado y prohibido todo tipo de exclusividad, limitación y cualquier otra restricción o práctica monopólica en la producción y comercialización de bienes y prestación de servicios de toda clase, incluyéndose aquellas realizadas por dependencias del Gobierno Central, entidades públicas, empresas comprendidas en la Ley 24948 y por cualquier organismo o institución del Estado».

Sin embargo, también introdujo excepciones a estos criterios, en función de las necesidades productivas, en particular cuando se trate de:

- personal profesional o técnico especializado;
- personal de dirección y/o gerencial de una nueva actividad empresarial o en caso de reconversión empresarial;
- profesores contratados para la enseñanza superior, o de enseñanza básica o secundaria en colegios particulares extranjeros, o de enseñanza de idiomas en colegios particulares nacionales, o en centros especializados de enseñanza de idiomas;
- personal de empresas del sector público o de empresas privadas que tengan celebrados contratos con organismos, instituciones o empresas del sector público;
- cualquier otro caso que se establezca por decreto supremo, siguiendo los criterios de especialización, calificación o experiencia.

2.2.4 Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (Decreto Legislativo 757)

Esta ley estableció de manera general la libertad de acceso a mercado y trato nacional en cualquier actividad ligada a inversiones, sea de bienes o servicios, y garantizó un tratamiento horizontal en la actividad económica, tal como se señala en los artículos 2 y 12, con la salvedad de los casos de potenciales inversiones en zonas de frontera, cuyo permiso dependerá de la dación de una norma específica, como señala el artículo 13:

Artículo 2. El Estado garantiza la libre iniciativa privada. La economía social de mercado se desarrolla sobre la base de la libre competencia y el libre acceso a la actividad económica.

Artículo 12. El Estado no establece tratamientos discriminatorios ni diferenciados en materia cambiaria, precios, tarifas o derechos arancelarios, entre los inversores y las empresas en que éstos participen, ni basándose en sectores o tipo de actividad económica o en la ubicación geográfica de las empresas. Tampoco podrá establecerlos entre las personas naturales nacionales o extranjeras.

Artículo 13. [...] En consecuencia, las personas naturales y jurídicas extranjeras podrán adquirir concesiones y derechos sobre minas, tierras, bosques, aguas, combustibles, fuentes de energía y otros recursos que sean necesarios para el desarrollo de sus actividades dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras del país, previa autorización otorgada mediante resolución suprema.

Las excepciones generales a estas reglas se encuentran en el artículo 9 y se refieren a consideraciones de higiene, seguridad industrial, conservación del medio ambiente y salud, lo cual no solo es razonable sino consistente con la normativa del Acuerdo General del Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC.

2.2.5 Constitución Política del Perú de 1993

En 1993, en un contexto de reordenamiento económico sobre la base de un esquema ortodoxo de política económica y en el marco de cierto caos político (en 1992 el gobierno cierra el Congreso) y acciones terroristas, se gesta una nueva Constitución Política que termina recogiendo en su Título III, sobre el Régimen Económico, los lineamientos de la política económica que venía siendo aplicada y que se orientaba a la estabilización macroeconómica y la eliminación de distorsiones en los mercados, en la línea de las reformas llevadas a cabo a través de los decretos legislativos promulgados entre 1991 y 1992.

De ahí que la nueva Constitución Política incluyó disposiciones consistentes con las normas marco mencionadas, en particular los artículos 61, 63, 64 y 71:

Artículo 61. El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios.

[...].

Artículo 63. La inversión nacional y la extranjera se sujetan a las mismas condiciones. La producción de bienes y servicios y el comercio exterior son libres. Si otro país o países adoptan medidas proteccionistas o discriminatorias que perjudiquen el interés nacional, el Estado puede, en defensa de éste, adoptar medidas análogas.

[...].

Artículo 64. El Estado garantiza la libre tenencia y disposición de moneda extranjera.

Artículo 71. En cuanto a la propiedad, los extranjeros, sean personas naturales o jurídicas, están en la misma condición que los peruanos, sin que, en caso alguno, puedan invocar excepción ni protección diplomática.

Sin embargo, dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido. Se exceptúa el caso de necesidad pública expresamente declarada por decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros conforme a ley.

Como ya se mencionó, estos artículos de la nueva Constitución Política dieron rango constitucional a las disposiciones de los decretos legislativos antes mencionados, en particular respecto de la política de competencia contra los abusos de posición de dominio (aunque ya no contra toda exclusividad y monopolios, como señala el artículo 4 del Decreto Legislativo 668); el trato no discriminatorio entre la

inversión nacional y extranjera (modo 3); la libre tenencia y disposición de moneda extranjera (libre movilidad de capitales, lo cual está asociado a la libertad de comercio transfronterizo financiero, modo 1) y la necesidad de declaración de necesidad pública para el acceso de los inversionistas extranjeros en el caso de proyectos en zonas de frontera (ahora por decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros y ya no por Resolución Suprema).

2.3 Las normas sectoriales de liberalización de los mercados de servicios

Como parte del paquete de decretos legislativos promulgados por el Poder Ejecutivo en 1991, se incluyó un conjunto de otros decretos asociados con la promoción de la inversión de sectores de servicios y se estableció de manera expresa en la mayor parte de ellos el trato no discriminatorio entre prestadores nacionales y extranjeros, o al menos la limitación de su alcance. La siguiente lista de decretos legislativos cubre la prestación de servicios tales como los de construcción, educación, postales, profesionales, saneamiento y transportes (aéreo, acuático, terrestre, ferroviario, multimodal, financieros, telecomunicaciones, principalmente:

- Ley de Obligaciones en Contratos de Ejecución de Obras bajo Licitaciones Públicas de entes del Estado (Decreto Legislativo 710).
- Ley de Fomento a la Inversión Privada (Decreto Legislativo 727).
- Ley de Promoción de Inversiones Privadas en Infraestructura de Servicios Públicos (Decreto Legislativo 758).
- Ley de Participación Organizada en la Prestación de Servicios Educativos (Decreto Legislativo 699).
- Ley de Servicios Postales (Decreto Legislativo 685).
- Ley de Contratación de Extranjeros (Decreto Legislativo 689).
- Ley del Ejercicio Profesional que requiere Colegiatura (Decreto Legislativo 711).
- Ley que declara Número Ilimitado de Traductores en el País (Decreto Legislativo 712).
- Ley de Extranjería (Decreto Legislativo 703).
- Ley de Promoción de la Inversión Privada en el Campo de Saneamiento (Decreto Legislativo 697).
- Ley de Promoción de Inversiones en Telecomunicaciones (Decreto Legislativo 702).
- Ley de Flexibilización de Procedimientos para facilitar el Acceso de Capitales y Empresas a la Prestación de Servicios Aéreos (Decreto Legislativo 670).
- Ley de Libertad del Servicio Ferroviario (Decreto Legislativo 690).
- Ley de Libertad de Rutas y Permisos de Operación en el Transporte Marítimo Internacional para las Empresas Navieras Nacionales (Decreto Legislativo 644).

- Ley de Libertad de Rutas en el Transporte Acuático Comercial de Tráfico Nacional o Cabotaje (Decreto Legislativo 683).
- Ley de Transporte Multimodal Internacional de Servicios (Decreto Legislativo 714).
- Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros (Decreto Legislativo 637).
- Ley de Libertad de Rutas y Permisos del Servicio Público de Transporte Terrestre Interprovincial de Pasajeros y Carga (Decreto Legislativo 640).
- Ley de Libertad de Tarifas de Servicios Públicos, Transporte Terrestre Interprovincial de Pasajeros y Carga (Decreto Legislativo 642).

Tanto durante el periodo de publicación de estas normas como en los años subsiguientes, se dictaron normas adicionales de liberalización en los mercados de servicios. Tales fueron los casos de la eliminación de la reserva de carga a favor de las empresas navieras nacionales (Decreto Supremo 020 - 91 - TC), la libertad para prestar servicios de educación a través de instituciones educativas particulares, con o sin finalidad lucrativa (Decreto Legislativo 882) o la liberalización de los servicios financieros a través de la nueva Ley General de Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (Ley 26702), estas dos últimas promulgadas en 1996 (Illescas, 1998).

Este contexto de apertura comercial en servicios se mantuvo estable a la fecha en que se inició negociaciones de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos, acuerdo que incluye capítulos de servicios, inversión, servicios financieros y telecomunicaciones de manera separada. Así, pese a que durante las negociaciones entre los años 2004 y 2005 ciertos grupos de interés lograron introducir algunas restricciones comerciales a través de la aprobación de leyes del Congreso de la República en transporte acuático y aéreo, lo fundamental de la liberalización comercial fue consolidado con los Estados Unidos y, posteriormente, en los acuerdos subsiguientes con Canadá, Chile (aunque sin incluir servicios financieros), la República Popular China y Singapur, y cuando concluyan negociaciones, también con la Unión Europea.

Si bien se podría pensar que unilateralmente las medidas de liberalización podrían eventualmente revertirse, las dificultades legales de hacerlo serían de dos tipos. Por un lado, la reintroducción de medidas de trato discriminatorio a inversionistas extranjeros (violaciones al trato nacional, de nación más favorecida o libertad de transferencias de dinero) contravendría lo establecido por los artículos 63 (trato no discriminatorio) y 64 (libre tenencia de moneda extranjera) de la Constitución Política, quedando sujetas a demandas ante el Tribunal Constitucional. Por otra parte, tales medidas no podrían darse con respecto a los países o bloques comerciales con los que se ha negociado acuerdos comerciales, pues ello supondría una violación de

un tratado internacional, los cuales contienen disposiciones legales que permiten que las partes afectadas interpongan demandas si se violan sus compromisos. Así, dependiendo del tipo de violación de compromisos, la demanda se puede entablar en el marco de foros internacionales de solución de controversias (inversionista-Estado, tales como el CIADI o UNCITRAL) o bajo aquel Estado a Estado. Estos son los casos, no solo de violaciones contra el trato nacional y al de nación más favorecida, sino de aspectos relativos a expropiaciones, transferencias de capitales al exterior, requisitos de desempeño, trato justo y equitativo, principalmente.

Una aclaración pertinente es que, según el AGCS, no se consideran como barreras comerciales las medidas orientadas a la supervisión prudencial en el ámbito financiero o de protección de valores sociales tales como salud humana, seguridad nacional, medio ambiente o de protección al consumidor. Así, por ejemplo, medidas que establezcan fianzas en la prestación de servicios aduaneros a los agentes de aduanas o capitales regulatorios (capital asignado) para autorizar la presencia comercial en el país en la prestación de seguros o de bancos, no suelen ser consideradas barreras comerciales, porque están orientadas a proteger en este caso al consumidor de los servicios. En el caso de los servicios de agente de aduana al dueño de la carga y en el caso de seguros o bancos al consumidor de los servicios derivados de dichas prestaciones de servicios⁴.

En particular, esta facultad se encuentra en el artículo VI de Reglamentación Nacional del AGCS, donde se dispone que las medidas sean aplicadas con criterios objetivos y transparentes y que no sean más gravosas de lo necesario para asegurar la calidad del servicio, con el fin de que no constituyan restricciones veladas de acceso al mercado. De manera particular para el caso de servicios financieros, el Anexo Sobre Servicios Financieros del AGCS implica lo mismo para este tipo de servicios. Incluso los compromisos internacionales no impiden a cada país regular sus servicios, siempre y cuando no apliquen medidas discriminatorias. Al respecto, el artículo 13 de Libertad del Comercio Interior y Exterior (Decreto Legislativo 668) es consistente con el AGCS:

Artículo 13. El Estado garantiza que la adopción de normas técnicas y reglamentos de cualquier índole no constituirá obstáculo al libre flujo y uso de bienes, tanto finales como insumos y materias primas, y servicios en el comercio exterior e interior; así como un tratamiento equitativo a los productos similares, sean de origen nacional u originarios de cualquier otro país.

A raíz de las negociaciones con los Estados Unidos, el Perú depuró su inventario de restricciones comerciales remanentes en servicios, las cuales son alrededor de

⁴ Por ello es que, en general, los países no permiten el comercio transfronterizo de servicios bancarios o de seguros, porque el consumidor local no podría contar con un supervisor estatal que lo proteja de prestadores fraudulentos por estar ubicados estos últimos en la jurisdicción de otro país.

veinticinco y que figuran en anexos del Acuerdo de Promoción Comercial (APC) entre el Perú y dicho país. Estos anexos reflejan y consolidan el enorme esfuerzo realizado a principios de la década de 1990 de liberalización unilateral del comercio de servicios, manteniendo restricciones ligadas a servicios de radiodifusión, audiovisuales, notariales, arquitectura, seguridad, taurinos, almacenes aduaneros, aéreos, acuáticos, portuarios, arqueológicos, energía y financieros (ver anexo).

3. LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES DE SERVICIOS

En el ámbito de negociaciones comerciales, formalmente lo más saltante han sido los resultados de negociaciones de liberalización de servicios en marcos tales como la OMC, la Comunidad Andina y los Tratados de Libre Comercio (TLC); sin embargo, en todos los casos el impacto a la fecha ha sido relativo.

En el caso de la OMC, las limitaciones de los compromisos radican en que estos han sido hechos solo para un conjunto sectores de servicios y que consolidan un grado de apertura comercial inferior al nivel real de apertura del Perú en dichos sectores.

En cuanto a la CAN, están vigentes un número de Decisiones que otorgan cierto grado de liberalización comercial en servicios de transporte (terrestre, aéreo, acuático y multimodal). Sin embargo, hacia 1998 se promulgó la Decisión 439, la cual creó un marco general de liberalización de mercados de servicios que nunca operó debido a la escasa voluntad efectiva del resto de miembros de liberalizar sus mercados de servicios, lo cual hizo que nunca se llevaran a cabo las rondas de liberalización regulares que pretendían crear un área de libre comercio en servicios.

Con relación a los TLC, si bien estos tratados contienen capítulos de servicios, inversión y servicios financieros, su impacto es incipiente, en la medida que aquel con los Estados Unidos de América recién está vigente desde febrero del 2009 y aquellos con Singapur y Canadá lo están desde agosto del mismo año. En el curso de este y el próximo año habrán de ponerse en vigencia otros tratados que incluyen varios de los capítulos mencionados, como aquellos con la República Popular China, Corea del Sur, Japón, los países del EFTA (Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein), Unión Europea y Chile.

Finalmente, es relevante mencionar que, desde la década de 1990, también se impulsó la negociación de Acuerdos Bilaterales de Protección de Inversiones (BIT por sus siglas en inglés) con alrededor de treinta países, entre europeos, asiáticos y latinoamericanos. Estos acuerdos suelen incluir algunos aspectos de liberalización (por ejemplo, cláusulas de trato nacional, trato a nación más favorecida, requisitos de desempeño, libertad de transferencias, entre otros), así como aspectos de protección de inversiones (por ejemplo, cláusulas de expropiación, trato justo y equitativo,

solución de controversias, principalmente). Sin embargo, su impacto como elemento de atracción de inversiones parece haber sido sólo complementario a la apertura unilateral en bienes y servicios llevada a cabo por el Perú y la mayor estabilidad económica y política alcanzada.

Dada su mayor relevancia relativa, se dedican dos subsecciones a los compromisos dentro de la OMC y del APC con los Estados Unidos de América.

3.1 Organización Mundial del Comercio

Luego de concretarse el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCNA o NAFTA) en 1993 y la Ronda Uruguay del GATT en 1994, aumentaron las iniciativas orientadas a iniciar o ampliar acuerdos de integración, no solo para crear zonas de libre comercio o uniones aduaneras en bienes sino también en servicios. Sobre estos últimos, el referente inmediato es el AGCS (o GATS por sus siglas en inglés)⁵, producto multilateral de la Ronda Uruguay, a partir del cual un número significativo de países miembros de la OMC hicieron sus ofertas de liberalización de mercados de servicios en 1995.

Sin embargo, dada la amplia liberalización unilateral realizada por el Perú a inicios de la década de 1990, en particular respecto de la presencia comercial o inversión, la base para hacer su oferta de compromisos en la OMC fue cómoda, tanto respecto de la realizada al final de la Ronda Uruguay para ciertos sectores de servicios como para las ofertas de liberalización en telecomunicaciones en 1996 y servicios financieros en 1997.

La arquitectura de las ofertas se dio bajo el esquema de listas positivas⁶. De acuerdo con dicha modalidad, un país oferta los sectores sobre los cuales va a establecer compromisos de liberalización, quedando los sectores de servicios no incluidos fuera del proceso de liberalización, hasta que se dé otra ronda de negociación de compromisos nuevos. En el Perú los compromisos específicos fueron definidos luego de coordinaciones entre el sector privado y el gobierno e incluyeron solo a aquellos sectores de servicios que desearon participar en la oferta peruana.

⁵ Los principios básicos del AGCS cubren a todos los sectores de servicios y en todos sus modos de prestación, en particular aquellos de trato de nación más favorecida (TNF), transparencia, razonabilidad y objetividad de las regulaciones domésticas (es decir, que no se constituyan en barreras de acceso al mercado), ausencia de restricciones a los pagos internacionales corrientes y de capitales, entre otros. Sin embargo, los principios de trato nacional y de acceso a mercados (ausencia de límites numéricos en número de operaciones, empleos, establecimientos, así como del establecimiento de monopolios o pruebas de necesidad) se realizaron a través de *compromisos horizontales*, para abarcar a todos los servicios, o *compromisos específicos* de liberalización para sectores particulares de servicios bajo el enfoque de listas positivas.

⁶ El esquema de listas positivas supone que se compromete la liberalización solo de una lista específica de servicios y modos de prestación, mientras que el esquema de listas negativas implica que el país liberaliza simultáneamente todos sus sectores, pero excluye de la liberalización una lista (reservas) para algunos de ellos o algunos modos de prestación.

Mientras los compromisos horizontales son aplicables a todos los sectores de la economía del País Miembro, los específicos se refieren a la presencia o ausencia de una limitación respecto de los principios de liberalización —acceso a mercados, trato nacional, trato a nación más favorecida o necesidad de presencia comercial como se entienden en el AGCS— en determinado sector o en algún modo de prestación de servicios. En el caso del Perú, los compromisos horizontales incidieron solo en el movimiento de personas naturales proveedoras de servicios y en el tratamiento a la inversión extranjera (presencia comercial), según el tenor de la legislación peruana vigente (a manera de ejemplo ver la tabla 1).

Tabla 1
Compromiso horizontal sobre el movimiento de personas naturales proveedoras de servicios

Las personas naturales y empleadas por empresas proveedoras de servicios en los sectores y subsectores de la lista ofrecida, que sean nacionales de los países miembros del GATS, pueden ingresar al Perú por un periodo no mayor a 3 años, el que podrá prorrogarse sucesivamente por plazos no mayores a 3 años. Dichas personas no podrán constituir más del 20 por ciento¹ del número total de los servicios empleados y obreros de la empresa, y sus remuneraciones no podrán exceder el 30 por ciento del total de la planilla de sueldos y salarios.

Los porcentajes no serán aplicables en los siguientes casos:

El proveedor de servicios extranjero es cónyuge, ascendiente, descendiente o hermano de peruano. El proveedor de servicios es nacional de un país que tenga un convenio de reciprocidad laboral o de doble nacionalidad con el Perú.

Personal de empresas extranjeras dedicadas al servicio internacional de transporte terrestre, aéreo o acuático con bandera o matrícula extranjera.

Personal extranjero que labore en empresas de servicios multinacionales o bancos multinacionales sujetos a normas legales dictadas para casos específicos.

Personal extranjero contratado en virtud de convenios bilaterales o multilaterales celebrados con el gobierno del Perú.

Inversionistas extranjeros que mantengan en el país, durante la vigencia de su contrato, un mínimo de unidades impositivas tributarias.

Artistas, deportistas o proveedores de servicios que actúan en espectáculos públicos en el territorio peruano, hasta por un máximo de tres meses al año.

Los empleados pueden solicitar exoneraciones de los porcentajes relativos al número de trabajadores extranjeros y su participación en la planilla de la empresa, si se trata de personal profesional o técnico especializado; si es personal de dirección y/o gerencia de una nueva actividad empresarial o de reconversión; si es personal contratado especializado para la enseñanza; si es personal de empresas públicas o privadas con contrato con el Estado; y en cualquier otro caso establecido por Decreto Supremo que lo amerite por su especialización.

La definición de las limitaciones en acceso a mercados y trato nacional están incluidas en la Ley de contratación de trabajadores extranjeros (Decreto Legislativo N.º 689) y su Reglamento (Decreto Supremo N.º 014-92.TR).

1/ El reglamento de la Ley General de Pesquería dispone la contratación mínima del 30% de tripulantes nacionales para las embarcaciones.

Fuente: Pereyra, José Luis. El comercio de servicios en el Perú 1991 - 1994 (1995). Banco Central de Reserva.

Por otra parte, un ejemplo de compromiso específico en servicios financieros es el de la tabla 2.

Tabla 2
Oferta peruana en servicios de seguros distintos de los seguros de vida

Modos de suministro:	1) Suministro transfronterizo	2) Consumo en el extranjero	3) Presencia comercial	4) Presencia de personas físicas
Sector o subsector	Limitaciones al acceso a los mercados por modos 1 al 4	Limitaciones al trato nacional por modos 1 al 4	Compromisos adicionales	
(b) Servicios de seguros distintos de los seguros de vida	(1) Sin consolidar	(1) Sin consolidar		
	(2) Sin consolidar	(2) Sin consolidar		
	(3) Ninguna	(3) Ninguna		
	(4) Sin consolidar, excepto lo indicado en los compromisos horizontales	(4) Sin consolidar, excepto lo indicado en los compromisos horizontales		

En este ejemplo de los servicios de seguros distintos de los seguros de vida, la frase *Sin consolidar* implica que, independientemente de si está o no liberalizada la prestación de dichos servicios bajo esos dos modos de prestación (comercio transfronterizo y consumo en el exterior) de acuerdo con la legislación peruana vigente, el Perú se reserva el derecho de imponer barreras de acceso si así lo considera. De igual modo se aplica este criterio en el caso de trato nacional en esos mismos dos modos de prestación.

Sin embargo, para el modo de suministro bajo presencia comercial, la palabra *ninguna* implica que no existen limitaciones actuales en la legislación peruana respecto del trato nacional y acceso a mercados y que incluso la oferta compromete el Perú a no imponer posteriormente ninguna barrera comercial en esos dos ámbitos, es decir, se trata de un compromiso pleno.

En el caso del modo de prestación a través del movimiento temporal de personas físicas (modo 4), se señala que el sector está *Sin consolidar, excepto lo indicado en los compromisos horizontales*, implicando que se mantiene la libertad de imponer restricciones si no las hubiera o mantener las existentes, salvo el grado de liberalización aplicable respecto de los límites de extranjeros que pueden emplearse de los compromisos horizontales (ver tabla 1), el cual queda consolidado.

Cabe añadir que, en el contexto de los compromisos en la OMC, existe la posibilidad de formular compromisos adicionales, los cuales, según el Artículo XVIII del

AGCS, son voluntarios y se refieren a otros tipos de medidas más ligadas a facilitación institucional o infraestructura que afecten al comercio de servicios. En el caso del Perú, solo en el sector de telecomunicaciones se incluyó compromisos adicionales como los de preservar los principios de libre y leal competencia, de obligación de interconexión, de servicio universal, de disponibilidad pública de criterios para otorgar licencias, de independencia del regulador (OSIPTEL), principalmente.

En particular, los sectores de servicios en los que el Perú ha hecho compromisos son los de publicidad y esparcimiento, culturales y deportivos, distribución, hostelería y restaurantes, transportes, seguros y reaseguros, profesionales y telecomunicaciones. Sin embargo, de un lado la oferta de servicios hecha por el Perú es muy limitada en cuanto a sectores de servicios, y de otro lado, incluso en varios de los sectores que compromete deja *Sin consolidar* (no hay compromiso) los modos de prestación 1 y 2 en trato nacional y acceso a mercados, y las consolidaciones de apertura limitadas al modo 3 de prestación son limitadas. Este rasgo ha sido muy común entre los países Miembros, al haber preferido dejar un espacio precautorio para decisiones futuras en cuanto a su política de apertura en servicios.

Cabe mencionar que, respecto del Trato de Nación más Favorecida, los países establecieron listas de excepciones, que en el caso del Perú incluyó excepciones a las limitaciones horizontales sobre movimiento de personas naturales proveedoras de servicios con países con los que existan convenios de reciprocidad o doble nacionalidad y cuando se promueven inversiones. Asimismo, incluyó excepciones a limitaciones sectoriales en transporte terrestre y marítimo con países de la Comunidad Andina; transporte terrestre con otros países de la ALADI; servicios de esparcimiento, culturales y deportivos con gran número de países latinoamericanos y servicios de intermediación financiera bajo el principio de reciprocidad con cualquier país. Sin embargo, fuera de las excepciones vinculadas con compromisos dentro de acuerdos subregionales (por ejemplo en la CAN), la vigencia del resto de excepciones era de diez años, los cuales ya se vencieron.

Finalmente, si bien la Ronda de Doha tiene en su agenda organizar rondas de negociación para que los países profundicen sus compromisos en liberalización de servicios, en general dicha Ronda se encuentra estancada desde hace nueve años, debido a la dificultad de encontrar acuerdos en un foro de más de 180 países con intereses divergentes, en un contexto de cuestionamientos a la globalización económica.

3.2 Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos

Este acuerdo tuvo básicamente dos años de negociaciones (2004-2005), pero fue luego de la revisión jurídica respectiva por ambas partes, la introducción de una

adenda (luego de ganar mayoría en el Congreso de Estados Unidos el Partido Demócrata en el 2006) y el cumplimiento de determinadas condiciones de implementación propuestas por dicho país, que en febrero del 2009 entró en vigencia.

La estructura del APC con Estados Unidos, que en esencia es la misma de la del resto de tratados de libre comercio negociados por ese país⁷, incluye veintitrés capítulos y varios anexos, los cuales se refieren a compromisos relativos a servicios en los casos de inversión (capítulo 10), servicios transfronterizos (capítulo 11), servicios financieros (capítulo 12), telecomunicaciones (capítulo 14)⁸, anexo de medidas disconformes vigentes en servicios transfronterizos e inversión (anexo i), anexo de medidas disconformes a futuro en servicios transfronterizos e inversión (anexo ii) y anexo de medidas disconformes vigentes y a futuro en servicios financieros (anexo iii).

En esencia, el capítulo 10 es una variante del AGCS de la OMC y se aplica al comercio transfronterizo (modo 1) y consumo en el exterior (modo 2)⁹. El capítulo 11 es de aplicación a la presencia comercial (modo 3) y el 12 a los servicios financieros en los cuatro modos¹⁰, aunque se le aplican de manera supletoria las disciplinas del capítulo 11 de inversión¹¹. Bajo este marco, el acuerdo incluye compromisos de liberalización de los mercados de servicios bajo enfoque negativo, a diferencia de la OMC, donde este es positivo, y que supone que se liberalizan todos los sectores de servicios, salvo las reservas (medidas disconformes o restricciones comerciales respecto al trato nacional, trato a nación más favorecida, acceso a mercados, altos ejecutivos o presencia local) que las partes *mantienen*, sea porque eran vigentes al momento de negociar (anexo I en modos 1, 2 y 3 para todos los servicios, excepto

⁷ Este tratado no incluye el capítulo de Movimiento Temporal de Personas (modo 4, incluido en tratados previos de Estados Unidos), debido básicamente a razones políticas, que llevaron que el Congreso ponga este aspecto como condición a los negociadores de Estados Unidos para que el proceso se lleve a cabo.

⁸ Este capítulo es más de política de competencia en telecomunicaciones, ya que no se refiere explícitamente a aspectos de liberalización del comercio de estos servicios.

⁹ Aun cuando incluye compromisos de no imposición de barreras de acceso a mercados (cuotas numéricas, pruebas de necesidad, monopolios, entre otros), que son propias del modo bajo presencia comercial.

¹⁰ Desde el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA), pasando por las fallidas negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el resto de TLC que ha negociado, Estados Unidos maneja este esquema, en particular en un capítulo de disciplinas de comercio en servicios financieros autocontenidos, dada la sensibilidad particular de este sector respecto de los riesgos a que pueden estar sujetos los sistemas financieros.

¹¹ A diferencia de los otros sectores de servicios, para los financieros el capítulo remite al anexo III solo los compromisos bajo enfoque negativo en los modos 2 y 3 y aplica enfoque positivo (lista de subsectores de servicios financieros cuya liberalización se compromete explícitamente; el resto de subsectores de liberalización se mantiene de manera *no consolidada*) a los modos 1 y 4.

financieros, y anexo III, sección A para servicios financieros en los cuatro modos)¹² o que podrían adoptar a *futuro*, según la identificación de aquellos sectores de servicios donde las partes se reservan el derecho a aplicar a futuro restricciones comerciales que en la actualidad no se aplican (anexo II para servicios no financieros en los modos 1, 2 y 3 y anexo III, sección B para servicios financieros para el modo 3)¹³.

A manera de ejemplo, la siguiente subsección refiere los aspectos más saltantes de la negociación de servicios financieros en el marco del APC con Estados Unidos, sector en el que actualmente más de la mitad del capital del sistema bancario es de origen extranjero.

3.2.1 La negociación de los servicios financieros

A través del Decreto Legislativo 637 (Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros) en 1991¹⁴ los servicios financieros en banca, financieras y seguros fueron liberalizados en los modos de presencia comercial (modo 3), otorgándose trato nacional a los inversionistas e inversiones para la prestación de dichos servicios, así como en el modo 2 para el consumo por parte de residentes en el país de seguros y reaseguros en el exterior.

En el caso de servicios financieros, hay fundamentalmente tres aspectos que diferenciaron su negociación respecto del trato dado al resto de servicios en los capítulos de inversión y servicios transfronterizos (no financieros) del APC:

Enfoque positivo en servicios transfronterizos y movimiento de personas. A diferencia del resto de sectores de servicios, en el caso de servicios financieros el capítulo 12 remite al anexo III, sección A, solo los compromisos de liberalización bajo enfoque negativo en los modos consumo en el exterior (modo 2) y presencia comercial (modo 3), aplicando el enfoque positivo para el comercio transfronterizo (modo 1) y movimiento temporal de personas (modo 4) en otro anexo.

¹² En el anexo de este capítulo del libro están las restricciones comerciales vigentes en servicios a la fecha de la negociación del APC con Estados Unidos y que es la misma que se viene comprometiendo en el resto de tratados de libre comercio negociados por el Perú.

¹³ Los textos de cada capítulo y anexos del APC con Estados Unidos se pueden leer en el sitio web del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) en la siguiente dirección: <http://www.tlcperu-eeuu.gob.pe/index.php?ncategoría1=209&ncategoría2=215>.

¹⁴ Posteriormente reemplazada por el Decreto Legislativo 770 (Nueva Ley de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros) en 1993 y en 1996 por la Ley 26702 y modificatorias. Sin embargo, los aspectos de liberalización de los mercados bancario, de financieras y seguros fue preservado. Con respecto a las modificatorias de la Ley 26702, en 2008, bajo las facultades legislativas de la Ley 29157, se promulgó el Decreto Legislativo 1052 que modificó la Ley 26702, incluyendo compromisos de transparencia acorde a lo establecido en el artículo 11 del capítulo de servicios financieros del APC con Estados Unidos y también derogó las pruebas de necesidad que dicha ley incluía con respecto a representantes en seguros y reaseguros.

Dicho enfoque supone una lista restringida de subsectores de servicios financieros cuya liberalización se compromete explícitamente, y se mantiene el resto de subsectores de liberalización «no consolidada» o no liberalizada. La racionalidad de ello es que, dado que la provisión de servicios financieros bajo esos dos modos está sujeta a riesgos de calidad, oportunidad o fraude, y que los reguladores financieros nacionales extraterritorialmente no tienen competencia, es que los compromisos de los anexos 12.5.1 y 12.15 del capítulo 12 se limitan a servicios de seguros de transporte aéreo y marítimo, de información y de administración de cartera.

Protección a inversionistas. Tiene referencias cruzadas con el capítulo de inversión, pero en aspectos de protección de inversiones (por ejemplo, reglas de expropiación, aplicación del trato justo y equitativo, denegación de beneficios, libertad de transferencias y régimen de solución de controversias.)

Excepciones para la aplicación de compromisos. Aun cuando los capítulos de servicios transfronterizos y de inversión establecen la libertad de transferencias de capital y el capítulo de inversión en su anexo 10 - E de Condiciones Especiales de Solución de Controversias, establece condiciones restringidas para su limitación, el capítulo de servicios financieros dispone cuatro situaciones vinculadas a la posibilidad, bajo determinadas circunstancias, de eventualmente aplicar restricciones a las transferencias de capitales:

- i. Protección de inversionistas, depositantes, tenedores de pólizas o para garantizar la integridad y estabilidad del sistema financiero.
- ii. Limitación de transferencias de una institución financiera o de un proveedor transfronterizo de servicios financieros a una persona afiliada o relacionada con dicha institución o proveedor, a través de la aplicación equitativa, no discriminatoria y de buena fe de medidas relacionadas con el mantenimiento de la seguridad, solvencia, integridad o responsabilidad financiera de las instituciones financieras o de los proveedores transfronterizos de servicios financieros.
- iii. Aplicación de las medidas necesarias para asegurar la prevención de prácticas que induzcan a error y prácticas fraudulentas, sujeto a la exigencia de que dichas medidas no sean aplicadas de una manera que pudiera constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificada entre países en que prevalezcan condiciones similares, o una restricción encubierta a la inversión en instituciones financieras o al comercio transfronterizo de servicios financieros.

En general, dada la amplia apertura del Perú, en particular en servicios financieros y en general con respecto al resto de sectores de servicios, la negociación de los capítulos 10, 11 y 12 del APC con Estados Unidos no supuso dificultades fundamentales.

En esencia, salvo determinadas reservas a futuro hechas por cada Parte, dicho acuerdo consolidó el estado actual de la liberalización de los servicios tanto en el Perú como en Estados Unidos.

Así, en tanto es prematuro aún anticipar cuál sería el impacto mutuo de la consolidación de dicha apertura comercial, lo que sí puede ser sujeto de análisis y evaluación son las tendencias de largo plazo del comercio del Perú en el periodo post liberalización unilateral, como veremos en la siguiente sección.

4. COMERCIO DE SERVICIOS DEL PERÚ

Se ha mencionado antes que los modos de prestación económico más relevantes son los de presencia comercial (modo 3) y el transfronterizo (modo 1). Al respecto, esta sección analiza la evolución de largo plazo de ambos tipos de comercio para el caso del Perú, a través de las estadísticas de inversión directa extrajera en servicios y del comercio de servicios registrado en la balanza de pagos.

4.1 Inversión directa extranjera

Como ya fue señalado, además del conjunto de normas marco de promoción de la inversión privada también se promulgaron la Ley de Promoción de la Inversión Privada de las Empresas del Estado (Decreto Legislativo 674) y la Ley de Promoción de Inversiones Privadas en la Infraestructura de Servicios Públicos (Decreto Legislativo 758); la primera ley con el objetivo de promover la privatización de empresas públicas y la segunda para las concesiones de infraestructura de servicios públicos¹⁵.

La primera de estas dos últimas leyes estableció cuatro modalidades de promoción de la inversión privada en empresas públicas: a) transferencia del total o de una parte de las acciones y/o activos del Estado; b) aumentos de capital; c) celebración de contratos de asociación, *joint venture*, asociación en participación, prestación de servicios, arrendamiento, gerencia, concesión u otros similares y d) disposición o venta de activos, cuando ello se haga con motivo de la disolución y liquidación de la empresa.

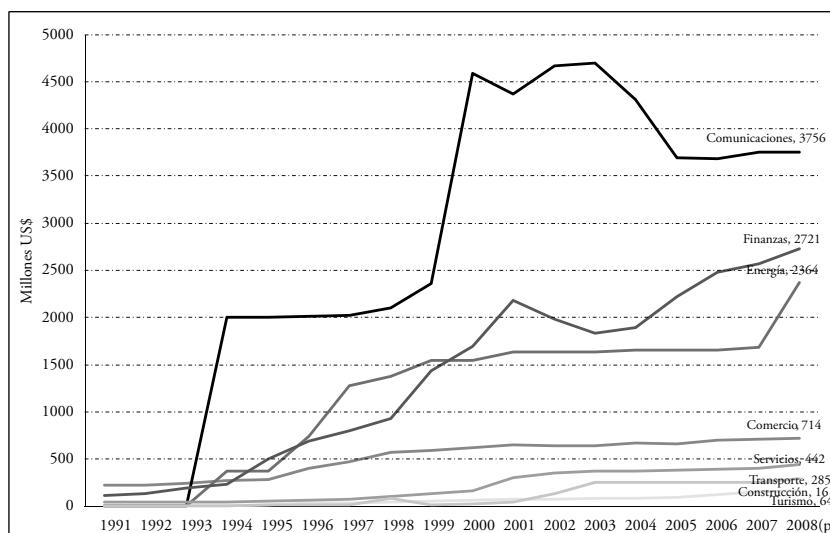
Con relación a la segunda norma, su propósito fue promover la inversión privada en obras de infraestructura y/o de servicios públicos, regulando su explotación a través de concesiones a personas jurídicas, nacionales o extranjeras, para la construcción, reparación, conservación y explotación de obras de servicios públicos; la concesión de la obra puede implicar la explotación del servicio.

¹⁵ Posteriormente, en 1996 se consolidaron las enmiendas a esta Ley a través del Texto Único Ordenado (Decreto Supremo 059 - 96 - PCM y modificatorias). También contribuyeron al aumento del otorgamiento de concesiones la Ley de Concesiones Eléctricas (Ley 25844) promulgada en 1992 y, en alguna medida, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867) y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972).

En conjunto, sea por inversiones puramente privadas o a través de privatizaciones y concesiones, es que en los últimos dieciocho años la inversión directa extranjera (IDE) en bienes y servicios creció. Esto se aprecia en el gráfico 3, en que partiendo de saldos de IDE muy bajos a inicios de la década de 1990, en febrero del 1994 aquel en telecomunicaciones se elevó a poco más de US\$ 2 000 millones, producto de la venta de un paquete de acciones de la empresa monopólica estatal Compañía Peruana de Telecomunicaciones S.A. (CPT) y ENTEL Perú S.A., a la empresa Telefónica Internacional de España.

Esta operación marcó un hito importante para la imagen del Perú como plaza para atraer IDE, aun cuando esta quedó mellada por los choques externos de años subsiguientes, tales como las crisis financieras de Asia en 1997, de Rusia en 1998 y Brasil en 1999, que tendieron a elevar las tasas de interés internacionales, así como la crisis política de los años 2000 y 2001, asociada a la fallida segunda reelección del presidente Fujimori y el gobierno de transición del presidente Paniagua.

Gráfico 3
Saldos de inversión directa extranjera en sectores de servicios 1991 - 2008



Un elemento adicional a las reformas de inicios de la década de 1990 que contribuyó al crecimiento de la IDE en el Perú fue el auge económico mundial de 2001, hasta antes de la crisis financiera de 2008. Este auge tuvo mucho que ver con la orientación de FDI a las economías emergentes. Así, el saldo global de la IDE al Perú creció de manera continua en sectores tales como telecomunicaciones, minería, industria, finanzas y energía, y en sectores de servicios el crecimiento llegó hasta 13% entre 2001 y 2008. Sin embargo, el flujo global de FDI recibido por el Perú se ha

mantenido bastante inferior al que han venido recibiendo países del área latinoamericana de un tamaño similar, como Chile o Colombia¹⁶.

Cabe anotar que, del saldo de casi US\$ 18 000 millones de IDE a 2008, el 49% corresponde a tres sectores ligados a la prestación de servicios: telecomunicaciones (US\$ 3 756 millones), finanzas (US\$ 2 721 millones) y energía (US\$ 2 364 millones), los cuales hacen el 84% del total del saldo de IDE en servicios (ver tabla 3). En total, los sectores de servicios hacen el 59% del total del saldo de IDE.

Tabla 3
Participación de servicios en IDE en 2008 (porcentajes)

Sector	Saldo IDE millones US\$	Participaciones	
		Servicios	General IDE
Comunicaciones	3756	35,7	20,9
Finanzas	2721	25,9	15,2
Energía	2364	22,5	13,2
Comercio	720	6,9	4,0
Servicios	442	4,2	2,5
Transporte	285	2,7	1,6
Construcción	161	1,5	0,9
Turismo	64	0,6	0,4
Totales	10 514	100,0	58,6

Fuente: PROINVERSIÓN, CONASEV y SUNARP.

Elaboración: propia.

En el caso de la participación de inversión privada en los procesos de privatización, el nuevo marco legal requirió a los inversionistas no solo concursar y pagar por la transferencia de activos, sino también comprometer cierto nivel de inversión, tal como en los casos de expansión en la cobertura de los servicios de telecomunicaciones y servicios eléctricos, o través de mayores esfuerzos de exploración en minería. Como resultado, hacia finales de 1998 el proceso de privatización implicó la transferencia al sector privado de cerca de 140 empresas públicas, por un valor nominal total de US\$ 9 000 millones y el compromiso de nuevas inversiones por cerca de US\$ 8 600 millones. Luego de dicho año, las privatizaciones se detuvieron, debido a la alta sensibilidad política en las regiones.

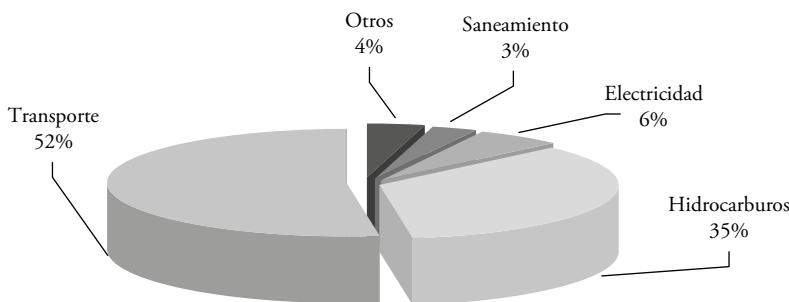
Con respecto a las concesiones, algunas de ellas fueron realizadas en paralelo con algunas privatizaciones, para luego alcanzar mayor preponderancia en los últimos años. Al respecto, el gráfico 4 muestra que entre 1993 y 2009, el 52% de las

¹⁶ En 2007, según las estadísticas de UNCTAD, el flujo de FDI total a Brasil fue de US\$ 35 585 millones, a México de US\$ 24 686 millones, a Chile de US\$ 14 457 millones y a Colombia de US\$ 9 028 millones, mientras que al Perú fue de US\$ 5 343 millones. En el caso de China continental el flujo ese año fue de US\$ 83 521 millones. Ver <http://stats.unctad.org/FDI/TableViewer/tableView.aspx>.

concesiones en infraestructura pública estuvo relacionado con el sector transporte, 6% con electricidad y 3% con saneamiento. En la mayor parte de ellas participan inversionistas extranjeros, en particular como parte de consorcios, en asociación con inversionistas nacionales.

Hacia 2005, la mayoría de las concesiones de infraestructura pública fueron declaradas como autosostenibles, es decir que no requieren el cofinanciamiento total o parcial del Estado, aunque en algunos casos los contratos sí han incluido garantías financieras o no financieras¹⁷. Sin embargo, ha habido otros casos en los que sí ha sido necesario el cofinanciamiento público, como es el caso de las carreteras IIRSA Norte e IIRSA Sur, así como la del primer paquete de aeropuertos regionales. Dado el interés del Estado en dar mayor impulso a las concesiones y a la vez mejorar el marco legal de la participación del Estado en el cofinanciamiento o el otorgamiento de garantías, en 2008 se promulgó la Ley de Asociaciones Público - Privadas e Iniciativas Privadas (Decreto Legislativo 1012).

Gráfico 4
Concesiones por sectores 1993 - 2009



Finalmente, es relevante mencionar la inversión directa de empresas peruanas ligadas a servicios en el exterior. Al respecto, sobre la base de la información de que disponen la Cámara Peruana de Franquicias, la Comisión Nacional de Valores (CONASEV) y las difundidas por empresas nacionales, el diario *Gestión* publicó¹⁸ en agosto de 2009 una lista de empresas de matriz peruana que invierten en el exterior

¹⁷ De acuerdo con el Decreto Legislativo 1012, las garantías financieras son aquellos aseguramientos de carácter incondicional y de ejecución inmediata, cuyo otorgamiento y contratación por el Estado tiene por objeto respaldar las obligaciones del privado, derivadas de préstamos o bonos emitidos para financiar los proyectos de Asociaciones Público - Privadas (APP), o para respaldar obligaciones de pago del Estado. Por su parte, las garantías no financieras son aquellos aseguramientos estipulados en el contrato que se derivan de riesgos propios de un proyecto de APP, como por ejemplo la cobertura de riesgos de demanda por cierta magnitud por parte del Estado (por ejemplo, equivalente al ingreso de peajes por tráfico mínimo en una carretera).

¹⁸ Diario *Gestión*, Lima, 3 de agosto del 2009, pp. 16 y 17.

en bienes y servicios. En particular, en cuanto a servicios (ver tabla 4), se menciona a empresas de matriz peruana en los ámbitos aduaneros, financieros, transporte, servicios de suministros, así como franquicias asociadas a restaurantes, cafés y florerías; sin embargo, su crecimiento es relativamente reciente y no se cuenta con información acerca de los montos de las inversiones realizadas.

Tabla 4
Inversión peruana en el exterior

Empresas	Rubro	Países
Ransa	Agencia de aduanas	Bolivia, Chile, Ecuador, Honduras, El Salvador y Guatemala
Yobel SCM	Empresa de cadena de suministros	Estados Unidos, Guatemala, Rep. Dominicana, Colombia, Puerto Rico, Costa Rica, Ecuador, Venezuela, El Salvador, Argentina, Chile y México
Transportes Transaltina Chile Limitada (Cervesur)	Empresa de transporte terrestre	Chile
Banco de Crédito de Bolivia S.A.	Banco	Bolivia
Banco Interbank	Oficina comercial	China, Brasil* y Panamá*
Credibolsa S.A.	Agente de bolsa	Bolivia
Credicorp Securities INC		Estados Unidos
Credifondo SAFI S.A.	Administradora de fondos	Bolivia
Inversiones BCP Ltda.		Chile
Soluciones en Procesamiento S.A. Servicorp		Bolivia
Heladería 4D	Heladería	n.d.
La Caravana	Restaurante	Estados Unidos
Astrid & Gastón	Restaurante	Colombia, Chile, España, entre otros
La Mar	Restaurante	Estados Unidos, México, Chile, Brasil, Panamá
China Wok	Restaurante	Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Ecuador y Chile
Rosatel	Florería	Chile, Colombia, Estados Unidos y México
Pardos Chicken	Restaurante	Estados Unidos, Chile y México
Rockys	Restaurante	n.d.
Tanta	Restaurante	Bolivia y Chile
Bembos	Restaurante	India y Guatemala
Al fresco	Restaurante	Chile

n.d. = no disponible.

* Proyectos

Fuente: Cámara Peruana de Franquicias, CONASEV, empresas y diario *Gestión*.

4.2 Comercio transfronterizo

La balanza en cuenta corriente de la balanza de pagos registra todas las operaciones de comercio internacional entre residentes y no residentes en el país. Se descompone en la balanza comercial en bienes, la balanza comercial en servicios, la balanza de renta de factores (neto de ingresos y egresos de remisión de utilidades, dividendos e intereses de deuda externa) más las transferencias netas no financieras, básicamente referidas a donaciones en bienes. En particular, la balanza de servicios consigna las exportaciones e importaciones de rubros tales como transportes, viajes, comunicaciones, seguros y reaseguros y otros servicios, estos últimos incluyendo rubros tales como servicios de gobierno, financieros, de informática, regalías, alquiler de equipo y servicios empresariales (ver tabla 5).

Tabla 5
Balanza comercial de servicios (millones de US\$)

RUBROS	2008
I. Transportes	-1701
a. Fletes	-2026
Crédito	86
Débito	-2111
b. Pasajeros	118
Crédito	405
Débito	-286
c. Otros 1/	206
Crédito	329
Débito	-123
II. Viajes	924
1. Crédito	1991
2. Débito	-1067
III. Comunicaciones	-8
1. Crédito	125
2. Débito	-134
IV. Seguros y reaseguros	-146
1. Crédito	227
2. Débito	-374
V. Otros 2/	-997
1. Crédito	474
2. Débito	-1471
VI. Total Servicios	-1929
1. Crédito	3637
2. Débito	-5566

1/ Incluye gastos portuarios de naves y aeronaves y comisiones de transportes, principalmente.

2/ Incluye servicios de gobierno, financieros, de informática, regalías, alquiler de equipo y servicios empresariales, entre otros

Fuente: BCRP, SUNAT, Ministerio de Relaciones Exteriores y empresas.

Las magnitudes de comercio se construyen a través de encuestas trimestrales realizadas por el Banco Central de Reserva del Perú a empresas que realizan operaciones en los rubros señalados. Para el caso particular de transportes, comunicaciones y seguros y reaseguros, la encuesta incluye a todas las empresas que comercian con el exterior, e incluye, en el caso de otros servicios, a las empresas más importantes de servicios de informática, el ámbito más relevante de este grupo, sobre todo respecto de las estadísticas de regalías, el ítem más relevante. En suma, bajo esta cobertura se cubre un porcentaje muy alto del comercio transfronterizo (modo 1) de servicios. Como es claro del cuadro, los rubros más importantes de la balanza comercial de servicios son los de transportes y los viajes.

En el primer caso, el rubro de *transportes* se descompone en el comercio de fletes de la carga de exportaciones e importaciones de bienes, transporte de pasajeros y otros gastos relativos a transporte, tales como gastos portuarios y comisiones de transporte.

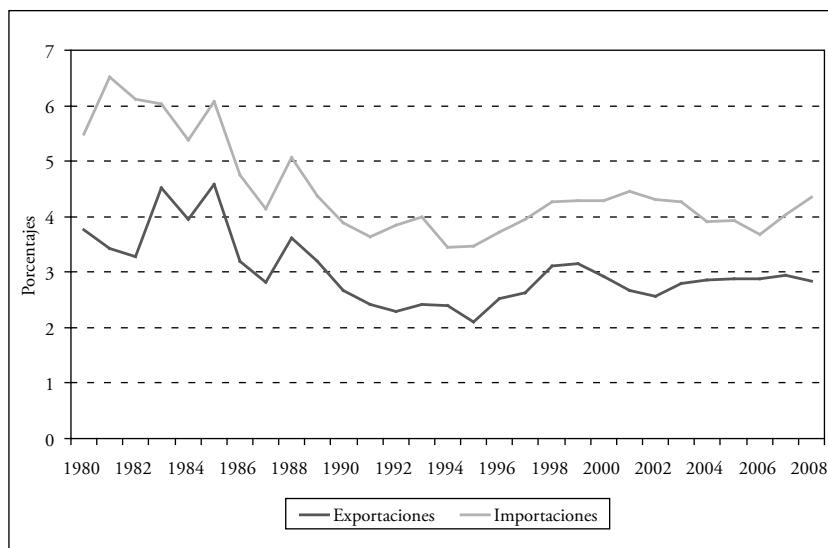
En el segundo caso, relativo a *viajes*, el objetivo es captar información de magnitudes de gasto del turismo receptivo y egresivo, a través de encuestas en aeropuertos. Este rubro reviste la forma de consumo en el exterior (modo 2) por el turista extranjero dentro del territorio nacional (exportaciones de servicios turísticos) y del turista nacional cuando consume en el exterior (importaciones de dichos servicios). Los gastos que la encuesta contempla en estos casos son los de transporte interno, alimentación, hospedaje, y la compra de diversos productos. En 2008, el balance muestra que hubo un ingreso neto de US\$ 924 millones, en razón del auge que ha venido mostrando la actividad turística dentro del país. En el neto, la balanza comercial de servicios en el 2008 fue negativa en US\$ 1 929 millones.

Desde una perspectiva de largo plazo, la evolución de las exportaciones e importaciones con respecto al PBI ha mostrado algunas regularidades. Así, por tomar solo el periodo de 1980 a 2008, como se aprecia en el gráfico 5, de un lado, el coeficiente importaciones/PBI ha sido mayor que las exportaciones/PBI de manera constante (equivale a decir que la balanza comercial de servicios ha sido monótonamente deficitaria) y, de otro lado, esa diferencia en términos generales se ha mantenido constante a través del tiempo.

Este comportamiento podría estar reflejando la dificultad de diversificación de las exportaciones de servicios en el curso de los últimos veintiocho años, pese al auge relativamente reciente del turismo receptivo, el cual representa alrededor de 25% de las exportaciones de servicios. Al respecto, el uso intensivo de diversos tipos de capital (tecnológico y humano) en servicios importados, tales como financieros o telecomunicaciones, y la relativamente baja productividad de la mano de obra nacional, explicarían por qué, aun después de la liberalización comercial, no se ha

dado un despegue más generalizado de las exportaciones de servicios; es decir que no se han consolidado de manera dinámica mayores ventajas comparativas o economías de escala en este ámbito. La excepción del turismo receptivo está asociada a las ventajas comparativas que ostenta el Perú, principalmente en los ámbitos de patrimonio cultural y turismo de aventura y ecológico.

Gráfico 5
Coeficiente comercio de servicios respecto del PBI



Si ingresamos a un análisis por rubros principales del comercio transfronterizo de servicios, en el gráfico 6 de exportaciones, se aprecia la tendencia marcadamente creciente de los ingresos por *turismo* desde 1993; pese a que entre 1998 y 2001, estos ingresos cayeron en correlación con la crisis financiera de Asia de 1998 y sus secuelas en Rusia y Brasil, a lo que se añadió la crisis política del Perú de 2000 con la fallida segunda reelección de Fujimori, todo lo cual minó la imagen del Perú como destino turístico. Sin embargo, desde 2002 estos ingresos han mantenido un crecimiento alto y continuo de 17% en promedio anual entre 2002 y 2008, magnitud relativamente alta pero inferior en diez puntos al crecimiento del total de las exportaciones de bienes y servicios en igual periodo.

Por el lado de las importaciones, el gráfico 7 muestra una dinámica distinta. Mientras que en exportaciones los ingresos por viajes descuellan frente al comportamiento casi plano del resto de rubros, en importaciones los rubros de gastos de fletes, turismo egresivo y otros servicios (servicios de informática, regalías, servicios

profesionales diversos, entre otros) han mostrado una tendencia creciente desde 1993, la cual se ha pronunciado desde 2002, coincidentemente con el auge económico mundial.

Gráfico 6
Exportaciones de servicios 1980 - 2008

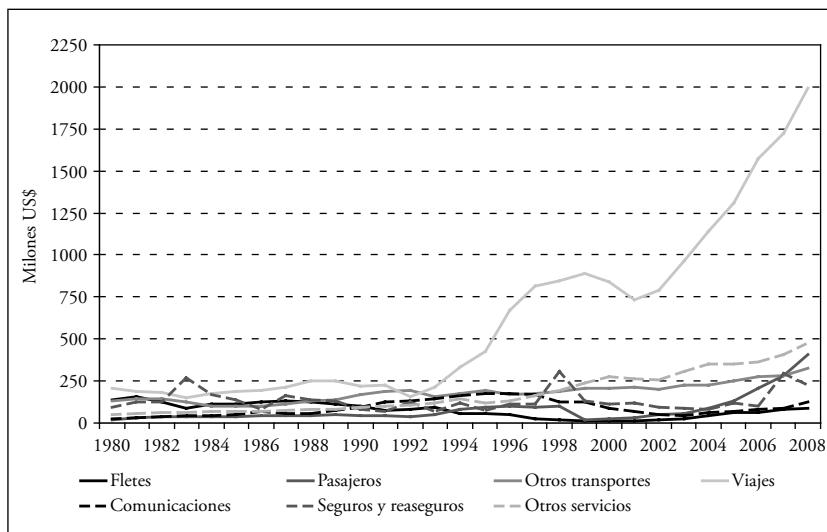
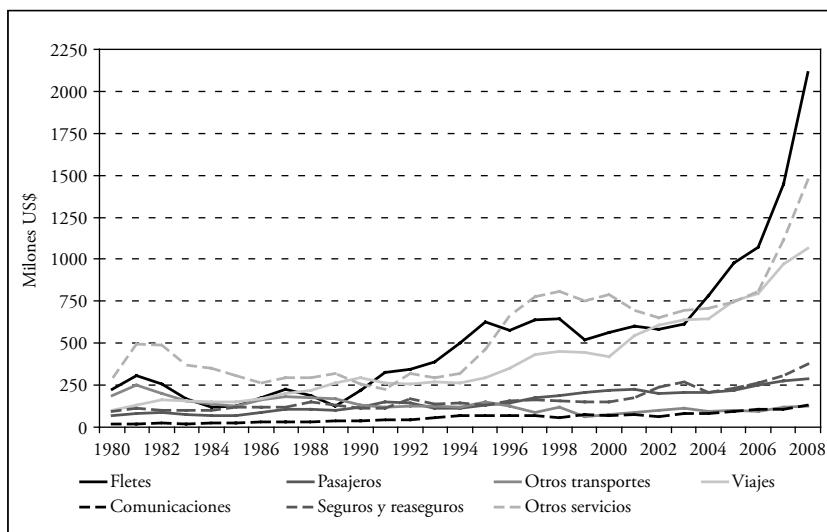


Gráfico 7
Importaciones de servicios 1980 - 2008



En primer término, resalta el significativo crecimiento del rubro de *fletes*, vinculado con la exportación e importación de bienes. Son tres los factores que explican la creciente demanda de exportaciones peruanas —en particular de productos mineros, pesqueros, textiles y agroindustriales y de importaciones para el consumo y actividades productivas de la economía—, que han generado que las exportaciones e importaciones cuadripliquen su valor entre 2002 y 2008: (i) el alto crecimiento económico de los principales socios comerciales del Perú (Estados Unidos, la Unión Europea, la República Popular China y el Japón, que hacen más de 60% del total exportado), lo cual ha requerido importar mayores volúmenes de materia prima de economías emergentes como la peruana; (ii) los precios relativos altos en asociación con dicha mayor demanda, y (iii) la ausencia de una flota nacional de buques mercantes que capte buena parte del crecimiento del mercado de fletes.

En segundo término están los gastos en turismo egresivo. Si consideramos que el PBI peruano ha venido creciendo continuamente entre 2002 y 2008 y con ello el ingreso disponible, a lo cual se suman las mayores facilidades crediticias hoy existentes, ello en conjunto ha generado un aumento en la demanda de servicios turísticos de consumo en el exterior, lo cual explica que los débitos por viajes se incrementen en un promedio de 10% anual entre 2002 y 2008.

Finalmente, también han mostrado un crecimiento importante las importaciones de otros servicios, grupo que incluye sobre todo servicios informáticos, regalías y servicios profesionales y que reflejan ser una demanda derivada del crecimiento económico nacional, en la medida en que el país es aun deficitario en la oferta de varios tipos de estos servicios.

5. CONCLUSIONES

Las reformas económicas realizadas en el Perú a inicios de la década de 1990, en cuanto a estabilidad macroeconómica, promoción de reglas de mercado y liberalización unilateral de la economía en bienes y servicios, han constituido los cimientos que han influido de manera decisiva no solo en el reordenamiento productivo del país en general sino que, en el ámbito de inversiones, han contribuido en gran medida a atraer inversionistas tanto nacionales como extranjeros a sectores donde el país ya ostentaba ventajas comparativas estáticas (minería, pesca, agroindustria, entre otros). También han permitido la realización de ventajas comparativas y economías de escala de manera dinámica, es decir en el tiempo, en actividades ligadas a servicios tales como el turismo receptivo, construcción de hoteles y en la prestación de servicios conexos al turismo, como agencias de turismo, gastronomía, transporte turístico, entre otros. En este contexto, los acuerdos comerciales que el Perú está suscribiendo

favorecen la consolidación de la competencia que las reformas de inicios de la década de 1990 han promovido.

La evidencia de los datos de comercio, asociada a las ganancias de eficiencia resultantes de las políticas mencionadas, muestra incluso que, aunque de manera todavía incipiente, empiecen a aparecer inversiones de matriz peruana en servicios tales como banca, distribución o gastronomía y ciertas áreas de consultorías, mientras que se importan servicios de manera transfronteriza en lo que se carece de ventajas comparativas o aún es costoso, generando economías de escala (por ejemplo, transporte de carga y pasajeros, telecomunicaciones o servicios financieros).

Que el Perú pueda mejorar la variedad, calidad y precios de las exportaciones de servicios depende de otras políticas públicas que mejoren la productividad del uso de los factores de producción. En particular, si muchos servicios son relativamente intensivos en mano de obra (por ejemplo, servicios turísticos y conexos), recurso en que el Perú es relativamente abundante, para que este promueva la producción y exportación sostenibles de dichos servicios es vital que mejore la calidad de la educación, la seguridad policial, los servicios de salud y el control de desechos, principalmente. Sin precondiciones de este tipo, será difícil que se den cambios drásticos en la diversificación y volumen exportado de servicios.

ANEXO 1
Restricciones comerciales vigentes en servicios

SECTOR/NORMA	RESTRICCIÓN
Todos los sectores Constitución Política Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada (Decreto Legislativo 757)	Ningún nacional, extranjero, empresa constituida bajo legislación extranjera o empresa constituida bajo la ley de Perú, completa o parcialmente, directa o indirectamente, en manos de nacionales extranjeros, puede adquirir ni poseer por título alguno, directa o indirectamente, tierras o aguas, (incluyendo minas, bosques o fuentes de energía) dentro de los cincuenta kilómetros de las fronteras de Perú. Por Decreto Supremo aprobado por el Consejo de Ministros se puede autorizar excepciones en caso de necesidad pública expresamente declarada.
Radiodifusión Ley de Radio y Televisión (Ley 28728) Reglamento de la Ley de Radio y Televisión (Decreto Supremo 005 - 2005 - MTC)	<p>Solo pueden ser titulares de autorizaciones y licencias de servicios de radiodifusión nacionales peruanos o personas jurídicas constituidas conforme a legislación peruana y domiciliadas en el Perú. La participación de extranjeros en dichas personas jurídicas no puede exceder del 40% del total de las participaciones o acciones del capital social, debiendo, además, ser titulares o tener participación o acciones en empresas de radiodifusión en sus países de origen.</p> <p>El extranjero, ni directamente ni a través de una empresa unipersonal, puede ser titular de autorización o licencia.</p> <p>Si un extranjero es, directa o indirectamente, accionista, socio o asociado de una persona jurídica, esa persona jurídica no podrá ser titular de autorizaciones para prestar el servicio de radiodifusión dentro de las localidades fronterizas al país de origen de dicho extranjero, salvo el caso de necesidad pública autorizado por el Consejo de Ministros.</p> <p>Esta restricción no es aplicable a las personas jurídicas con participación extranjera que cuenten con dos o más autorizaciones vigentes, siempre que se trate de la misma banda de frecuencias.</p>
Audiovisuales Ley de Radio y Televisión (Ley 28728) Reglamento de la Ley de Radio y Televisión (Decreto Supremo 005 - 2005 - MTC)	<p>Los titulares de los servicios de radiodifusión (señal abierta) deberán establecer una producción nacional mínima del treinta por ciento (30%) de su programación, en el horario comprendido entre las 5:00 y 24:00 horas, en promedio semanal.</p> <p>Las empresas de radiodifusión de señal abierta deberán destinar no menos del 10% de su programación diaria a la difusión del folclor, música nacional y series o programas producidos en Perú relacionados con la historia, literatura, cultura o realidad nacional peruana.</p> <p>Para mayor certeza, ninguna otra obligación del capítulo 11 (Comercio Transfronterizo de Servicios), salvo el artículo 11.2 (Trato Nacional), impide al Perú mantener este requisito.</p>
Notariales Ley de Notariado (Decreto Ley 26002), modificado por Ley 2704	<p>Solo nacionales peruanos por nacimiento pueden proveer servicios notariales.</p> <p>Se establece un número máximo de plazas para notarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 200 en la capital de la República; (b) 40 en cada capital de departamento; y (c) 20 en cada capital de provincia (incluida la Provincia Constitucional del Callao).

SECTOR/NORMA	RESTRICCIÓN
Arquitectura Ley de Creación el Colegio de Arquitectos (Ley 14085) Ley del Ejercicio Profesional (Ley 16053)	Para ejercer como arquitecto en el Perú, una persona debe colegiarse en el Colegio de Arquitectos y pagar un derecho de colegiación de acuerdo con la siguiente lista: (a) nacionales peruanos graduados en universidades peruanas US\$ 250; (b) nacionales peruanos graduados en universidades extranjeras US\$ 400; y (c) extranjeros graduados en universidades extranjeras US\$ 3 000. Asimismo, para el registro temporal, los arquitectos extranjeros no residentes requieren un contrato de asociación con un arquitecto peruano residente.
Seguridad Reglamento de Servicios de Seguridad Privada (Decreto Supremo 005 - 94 - IN)	Los vigilantes de servicios de seguridad deberán ser nacionales peruanos de nacimiento. Los altos ejecutivos de las empresas de servicios de seguridad deberán ser nacionales peruanos de nacimiento y residentes en el país.
Taurinos Ley del Artista, Intérprete y Ejecutante (Ley 28131)	En toda feria taurina debe participar por lo menos un matador de nacionalidad peruana. Por lo menos un novillero de nacionalidad peruana debe participar en las novilladas, bécerradas y mixtas.
Almacenes aduaneros Reglamento de Almacenes Aduaneros (Decreto Supremo 08 - 95 - EF)	Solo las personas naturales o jurídicas domiciliadas en Perú pueden solicitar autorización para operar almacenes aduaneros ¹ . ¹ Esta disposición ya no existe ni en la nueva Ley General de Aduanas (Decreto Legislativo 1053) ni en el actual Reglamento (Decreto Supremo 010 - 2009 - EF)
Aéreos Ley de Aeronáutica Civil (Ley 27261) Reglamento de la Ley de Aeronáutica Civil (Decreto Supremo 050 - 2001 - MTC)	La Aviación Comercial Nacional está reservada a personas naturales y jurídicas peruanas. El término Aviación Comercial Nacional incluye los servicios aéreos especializados. Para efectos de esta entrada, se considera persona jurídica peruana a aquella que cumple con: Estar constituida conforme a las leyes peruanas, indicar en su objeto social la actividad de aviación comercial a la cual se va a dedicar y tener su domicilio en el Perú, para lo cual deberá desarrollar sus actividades principales e instalar su administración en el Perú; Por lo menos la mitad más uno de los directores, gerentes y personas que tengan a su cargo el control y dirección de la sociedad deben ser de nacionalidad peruana o tener domicilio permanente o residencia habitual en el Perú; y Por lo menos el 51% del capital social de la empresa debe ser de propiedad peruana y estar bajo el control real y efectivo de accionistas o socios de nacionalidad peruana con domicilio permanente en el Perú. (Esta limitación no se aplicará a las empresas constituidas al amparo de la Ley 24882, quienes podrán mantener los porcentajes de propiedad dentro de los márgenes allí establecidos). Seis meses después de la vigencia del permiso de operación de la empresa para proveer servicios de transporte aéreo comercial, el porcentaje de capital social de propiedad de extranjeros podrá ser hasta de setenta por ciento (70%).

SECTOR/NORMA	RESTRICCIÓN
Aéreos Ley de Aeronáutica Civil (Ley 27261)	<p>Solo nacionales peruanos pueden realizar funciones aeronáuticas a bordo de las aeronaves de los proveedores de servicios de aviación comercial nacional (explotadores nacionales), entendidos como aquéllos que tienen permiso de operación o permiso de vuelo.</p> <p>Para mayor certeza, una persona no será considerada Alto Ejecutivo para los efectos del artículo 10.10 (Altos Ejecutivos y Juntas Directivas) si las funciones de dicha persona son solo como piloto o capitán de una aeronave.</p>
Acuáticos Ley de Reactivación y Promoción de la Marina Mercante Nacional (Ley 28583)	<p>Solo un «Naviero Nacional» o una «Empresa Naviera Nacional» pueden proveer servicios de transporte marítimo en tráfico nacional o cabotaje. Se entiende por Naviero Nacional o Empresa Naviera Nacional al nacional peruano o persona jurídica constituida conforme a legislación Peruana, con domicilio principal, sede real y efectiva en el Perú, que se dedique al servicio del transporte acuático en tráfico nacional o cabotaje y/o tráfico internacional y sea propietario o arrendatario bajo las modalidades de arrendamiento financiero o arrendamiento a casco desnudo, con opción de compra obligatoria, de por lo menos una nave mercante de bandera peruana y haya obtenido el correspondiente Permiso de Operación de la Dirección General de Transporte Acuático.</p> <p>2. Por lo menos el 51% del capital social de la persona jurídica, suscrito y pagado, debe ser de propiedad de nacionales peruanos.</p> <p>3. El presidente del Directorio, la mayoría de directores y el gerente general de la Empresa Naviera Nacional deben ser de nacionalidad peruana y residir en el Perú.</p> <p>Las naves de bandera nacional deben contar con capitán peruano. En caso de no haber disponibilidad de capitán peruano debidamente calificado, se podrá autorizar la contratación de servicios de un capitán de nacionalidad extranjera.</p> <p>5. Para obtener la licencia de práctico se requiere ser nacional peruano.</p> <p>6. El cabotaje queda reservado exclusivamente a naves mercantes de bandera peruana de propiedad del Naviero Nacional o Empresa Naviera Nacional o bajo las modalidades de Arrendamiento Financiero o Arrendamiento a Casco Desnudo, con opción de compra obligatoria; excepto que:</p> <p>(i) El transporte de hidrocarburos en aguas nacionales queda reservado hasta en un 25% para los buques de la Marina de Guerra del Perú; y</p> <p>(ii) Para el transporte acuático entre puertos peruanos únicamente o cabotaje y, en los casos de inexistencia de naves propias o arrendadas, se permitirá el fletamiento de naves de bandera extranjera para ser operadas, únicamente, por Navieros Nacionales o Empresas Navieras Nacionales, por un periodo que no superará los seis meses.</p>

SECTOR/NORMA	RESTRICCIÓN
Acuáticos conexos Norma que dispone que los servicios de transporte marítimo y conexos realizados en bahías y áreas portuarias se presten con naves de bandera nacional (Decreto Supremo 056 - 2000 - MTC) Reglamento del Decreto Supremo 056 - 2000 - MTC (Resolución Ministerial 259 - MTC/02)	Los siguientes Servicios de Transporte Acuático y Conexos que son realizados en el tráfico de bahía y áreas portuarias, deberán ser prestados por personas naturales domiciliadas en el Perú y personas jurídicas constituidas y domiciliadas en el Perú, debidamente autorizadas con naves y artefactos navales de bandera peruana: Servicios de abastecimiento de combustible; Servicio de amarre y desamarre; Servicio de buzo; Servicio de avituallamiento de naves; Servicio de dragado; Servicio de practicaje; Servicio de recojo de residuos; Servicio de remolcaje; y Servicio de transporte de personas.
Acuáticos turísticos Resolución Suprema 011 - 78TC - DS Reglamento de Empresas de Transporte Turístico	El transporte acuático turístico deberá ser realizado por personas naturales domiciliadas en el Perú o personas jurídicas constituidas y domiciliadas en el Perú.
Portuarios Ley del Trabajo Portuario (Ley 27866)	Solo nacionales peruanos podrán inscribirse en el Registro de Trabajadores Portuarios. Para mayor certeza, las medidas relativas a los aspectos terrestres de las actividades portuarias quedan sujetas a la aplicación del artículo 22.2 (Seguridad Esencial).
Arqueológicos Reglamento de Investigaciones Arqueológicas (Resolución Suprema 004 - 2000 - E)	Los proyectos de investigación arqueológica dirigidos por un arqueólogo extranjero, deberán contar en la codirección o subdirección científica del proyecto, con un arqueólogo de nacionalidad peruana inscrito en el Registro Nacional de Arqueólogos. El codirector o subdirector participará necesariamente en la ejecución integral del proyecto (trabajos de campo y de gabinete).
Energía Ley General de Hidrocarburos (Ley 26221)	Las empresas extranjeras, para celebrar contratos de exploración, deberán establecer sucursal o constituir una sociedad conforme a la Ley General de Sociedades, fijar domicilio en Lima y nombrar Mandatario de nacionalidad peruana. Los nacionales extranjeros deberán estar inscritos en los Registros Públicos y nombrar apoderado de nacionalidad peruana, residente en Lima, Perú.
Bancarios y otros financieros (excepto seguros) Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (Ley 26702 y modificatorias)	Las instituciones financieras que suministran servicios bancarios y que se establezcan en el Perú a través de sucursales deben asignar a estas un capital, el cual debe estar localizado en el Perú. Las operaciones de estas sucursales están limitadas por el capital radicado en el Perú.

SECTOR/NORMA	RESTRICCIÓN
Valores Texto Único Ordenado de la Ley del Mercado de Valores (Decreto Supremo 093 - 2002 - EF) Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (Ley 26702 y modificatorias)	Las instituciones financieras constituidas bajo la legislación peruana y los valores representativos de deuda en oferta pública primaria o secundaria en territorio peruano, deben ser clasificadas por Empresas Clasificadoras de Riesgo constituidas de conformidad con la legislación peruana. Adicionalmente a las clasificaciones obligatorias, se pueden contratar clasificaciones provistas por otras entidades clasificadoras.
Bancarios y otros financieros (excepto seguros) prestados por el Estado Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (Ley 26702 y sus modificatorias) Ley de Creación del Banco Agropecuario (Ley 27603) Ley de Creación de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) Decreto Ley 18807 Ley de creación del Banco de la Nación, Ley 16000 Ley 28579, Fondo Mi Vivienda Decreto Supremo 157 - 90 - EF Decreto Supremo 07 - 94 - EF y sus modificatorias	Perú podrá otorgar ventajas o derechos exclusivos sin limitación alguna a una o más de las entidades financieras donde exista participación parcial o total del Estado. Estas entidades son: Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), Banco de la Nación, Banco Agropecuario, Fondo Mi Vivienda, Cajas Municipales de Ahorro y Crédito y Caja Municipal de Crédito Popular. Ejemplos de dichas ventajas son las siguientes: El Banco de la Nación y el Banco Agropecuario no tienen obligación de diversificar su riesgo; y Las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito pueden rematar directamente las prendas pignoradas en casos de incumplimiento del pago de préstamos, de acuerdo a procedimientos preestablecidos.
Seguros Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (Ley 26702 y sus modificatorias) Modificación de la Ley 26702 para incluir disciplinas del Acuerdo de Promoción Comercial entre el Perú y los Estados Unidos de América (Decreto Legislativo 1052)	Las instituciones financieras que suministran servicios de seguros y que se establezcan en el Perú a través de sucursales deben asignar a estas un capital, el cual debe estar localizado en el Perú. Las operaciones de estas sucursales están limitadas por el capital radicado en el Perú.

SECTOR/NORMA	RESTRICCIÓN
<p>Valores</p> <p>Texto Único Ordenado de la Ley del Mercado de Valores (Decreto Supremo 093 - 2002 - EF)</p> <p>Ley de Fondos de Inversión y sus Sociedades Administradoras (Decreto Legislativo 862)</p> <p>Ley sobre Bolsas de Productos (Ley 26361, modificada por la Ley 27635)</p> <p>Decreto Ley 22014</p> <p>Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (Decreto Supremo 054 - 97 - EF)</p> <p>Reglamento del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (Decreto Supremo 004 - 98 - EF)</p>	Las instituciones financieras establecidas en el Perú para suministrar servicios financieros en los mercados de valores o productos, o servicios financieros relacionados con la administración de activos, incluyendo por administradores de fondos de pensiones, deben estar constituidas en conformidad con la legislación peruana. Por tanto, las instituciones financieras de otra Parte establecidas en el Perú para prestar dichos servicios financieros no pueden establecerse como sucursales o agencias.
<p>Clasificación de riesgo en Valores</p> <p>Texto Único Ordenado de la Ley del Mercado de Valores (Decreto Supremo 093 - 2002 - EF)</p> <p>Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (Ley 26702 y modificatorias)</p>	<p>Las instituciones financieras constituidas bajo la legislación peruana y los valores representativos de deuda en oferta pública primaria o secundaria en territorio peruano, deben ser clasificadas por Empresas Clasificadoras de Riesgo constituidas de conformidad con la legislación peruana.</p> <p>Adicionalmente a las clasificaciones obligatorias, se pueden contratar clasificaciones provistas por otras entidades clasificadoras.</p>
<p>Todos los servicios financieros</p> <p>Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (Ley 26702 y sus modificatorias)</p>	Los acreedores domiciliados en el Perú tienen derecho preferente sobre los activos de la sucursal de una institución financiera extrajera, localizados en el Perú, en caso de liquidación de dicha empresa o de su sucursal en el Perú.

ANOTACIONES A LAS DISPOSICIONES SOBRE PROPIEDAD INTELECTUAL EN LOS ACUERDOS COMERCIALES NEGOCIADOS POR EL PERÚ

Teresa Mera

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace unos años el Perú viene desarrollando una política destinada a generar las condiciones para su óptimo desarrollo como país exportador. Internamente, ello se ve reflejado en el desarrollo de actividades y procesos destinados a generar y/o fortalecer las cadenas productivas de los diversos sectores económicos. Externamente, el Perú viene negociando y suscribiendo acuerdos comerciales bilaterales con países diversos con el objetivo de conseguir mercados y mejores condiciones para la exportación de sus productos.

Los acuerdos antes referidos son integrales en tanto contienen en principio todas las disciplinas contenidas en los Acuerdos de la OMC, incluidas las relativas a la propiedad intelectual, las cuales han pasado a tener un rol de particular importancia en estas negociaciones comerciales bilaterales, debido a que desde el acuerdo de la Ronda Uruguay, forman parte de la estructura del comercio internacional¹.

La inclusión de estos derechos en acuerdos comerciales se basa en el hecho de que este tipo de derechos han pasado a tener una importante relevancia económica: por un lado, para los titulares de derechos, quienes ven en estos un importante activo susceptible de generarle ingresos no solo en su país de origen sino en otro países, y por otro lado, además del tema económico en sí, para los países que basan su desarrollo económico y social en la innovación y el desarrollo de tecnologías, pues la protección de estos derechos es una forma de incentivar la generación. Por ello, resulta coherente que los países desarrollados sean los más activos respecto de la búsqueda de una mejor protección de los derechos de propiedad intelectual.

Es importante señalar que las negociaciones en materia de propiedad intelectual toman como punto de partida las disposiciones previstas en el Acuerdo sobre los

¹ García Muñoz - Nájar, Luis Alonso. Intellectual Property in the USA - PER. En http://www.ciel.org/Publications/IP_USPeruFTA_Jun08.pdf, 2008, p. 2.

Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados al Comercio (en adelante el acuerdo sobre los ADPIC), el cual establece los niveles de protección mínimos que deberán respetar los Miembros de la OMC en sus legislaciones internas. El Perú y los demás países Miembros de la Comunidad Andina, adecuaron su legislación el año 2000 a través de la modificación de la Decisión 486, Régimen Común de Propiedad Industrial (en adelante Decisión 486), normativa que, además de las disposiciones contenidas en ADPIC, desarrolló disposiciones ADPIC Plus, es decir, normas que establecen mayores estándares de protección a los contemplados en el acuerdo sobre los ADPIC.

Es importante indicar que, en los capítulos de propiedad intelectual negociados por el Perú, se incluyen disposiciones relativas a marcas, indicaciones geográficas, derechos de autor y derechos conexos, patentes, observancia, promoción a la innovación y cooperación, y en algunos casos, medidas vinculadas con la protección de datos de prueba y la relación entre la propiedad intelectual y la biodiversidad.

A modo de antecedentes, cabe señalar que, además de las disposiciones contenidas en la Decisión 486, los derechos de propiedad intelectual se encontraban regulados por los Decretos Legislativos 822 (Derechos de Autor) y 823, Ley de Propiedad Industrial (Signos Distintivos y Patentes). En ambos casos, se trata de disposiciones que fueron emitidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Decisión 486.

Si bien la normativa antes referida constituía un marco normativo bastante amplio para la protección y observancia de los derechos de propiedad intelectual, como resultado de la implementación de los acuerdos comerciales suscritos por el Perú se desarrollaron nuevas leyes y reglamentos, a efectos de introducir en la legislación interna los compromisos asumidos.

Cabe destacar que, como parte de la dinámica de negociación, se ha desarrollado una estrategia inclusiva que propicia la participación de los diversos representantes de las entidades públicas competentes en las diversas materias (tanto en el plano técnico como en el político) y de la sociedad civil (empresarios, gremios diversos, la academia, ONG, medios de comunicación). Este mecanismo ha permitido tener canales de comunicación abiertos entre los diversos actores del proceso y permanece no solo durante el proceso de negociación de los acuerdos, sino durante la implementación de aquellos.

El Perú ha suscrito acuerdos comerciales en los que ha incorporado capítulos o disposiciones relativas a propiedad intelectual con los siguientes países: Estados Unidos, China, los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés), Canadá, Chile, Singapur y México y en acuerdos que se vienen negociando con la Unión Europea, Corea y Japón.

2. ASPECTOS RELEVANTES NEGOCIADOS EN LOS ACUERDOS COMERCIALES

En la mayoría de los casos, los acuerdos comerciales negociados por el Perú contienen un capítulo de propiedad intelectual², y en algunas negociaciones, este capítulo se ha constituido en uno de los más sensibles. Algunas de estas materias representan un interés particular para el Perú, en tanto están directamente relacionadas con el desarrollo de ciertas políticas públicas. Tal es el caso del acceso a medicamentos, las indicaciones geográficas, los recursos genéticos, los conocimientos tradicionales y la facultad de regular las flexibilidades establecidas en foros multilaterales en materia de patentes.

Como se notará a lo largo del presente trabajo, algunos temas han tenido un mayor desarrollo que otros o han implicado la introducción de nuevas figuras en la legislación peruana. No constituye objetivo del presente trabajo realizar un análisis detallado de todas las disposiciones contenidas en los acuerdos comerciales negociados por el Perú, sino analizar aquellas que por una u otra razón han tenido una mayor relevancia en el proceso de negociación.

En muchos casos, las disposiciones negociadas y acordadas ya se encontraban contempladas en la legislación interna del Perú, por lo que en tales casos no ha sido necesario emitir dispositivo normativo legal alguno; sin embargo, estas han sido incorporadas en los acuerdos con el objetivo de garantizar un marco legal estable para los titulares de derechos de propiedad intelectual, conforme a los estándares internacionales previstos en el marco multilateral y a aquellas disposiciones que prevén mayores niveles de protección.

2.1 Marcas e indicaciones geográficas

2.1.1 *Indicaciones geográficas*

La protección de las marcas no despierta a la fecha mayor debate en el plano multilateral, toda vez que los elementos esenciales de la misma han sido ya incorporados en los acuerdos administrados por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual y en el acuerdo sobre los ADPIC. La mayoría de países ya ha introducido estas disposiciones en su legislación interna y existe cierto grado de armonización en las

² La propiedad intelectual constituyen derechos inmateriales que se constituyen para proteger el resultado de la actividad creadora o innovadora del ser humano; el resultado de esta actividad es protegida por el Estado a través del otorgamiento de derechos de exclusiva sobre tales creaciones o innovaciones. Los derechos de propiedad intelectual están constituidos por los derechos de autor y derechos conexos (obras literarias, plásticas, musicales, interpretaciones, entre otros), las marcas (nombres y logotipos de productos y servicios), las patentes (invenciones).

legislaciones en lo relativo a los aspectos sustantivos de dichos derechos y en cierta medida en lo relativo a aspectos procedimentales.

Una situación diferente se presenta en el caso de las indicaciones geográficas, las que a la fecha sí son materia de intensos debates e intercambio de posiciones en el marco de la OMC, en concreto, respecto del nivel de protección y de la implementación de un registro multilateral para los vinos. La Unión Europea y algunos países de Latinoamérica y Asia buscan que los productos diferentes de los vinos y bebidas espirituosas tengan el mismo nivel de protección reconocido para estos últimos en el acuerdo de los ADPIC (artículo 23), mientras que Estados Unidos, acompañado por los países del *Common Wealth* y algunos países de Latinoamérica, consideran que ello rompería el equilibrio obtenido en la negociación del acuerdo sobre los ADPIC. En lo relativo a la implementación del registro multilateral para vinos, la discusión se encuentra centrada en sus efectos, es decir, si debe o no ser vinculante para todos los Miembros de la OMC y de ser el caso, cuáles serían sus efectos. No se prevé una solución al tema en el corto o mediano plazo.

La incorporación de disposiciones relativas a las indicaciones geográficas en los acuerdos negociados por el Perú tiene relevancia, en tanto en diversos programas de desarrollo de capacidades en zonas rurales se han identificado como un elemento susceptible de propiciar el desarrollo económico y social.

En cuanto a las marcas, esta es una materia que se encuentra contemplada en todos los acuerdos negociados por el Perú. El objetivo de estas disposiciones está destinado a consolidar algunos aspectos sustantivos y a asegurar normas de procedimiento dinámicas y transparentes para el registro de marcas, de tal manera que se genere en los agentes económicos, seguridad jurídica y predictibilidad de las decisiones de las autoridades competentes en la materia. La mayoría de disposiciones contenidas en los acuerdos en esta materia no requirieron modificaciones o mayores desarrollos en la legislación interna, toda vez que, desde hace unos años (2000), Perú cuenta con disposiciones que expresamente permiten el registro de marcas sonoras y olfativas³ o de disposiciones que establecen mecanismos transparentes para el registro de marcas, tales como la publicación de las solicitudes de registro, un sistema de oposiciones por parte de terceros y la emisión de resoluciones debidamente motivadas para el otorgamiento o la denegatoria de solicitudes de registro, así como instancias de revisión de aquellas, entre otras.

³ Decisión 486, art. 134. [...] Podrán constituir marcas, entre otros, los siguientes signos:
 [...]
 c) los sonidos y los olores;
 [...]

Sin embargo, algunos temas sí han requerido cambios legislativos. Tal es el caso de las indicaciones geográficas, las marcas colectivas y las marcas de certificación. La Decisión 486 establece un sistema *sui generis* para la protección de las indicaciones geográficas, las que son clasificadas en denominación de origen e indicación de procedencia⁴. Las denominaciones de origen tienen disposiciones particulares que difieren en diversos aspectos del sistema de protección de las marcas. Entre estas particularidades destacamos el hecho que las indicaciones geográficas solo pueden estar constituidas por nombres de lugares geográficos (no por figuras o logotipos que incluyan nombres y figuras a la vez) y tienen causales específicas de denegatoria del registro, por ejemplo, no se pueden denegar por ser descriptivas del origen del producto al que se aplican, en tanto, por definición, las indicaciones geográficas están directamente vinculadas con el lugar de origen del producto al que se aplica.

2.1.2 Marcas colectivas y marcas de certificación

Existen en el mundo legislaciones que han optado por proteger las indicaciones geográficas a través del derecho de marcas, en particular, mediante el registro de marcas colectivas o marcas de certificación, lo cual resulta también consistente con el Acuerdo sobre los ADPIC, en tanto este establece la obligación de proteger las indicaciones geográficas, mas no indica un sistema o mecanismo particular para dar cumplimiento a dicha obligación. No es difícil inferir que algunos de los países con los que el Perú ha negociado acuerdos comerciales han desarrollado internamente este último sistema para la protección de las indicaciones geográficas; como consecuencia de ello, se planteó como parte de las negociaciones establecer disposiciones que permitieran la protección de dichas indicaciones geográficas en el Perú.

Las disposiciones acordadas regulan el registro de las indicaciones geográficas como marcas colectivas o marcas de certificación y la relación entre las marcas y las indicaciones geográficas. El interés del Perú en esta materia ha sido no afectar el sistema de protección *sui generis* previsto para las indicaciones geográficas.

Con relación al registro de las indicaciones geográficas como marcas colectivas o marcas de certificación, cabe precisar que dicho supuesto no se encontraba fuera

⁴ La Decisión 486 considera las indicaciones geográficas como un género que abarca dos conceptos que tienen diferentes sistemas de protección: las denominaciones de origen y las indicaciones de procedencia. Las denominaciones de origen son definidas como el nombre de un lugar geográfico utilizado para designar un producto originario de ellos y cuya calidad, reputación u otras características se deban exclusiva o esencialmente al medio geográfico en el cual se produce, incluidos los factores naturales y humanos (Pisco, Champagne, café de Colombia), estos derechos se protegen a través de las normas de la propiedad industrial. Por su parte, las indicaciones de procedencia constituyen un nombre, expresión, imagen o signo que designe o evoque un país, región, localidad o lugar determinado (Francia, hecho en Bangladesh) y son protegidos a través de las normas de la competencia desleal.

de posibilidad de registro necesariamente: ello era viable siempre y cuando el signo solicitado estuviera constituido por un signo mixto (es decir, la combinación de una denominación y una figura), mas no si este estaba constituido únicamente por una denominación. Ello significaba que, si se solicitaba el registro de una marca colectiva constituida únicamente por un nombre geográfico, esta debía ser denegada, al constituir una denominación que indica una característica del producto. Dicha característica consistiría en la indicación del lugar de procedencia o elaboración, supuesto que constituye una causal de denegatoria para el registro de una marca. A modo de ejemplo citamos el caso de la marca colectiva Chirimoya Cumbe: si esta hubiera sido solicitada de manera denominativa, su registro como marca colectiva no hubiera sido posible, sin embargo, la marca solicitada se encontraba conformada por la denominación Chirimoya Cumbe y por el diseño y combinación de colores de una etiqueta particular.

En efecto, la Decisión 486 prohíbe, entre otros, el registro como marcas de signos que exclusivamente describan el origen geográfico del producto al que se pretende aplicar la marca; así, los signos constituidos únicamente por el nombre del lugar geográfico que se pretendía aplicar al producto no eran registrables como marcas. Esta prohibición de registro podía constituir una limitación para el acceso a protección en el Perú de indicaciones geográficas protegidas como marcas colectivas o de certificación en sus países de origen. La Decisión 689 autorizó a los Países Miembros de la Comunidad Andina a desarrollar algunas materias de propiedad intelectual en su legislación interna.

En tal sentido, se estableció el mecanismo para permitir⁵ que cualquier elemento que identifique al producto al cual se aplique como originario de un lugar geográfico determinado —cuando determinada calidad, reputación, u otra característica del producto sea atribuible fundamentalmente a su origen geográfico— fuera susceptible de ser protegido como marca colectiva o marca de certificación. Así, con estas disposiciones, se viabiliza el registro de indicaciones geográficas constituidas por signos de cualquier naturaleza como marcas, incluidos los signos constituidos únicamente por el nombre de un lugar geográfico.

Este es un aspecto positivo en tanto pone a disposición del productor interesado en proteger una indicación geográfica tres maneras de proteger su derecho: a través de una marca colectiva, una marca de certificación o una denominación de origen.

⁵ Decreto Legislativo 1075, Ley de Propiedad Industrial, artículos 77 y 80.

2.1.3 Relación entre las marcas y las indicaciones geográficas

En materia de marcas, se aplica como norma general el principio de *primero en el tiempo, primero en el derecho*; es decir, quien solicita una marca tiene un mejor derecho para obtener el registro frente a cualquier tercero que con posterioridad solicite un signo igual o similar. De igual manera, quien obtiene el registro de una marca puede oponerse a la solicitud de registro o al uso que cualquier tercero pretenda realizar respecto de una marca igual o similar a la registrada por esta persona.

En el caso específico de la relación existente entre las indicaciones geográficas y las marcas, la Decisión 486 establece que no son registrables como marcas los signos que sean confundibles con una indicación geográfica protegida (para productos diferentes de vinos y bebidas espirituosas), y en el caso de las indicaciones geográficas para vinos y bebidas espirituosas, se prohíbe el registro de marcas que contengan tal indicación geográfica, con independencia de si estas generan o no confusión. Sin embargo, la Decisión 486 no contempla la posibilidad de denegar el registro de una denominación de origen debido a la posibilidad de ser confundida con una marca, aunque esta fuera idéntica o similar a la marca preexistente.

En consecuencia, a efectos de aplicar el principio de *primero en el tiempo, primero en el derecho* a las indicaciones geográficas, fue necesario desarrollar una legislación que prohibiera su registro en el supuesto de que estas causaran confusión con una marca solicitada de buena fe, o si es que estas causaran confusión con una marca preexistente cuyos derechos hubieren sido adquiridos de acuerdo con la legislación de la Parte; es decir, si una indicación geográfica resulta pasible de ser confundida con una marca previamente solicitada, registrada o protegida, su registro debe ser denegado. Esta disposición fue desarrollada en el Decreto Legislativo 1075, mediante una disposición que precisa que la expresión «marca previamente protegida» equivale al supuesto de la «marca notoriamente conocida», la cual no requiere estar solicitada o registrada para ser protegida, por lo que su protección se configura con la demostración de constituir un signo de gran difusión, con importante inversión publicitaria y aceptación en el mercado⁶.

2.1.4 Aspectos procedimentales

Como parte de la búsqueda de la dinamización y facilitación del acceso a los mecanismos de registro y protección de los derechos de propiedad intelectual, los acuerdos negociados por el Perú incluyen disposiciones que prevén la eliminación de requisitos

⁶ La Decisión 689 de la Comunidad Andina estableció que los Países Miembros pueden desarrollar en su legislación interna algunos aspectos de los derechos de propiedad industrial contemplados en dicha norma. Uno de estos aspectos fue la inclusión de prohibición de registro en la legislación interna de Perú.

formales en las solicitudes de registro de marcas y para el ejercicio de ciertos derechos derivados de dichos registros.

El Perú es un país que desde hace años ha venido apostando por establecer sistemas de propiedad intelectual eficientes y dinámicos, por lo que cuenta con disposiciones que dotan de transparencia y dinamismo al sistema del derecho de marcas en su integridad, en tanto son disposiciones transversales a las solicitudes de registro, las oposiciones, el registro de actos modificatorios y renovaciones y también a las acciones de observancia de estos derechos. También resulta importante destacar que el Perú cuenta con una institución competente y sólida en materia de propiedad intelectual (desde 1992 se encuentra en funciones el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI), con un alto nivel de tecnicismo, lo cual posibilita la emisión de decisiones administrativas fundamentadas en la normativa vigente y en la aplicación de criterios doctrinarios y jurisprudenciales concordantes con los más altos estándares internacionales. Además, el usuario de los servicios de propiedad intelectual cuenta con la garantía de poder acceder a la revisión de las decisiones de la autoridad en los ámbitos administrativo y jurisdiccional.

Sin embargo, en el plano multilateral se continúa trabajando en la generación de nuevos acuerdos o en la revisión de acuerdos ya existentes para lograr una mayor dinamización, uniformización y simplificación de las normas relativas a los requisitos máximos requeridos en la tramitación de registros de signos distintivos. Un elemento adicional que ha motivado este proceso es el desarrollo constante de las nuevas tecnologías que generan situaciones novedosas con relación al derecho de marcas, como es el caso de las marcas sonoras, olfativas, los hologramas, los signos en movimiento, entre otros, que, por sus características, claramente representan un reto para las administraciones, en particular, en cuanto a las condiciones o requisitos para la presentación, tramitación, mantenimiento y archivamiento de algunos de estos signos sin que pierdan sus condiciones, y en cuanto a evaluar la mejor manera de que estos también resulten accesibles frente a terceros.

Así, en el plano multilateral contamos con el Tratado de Derecho de Marcas (TDM), un acuerdo administrado por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), cuyas disposiciones tienden a eliminar o reducir los requisitos formales para la presentación de solicitudes de registro de marcas. Este tratado, luego de su revisión, dio lugar al Tratado de Singapur sobre el Derecho de Marcas (2006). Ambos acuerdos se encuentran vigentes a la fecha. Entre las medidas resultantes de los acuerdos comerciales negociados por el Perú, la adhesión al Tratado de Derecho de Marcas constituye un compromiso, mientras que con relación al Tratado de Singapur, el compromiso consiste en realizar todos los esfuerzos razonables para adherirnos a futuro.

A la fecha, el Perú ya es miembro del Tratado de Derecho de Marcas, y si bien no es materia del presente trabajo realizar un análisis detallado de este, sí es importante destacar algunas de sus disposiciones. Los sistemas de registro de marcas tradicionalmente han dispuesto que las solicitudes de registro solo puedan incluir una categoría de productos. Así, si el solicitante desea registrar una misma marca para diferentes categorías de productos, deberá necesariamente presentar una solicitud individual para cada una. El Tratado de Derecho de Marcas prevé que en una sola solicitud se puedan incluir diferentes categorías de productos o servicios (solicitud multiclase). Esta disposición facilita el trámite al solicitante, pues en un solo formato puede incluir diferentes categorías de productos y servicios. Además, el hecho de que los demás requisitos de forma solo deben ser presentados por una vez reduce los costos de la publicación de tales solicitudes.

Una medida adicional que busca facilitar el acceso al sistema de protección de las marcas es el establecimiento de sistemas electrónicos y bases de datos públicas con información relativa a marcas. El Perú ha estado en constante evaluación y elaboración de proyectos relativos a la presentación y tramitación electrónica de solicitudes de registro de marcas; sin embargo, debido a limitaciones de índole técnico y presupuestal, tales proyectos no pudieron realizarse. Así, en el Acuerdo de Promoción Comercial suscrito entre el Perú y los Estados Unidos⁷ se establece como compromiso, para ambas partes, el establecimiento de sistemas de solicitudes electrónicas para el registro de marcas y bases de datos que pongan a disposición del público la información sobre solicitudes y registro de marcas. Al respecto, consideramos que, al constituir este un compromiso derivado de un acuerdo comercial, se deberán buscar los mecanismos para hacer efectivos estos sistemas.

3. PROTECCIÓN DE CIERTOS PRODUCTOS REGULADOS (DATOS DE PRUEBA/INFORMACIÓN NO DIVULGADA)

Sin lugar a dudas, uno de los temas más sensibles de algunos de los acuerdos negociados es el relacionado con el sistema de protección de datos de prueba de productos farmacéuticos y de información sobre seguridad y eficacia de productos químico - agrícolas.

Como mencionáramos al inicio de este trabajo, las disposiciones que se negocian en los acuerdos comerciales bilaterales generalmente buscan establecer mayores estándares de protección a los establecidos en el acuerdo sobre los ADPIC, y la protección de la información no divulgada no es una excepción. Atendiendo a ello,

⁷ Acuerdo de Promoción Comercial Perú - EE.UU., art. 16.2.9.

diversos sectores llamaron la atención sobre la posibilidad de que este tipo de medidas limitaran la competencia en el sector farmacéutico y agroquímico y el acceso a medicamentos de la población, así como la posibilidad de utilizar las flexibilidades establecidas en el acuerdo sobre los ADPIC y la Declaración de DOHA relativa a dicho acuerdo y la salud pública⁸.

La producción y comercialización de productos farmacéuticos y químico - agrícolas es una actividad que se encuentra regulada, de tal manera que cualquier persona o empresa que desee producirlos o comercializarlos deberá solicitar y obtener un permiso de comercialización ante las autoridades pertinentes. Para ello, deberá cumplir con una serie de requisitos cuyo principal objetivo es verificar la idoneidad del producto que se pretende comercializar.

Los datos de prueba constituyen los estudios clínicos elaborados por los laboratorios que resultan necesarios para determinar la eficacia y seguridad de un producto; es información relevante para la obtención de la autorización de comercialización de un producto, en tanto demuestra la idoneidad del producto. El sistema de protección de los datos de prueba establece un derecho de exclusiva sobre el uso de dicha información en favor de quien obtiene tal protección, de tal manera que terceras personas no podrán usarla durante un determinado periodo, a menos que cuenten con autorización expresa del titular. Por lo tanto, quien desee obtener una autorización de comercialización para un producto que cuente con datos de prueba protegidos deberá tener la autorización antes referida o generar sus propios datos de prueba.

Si bien el artículo 39 del acuerdo sobre los ADPIC contiene disposiciones que regulan la protección de información no divulgada, estas constituyen estándares mínimos de protección, lo que ha permitido que los miembros de la OMC desarrollen legislaciones internas que se diferencian en diversos aspectos, tales como el ámbito y el plazo de protección, además de la materia protegida, entre otros. En la mayoría de los acuerdos comerciales negociados por el Perú, las contrapartes han sido países desarrollados que cuentan con industrias de investigación innovadoras, que son las que regularmente generan este tipo de información y buscan el establecimiento de sistemas que permitan protegerla en diversos mercados, ya que no todos los países del mundo cuentan con sistemas de protección de datos de prueba

⁸ Declaración Ministerial de Doha, párrafo 17 (WT/MIN(01)/DEC/1): Recalcamos la importancia que atribuimos a que el acuerdo relativo a los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (acuerdo sobre los ADPIC) se interprete y aplique de manera que apoye la salud pública, promoviendo tanto el acceso a los medicamentos existentes como la investigación y desarrollo de nuevos medicamentos. A este respecto, adoptamos una Declaración aparte (WT/MIN(01)/DEC/1). El texto íntegro de la Declaración se encuentra identificado como WT/MIN(01)/DEC/2 y se puede ver en http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_trips_s.htm

que otorguen derechos de exclusiva, en tanto ello no es una obligación derivada del acuerdo de los ADPIC⁹.

Disposiciones relativas a la protección de datos de prueba fueron negociadas e incorporadas por primera vez en el APC Perú - EE.UU. y, posteriormente, en otros acuerdos comerciales negociados, los que además de las disposiciones relativas a las condiciones mínimas de protección de dicha información, también incluyen disposiciones relativas a garantizar la aplicación de las flexibilidades establecidas en el acuerdo sobre los ADPIC y la Declaración de DOHA relativa a dicho acuerdo y la salud pública.

En efecto, dos de los temas más sensibles en esta materia fueron los relativos al plazo de protección y a la materia u objeto de protección. Con relación a los plazos de protección, se prevé un plazo de *normalmente* cinco años para el caso de los productos farmacéuticos y de *al menos* diez años para los productos químico - agrícolas. En lo relativo a la materia u objeto de protección, en el caso de productos farmacéuticos se estableció que esta recaería sobre datos de prueba u otros no divulgados de productos farmacéuticos que contengan una nueva entidad química, lo cual evita la posibilidad de que se proteja información que ya se encuentra en el dominio público o respecto de productos que ya son conocidos en el mercado y que podrían ser desarrollados por los productores de genéricos.

Alcances de la protección
Productos farmacéuticos - Productos químico - agrícolas
Disposiciones internas

	Productos farmacéuticos	Productos químico - agrícolas
Plazo de protección	Cinco años	Diez años
Materia protegida	Productos que contienen una nueva entidad química	Nuevos productos químico - agrícolas no aprobados previamente en el país en el que se busca la protección
Tipo de información	Datos de prueba u otros no divulgados	Información sobre seguridad y eficacia
Protección	<ul style="list-style-type: none"> - Contra el uso de la información por parte de terceros sin la autorización del titular - Contra la divulgación de la información por parte de la autoridad competente 	<ul style="list-style-type: none"> - Contra el uso de la información por parte de terceros sin la autorización del titular - Contra la divulgación de la información por parte de la autoridad competente
Autoridad competente	DIGEMID	SENASA

⁹ Organización Mundial de la Salud, Protección de los datos presentados para el registro de productos farmacéuticos - Implementación de las normas del acuerdo TRIPS, 2002, en <http://apps.who.int/medicinedocs/en/d/Js4919s/3.html>

Teniendo en consideración que este tipo de medidas se encuentran directamente relacionadas con un tema tan sensible como el acceso a medicamentos, un elemento esencial en estas negociaciones es el referido a la incorporación de disposiciones que garanticen la libertad de las partes al uso de las flexibilidades a los derechos de propiedad intelectual establecidos en el acuerdo sobre los ADPIC y la Declaración de DOHA relativa a dicho acuerdo y la salud pública. Ello significa mantener la posibilidad de otorgar licencias obligatorias, autorizar importaciones paralelas o adoptar otras medidas que resulten necesarias para garantizar y proteger la salud pública. En la legislación interna del Perú se establecieron limitaciones a la protección de los datos de prueba de productos farmacéuticos, las que incluso consideran la posibilidad de reducción del término de protección¹⁰.

Uno de los aspectos positivos del desarrollo de estas medidas en la legislación interna del Perú es que sirvió de oportunidad para el cambio del sistema de autorizaciones de comercialización de productos farmacéuticos, vigente en el país hasta enero de 2009, conforme al cual estas autorizaciones eran otorgadas prácticamente de manera automática, sin que fuera necesaria la presentación de documentación alguna que acreditara las condiciones o calidades de los productos farmacéuticos que iban a ser puestos a disposición del público. El solicitante solo tenía que presentar una declaración jurada, verificable *ex post* por la autoridad sanitaria. Si bien esto permitía obtener la autorización de comercialización en corto plazo, en realidad no garantizaba la calidad de los productos farmacéuticos que se comercializaban en el país.

La protección de los datos de prueba se da dentro de los procedimientos de obtención de las autorizaciones de comercialización de los productos farmacéuticos y agroquímicos.

4. PATENTES

En materia de patentes, el acuerdo sobre los ADPIC contiene importantes disposiciones que, en algunos casos, constituyen un derecho o una obligación expresa, y en otros, se deja el desarrollo de ciertos aspectos a las legislaciones de los Miembros de la OMC. Entre estos últimos están las exclusiones a la patentabilidad, es decir, los supuestos en los cuales un determinado invento no podrá ser patentado a pesar de ser novedoso, contar con actividad inventiva y tener aplicación industrial, y las excepciones a los derechos derivados de la patente, es decir, casos en los cuales el titular de la

¹⁰ Decreto Supremo 002 - 2009 - SA, Reglamento del Decreto Legislativo 1072, Protección de Datos de Prueba u Otros no Divulgados de Productos Farmacéuticos.

patente no podrá hacer valer sus derechos frente a terceros que utilicen la invención protegida por la patente sin su autorización.

Las disposiciones relativas a las patentes son de particular interés en las negociaciones de los acuerdos comerciales debido a la relevancia que tienen las patentes en el desarrollo de la sociedad y por el valor económico que representa para los titulares de tales derechos. Si bien los textos que se negocian con relación a esta materia tienden a ser breves, no por ello son menos sensibles y tienden a generar debate. Los temas de interés del Perú están esencialmente relacionados con la protección de la biodiversidad, los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales, el desarrollo de ciertas flexibilidades al derecho de patentes, el acceso a los medicamentos y disposiciones relativas al ajuste por retrasos irrazonables en la tramitación de solicitudes de patentes, principalmente.

4.1 La propiedad intelectual y la protección de la biodiversidad, los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales

El Perú es un país megadiverso, con abundancia de recursos genéticos, muchos de ellos originarios, y además cuenta con una importante tradición en la utilización de estos recursos genéticos por parte de las comunidades indígenas establecidas en su territorio. Así, es de su particular interés incluir en la negociación de los acuerdos comerciales disposiciones relativas a dichas materias. Este tema cobra particular importancia, en tanto existe la tendencia a desarrollar productos farmacéuticos y cosméticos, entre otros, sobre la base de las propiedades de ciertas plantas, las cuales han pasado a ser incorporadas en los proyectos de investigación de las empresas innovadoras y que, incluso, a veces han pretendido patentarlas¹¹. Dependiendo de las exclusiones a la patentabilidad o los criterios considerados al momento de evaluar una solicitud de patente, estas invenciones podrían no ser patentables o su protección podría ser denegada.

Habida cuenta de esta condición e interés, el Perú, acompañado de otros Miembros de la OMC, lidera en dicha organización internacional una iniciativa para la modificación del artículo 27 del acuerdo sobre los ADPIC, de tal manera que se incorpore en él, como requisito obligatorio, la divulgación del origen del recurso genético o conocimiento tradicional asociado con él. Este es un tema que se encuentra aún en debate, con posiciones contrapuestas entre los Miembros, sin embargo es importante notar que, a la fecha, dicha propuesta cuenta con el apoyo de 110

¹¹ Ver documento IP/C/WW441 en www.wto.org, ver también documento WIPO/GRTKF/IC/5713 en www.wipo.int

Miembros. Cabe precisar que el Perú no se opone a que los recursos genéticos o los conocimientos tradicionales asociados formen parte del desarrollo de inventos que beneficien a la humanidad, sin embargo dicha utilización se deberá realizar respetando las condiciones de acceso a ellos y no a través del patentamiento de tales recursos genéticos o conocimientos tradicionales.

Debido a ello, en los acuerdos negociados por Perú que contienen un capítulo de propiedad intelectual¹² siempre se incluyen disposiciones relativas a este tema, pero sin lugar a dudas la negociación y acuerdos al respecto es complicada debido a que, si bien la Declaración de DOHA (par. 19) instruye a los Miembros a revisar la relación existente entre el Convenio de Diversidad Biológica y el acuerdo sobre los ADPIC, dichos trabajos aún se encuentran en proceso y son parte del debate referido en los párrafos precedentes, y algunos de los países con quienes se han negociado acuerdos comerciales consideran que no se debe prejuzgar el resultado.

A pesar de dicha posición inicial, y si bien algunas de las propuestas iniciales presentadas por el Perú no fueron aceptadas¹³, en los acuerdos negociados se ha logrado incorporar disposiciones que reconocen la importancia de la biodiversidad, los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados para el desarrollo económico de los pueblos de las partes, así como la obtención del consentimiento informado antes del acceso a los recursos genéticos y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados.

También se incluyen disposiciones relativas al intercambio de información entre las autoridades competentes en materia de patentes, a efectos de que se cuente con mejores elementos para evaluar las solicitudes de patentes que se encuentren relacionadas con este tipo de derechos. En algunos casos, también se incluye la facultad —mas no la obligación— de solicitar el consentimiento informado previo en las solicitudes de patentes y la posibilidad de establecer sanciones administrativas en caso de incumplimiento de las disposiciones relativas a los contratos de acceso.

¹² El acuerdo comercial suscrito con Canadá no tiene un capítulo de propiedad intelectual.

¹³ Entre otras, las propuestas iniciales presentadas por Perú contenían obligaciones relativas al requerimiento del develamiento del origen de los recursos genéticos o de los conocimientos tradicionales asociados con el establecimiento de sanciones administrativas y penales en caso de incumplimiento de las condiciones de acceso.

4.2 Ajustes por retrasos irrazonables en la tramitación de las solicitudes de patentes

Las solicitudes de patentes están sujetas a plazos de tramitación previstos en la legislación multilateral y regional¹⁴. Los acuerdos negociados no incluyen disposiciones relativas a la tramitación y plazos de tramitación de solicitudes de patentes. Como parte del procedimiento y evaluación, estas solicitudes son sometidas a exhaustivos exámenes de los examinadores en la materia técnica que la misma cubre, la que determina que muchas veces la tramitación de estas solicitudes se prolongue por períodos mayores a los esperados, reduciendo el tiempo de goce efectivo de los derechos de exclusiva derivados de la patente por sus titulares¹⁵. Con el objetivo de evitar que esta situación afecte a los solicitantes de patentes, se estableció un sistema de ajuste en el plazo de vigencia de la patente en función de la duración de tal retraso.

La negociación de esta medida despertó gran preocupación entre las autoridades en materia de salud y en la sociedad civil, que vieron en ella una posible limitación al acceso a los medicamentos por parte de la población, en tanto inicialmente se preveía la extensión del plazo de protección de las patentes de productos farmacéuticos (en realidad no establecía discriminación por tipo de tecnología), impidiendo que se genere una mayor competencia y retrasando el ingreso de productos farmacéuticos genéricos al mercado.

Sin embargo, si bien inicialmente la obligación era aplicable a patentes referidas a todos los campos de la tecnología, posteriormente las patentes de productos farmacéuticos fueron excluidas. De igual manera, se estableció que el ajuste del plazo únicamente operaba a solicitud de parte y por retrasos irrazonables en la tramitación de las solicitudes de patentes que fueran de responsabilidad de la autoridad. Por otro lado, se estableció en cinco años el retraso considerado como irrazonable. Cabe notar que la legislación interna ha previsto que por cada dos días de retraso se contará un día de ajuste, de tal manera que el plazo máximo que se podría reajustar es de dos años y medio. Por otro lado, se ha establecido que no corresponde realizar ajuste alguno si el retraso fuera consecuencia de caso fortuito o fuerza mayor.

¹⁴ Los plazos previstos para las diversas etapas de la tramitación de solicitudes se encuentran contemplados en el Convenio de París para la protección de la propiedad industrial y en la Decisión 486.

¹⁵ Es preciso señalar que a diferencia de otro tipo de derechos de propiedad intelectual, en el caso de las patentes, el plazo de protección se empieza a contar desde la fecha de presentación de la solicitud y no desde la fecha de otorgamiento del derecho. Ver art. 33 del acuerdo sobre los ADPIC y art. 50 de la Decisión 486.

4.3 Excepción *Bolar*¹⁶

Como se menciona en los párrafos precedentes, si bien la obtención de una patente otorga a su titular el derecho de exclusividad y la facultad de impedir que terceros la utilicen sin su autorización, también es cierto que estos derechos no son absolutos y pueden ser limitados bajo determinadas circunstancias. En efecto, los Miembros de la OMC tienen el derecho de establecer limitaciones a los derechos conferidos por una patente, siempre y cuando estos no atenten de manera injustificable contra la explotación normal de la patente, no causen un perjuicio injustificado a los legítimos intereses del titular de la patente, teniendo en consideración los intereses legítimos de terceros¹⁷; sin embargo, no se especifica cuáles podrían ser estas limitaciones.

En este contexto, teniendo nuevamente como interés principal la no afectación del acceso a medicamentos de la población, se establece como una excepción a los derechos del titular de la patente la posibilidad de que un tercero pueda utilizar la materia protegida por dicha patente, sin autorización de su titular, para realizar actos destinados a la generación de información necesaria para la obtención de la autorización de comercialización de un producto farmacéutico (también de un producto químico - agrícola).

Esta es una disposición de particular importancia, en tanto posibilita que terceros interesados en comercializar un producto protegido por la patente, luego del vencimiento de su plazo de protección, puedan realizar actos destinados a facilitar la producción del producto farmacéutico o químico-agrícola en cuestión sin que esto constituya una infracción por uso no autorizado. Ello permitirá que el producto pueda ser comercializado tan pronto venza el periodo de protección, con el fin de generar una mayor competencia y eventual disminución en los precios de los medicamentos. De lo contrario, el productor de medicamentos genéricos tendría que esperar hasta que expire la patente para comenzar a fabricar la copia, y recién a partir de ese momento podría solicitar la aprobación del medicamento a las autoridades de salud. Esto significaría —de hecho— una extensión del término de protección de la patente, pues los productos competidores tendrían que esperar varios años para ingresar al mercado¹⁸.

¹⁶ Esta disposición se encuentra contemplada en el art. 16.9.5 del APC Perú - EE.UU..

¹⁷ Acuerdo sobre los ADPIC, art. 30.

¹⁸ Roffe, Pedro. *Acuerdos bilaterales en un mundo ADPIC - PLUS, el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos de América*. En: <http://www.quno.org/geneva/pdf/economic/Issues/Bilateral-Agreements-and-TRIPS-plus-Spanish.pdf>, 2004.

4.4 Acuerdo de Cooperación en Materia de Patentes

El Acuerdo de Cooperación en Materia de Patentes (PCT) es uno de los acuerdos administrados por la OMPI, y tiene por objetivo facilitar la obtención de una patente en diversos países del mundo a través de la presentación de una única solicitud de registro ante la oficina internacional de la OMPI o ante la oficina nacional.

Entre los beneficios de este sistema podemos señalar que el solicitante no deberá presentar solicitudes individuales en todos y cada uno de los países en los cuales desee obtener la protección de su invención, sino que únicamente deberá indicar cuáles son estos a efectos de que la solicitud sea derivada a cada uno de ellos para la evaluación que corresponda. Ello implica una importante reducción de los costos de presentación de solicitudes individuales, tales como la identificación y contratación de representantes.

A la fecha, el Perú ya manifestó su adhesión a este acuerdo.

5. OBSERVANCIA

La observancia de los derechos de propiedad intelectual es una de las materias que cuenta con mayor desarrollo en el acuerdo sobre los ADPIC. Dicho acuerdo establece disposiciones aplicables en los ámbitos penal, civil y administrativo. Es una materia compleja, en tanto en la mayoría de los casos se trata de disposiciones transversales a todos los derechos de propiedad intelectual e involucra no solo a las autoridades competentes en materia específica de los derechos de propiedad intelectual, sino también a las fuerzas policiales, las aduanas, las autoridades en materia de salud y las instancias jurisdiccionales.

Desde la entrada en vigencia del acuerdo sobre los ADPIC, las medidas relativas a la observancia de los derechos de propiedad intelectual no se han mantenido estáticas. Una muestra de ello la constituyen algunas iniciativas presentadas en el plano multilateral, en particular en foros como la OMPI, la Organización Mundial de Aduanas y la Organización Mundial de la Salud, cuyo objetivo es ampliar los niveles de protección establecidos en el acuerdo sobre los ADPIC. Sin embargo, estas iniciativas no han tenido mayor acogida en dichos foros por parte de los países en desarrollo, quienes consideran que las disposiciones previstas en el acuerdo sobre los ADPIC resultan adecuadas para la protección de los derechos de propiedad intelectual¹⁹.

¹⁹ Estas iniciativas generalmente son impulsadas por los países desarrollados, quienes poseen sistemas de observancia bastante estrictos. Por otro lado, ya sea por decisión unilateral o debido a compromisos bilaterales, algunos países en desarrollo han realizado cambios en su legislación interna, que representan niveles de protección mayor a lo establecido en el acuerdo de los ADPIC.

Cabe notar que, ante tal situación, un grupo de países desarrollados ha decidido llevar adelante negociaciones para la suscripción de un acuerdo multilateral con disposiciones en materia de observancia que van más allá de las establecidas en el acuerdo sobre los ADPIC²⁰, el cual, luego de culminado, quedaría abierto a la *adhesión* voluntaria de los demás países que así lo consideren. Esto nos demuestra la importancia de la observancia para los países desarrollados, toda vez que uno de los pilares de su desarrollo social y económico está constituido por el desarrollo de la innovación y la generación de productos con valor agregado, de tal manera que consideran que dicho esfuerzo de los agentes económicos debe ser garantizado con un marco legal adecuado y con instituciones eficientes que prevengan el uso y explotación no autorizados de las creaciones, y en general, de los derechos protegidos.

Teniendo en consideración dicha visión, no sorprende el hecho de que en los acuerdos comerciales bilaterales que negocian los países desarrollados se incluyan como parte de las propuestas disposiciones ADPIC Plus en materia de observancia.

Sin embargo, los derechos de propiedad intelectual, su protección y observancia no se basan en principios absolutos, sino que en su desarrollo y aplicación se debe tener en consideración una serie de principios destinados a establecer el equilibrio entre los derechos de los titulares de derechos de propiedad intelectual y los intereses de la sociedad de acceder y beneficiarse de aquellos.

Las disposiciones relativas a la observancia de los derechos de propiedad intelectual contenidas en el acuerdo de los ADPIC, al igual que en otras materias, constituyen estándares mínimos de protección que deben ser observados por los Miembros de la OMC; se prevén derechos sustantivos y algunos derechos procedimentales básicos, sin entrar a precisiones que los uniformen. Se debe destacar que el acuerdo sobre los ADPIC no prejuzga los mecanismos o sistemas a través de los cuales los Miembros podrían aplicar o desarrollar las disposiciones previstas, debido a que entre los Miembros existen sistemas legales muy diferentes en cuanto a principios y demás desarrollos. Esta situación se ve reflejada en el artículo 41.5 del acuerdo sobre los

²⁰ En el año 2007 se iniciaron las negociaciones del Acuerdo Comercial contra la Falsificación/Anti - Counterfeiting Agreement (ACTA, por sus siglas en inglés). Esta iniciativa cuenta con la participación de Estados Unidos, Japón, Suiza, la Unión Europea, Singapur, Australia, México, Marruecos y Corea del Sur, países que se han venido reuniendo de manera regular durante los últimos dos años. El objetivo de estas negociaciones es establecer un marco multilateral efectivo de lucha contra la piratería y la falsificación de marcas. Si bien no se han dado a conocer oficialmente las disposiciones que constituirían el contenido de este acuerdo, los Estados Unidos han señalado que una aproximación podría ser encontrada en los capítulos de propiedad intelectual de los acuerdos suscritos con Australia, Singapur, Corea del Sur y Marruecos. Información obtenida en: <http://www.ustr.gov/trade-topics/intellectual-property/anti-counterfeiting-trade-agreement-acta> y en http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/trade-topics/intellectual-property/index_en.htm

ADPIC el que dispone que «la presente parte²¹ no impone ninguna obligación de instaurar un sistema judicial para la observancia de los derechos de propiedad intelectual distinto al ya existente para la aplicación de la legislación en general, ni afecta la capacidad de los Miembros para hacer observar su legislación en general [...].».

De igual manera, se propicia que los procedimientos de observancia no constituyan obstáculos al comercio y que se prevean salvaguardas contra su abuso, en tanto los derechos de exclusiva constituyen monopolios de los titulares sobre los derechos protegidos cuyo ejercicio debe respetar las normas de leal competencia. Un principio importante recogido en el acuerdo es que los procedimientos que se establezcan para la aplicación de las normas de observancia deberán ser justos y equitativos.

Asimismo, el acuerdo sobre los ADPIC en lo relativo a la observancia dispone que los derechos de propiedad intelectual deberán contribuir a la innovación tecnológica y a la transferencia y difusión de la tecnología en beneficio de los productores y usuarios de los conocimientos de manera que se favorezca el bienestar social y económico y el equilibrio de derechos y obligaciones²², es decir, los derechos de observancia no son un objetivo en sí mismo, sino que su ejercicio y aplicación deben tener en consideración principios que van más allá del derecho específico de los titulares. Las propuestas negociadas por las Partes fueron analizadas en paralelo con las flexibilidades previstas en el acuerdo sobre los ADPIC.

Es importante precisar que, en el caso particular de Perú, desde antes de la entrada en vigencia del acuerdo sobre los ADPIC ya se contaba con legislación que contenía disposiciones ADPIC plus en materia de observancia con relación a las diversas materias de la propiedad intelectual. Dichas disposiciones fueron complementadas por legislación interna relativa a derechos sustantivos y de procedimiento, que reforzaron las facultades de actuación de las diversas entidades competentes. En tal sentido, muchas de las propuestas negociadas ya se encontraban incorporadas en la legislación peruana, incluso a la fecha del inicio de las negociaciones. Así, se puede citar la facultad de las autoridades, tanto administrativas como jurisdiccionales, de actuar tanto a petición de parte como de oficio, debiendo entenderse que la facultad de actuación de oficio es más bien de carácter residual, y no sustituye de manera alguna al titular en lo relativo a las acciones destinadas a defender sus derechos. Entre estas facultades también se encuentra la potestad de las autoridades de dictar medidas cautelares sin notificación previa al emplazado, en tanto se configuren los supuestos previstos a tal efecto. En 1993, con la creación del INDECOPI, las autoridades administrativas competentes en materia de derechos de propiedad intelectual y competencia fueron

²¹ Se refiere a la parte relativa a la observancia de los derechos de propiedad intelectual.

²² Artículo 7 del acuerdo sobre los ADPIC.

investidas de facultades quasi jurisdiccionales, de manera que las vías administrativa y jurisdiccional fueran opciones viables para los titulares de derechos.

De igual manera, la revisión de las decisiones de la autoridad administrativa competente también se encuentra prevista en la legislación interna de Perú desde el año 1993²³, sin embargo, adicionalmente a ello y de conformidad con lo previsto en las normas generales del derecho administrativo, estas pueden además ser revisadas ante el Poder Judicial.

Los temas mencionados en los párrafos precedentes fueron negociados e incorporados en los acuerdos comerciales, pero no han representado cambios o precisiones relevantes en la legislación interna. Sin embargo, es importante referir algunas disposiciones que representaron el impulso de algunas figuras ya contempladas y la incorporación de otras medidas que sí significaron innovaciones.

Cuando la Comunidad Andina adecuó su legislación al acuerdo sobre los ADPIC el año 2000, incluyó disposiciones relativas a la aplicación de las medidas en frontera para marcas²⁴, incluyendo la posibilidad de que estas fueran aplicada *ex officio* si así era contemplado en la legislación interna de los Países Miembros (es preciso señalar que la materia relativa a derechos de autor no contaban con medidas equivalentes). Sin embargo, las medidas en frontera para marcas nunca fueron aplicadas en el Perú, debido a que no se definió en el ámbito interno la autoridad competente para aplicarlas ni las normas reglamentarias que viabilizaran su aplicación. Si bien los representantes de INDECOPI y de SUNAT (Aduanas) realizaron coordinaciones para analizar el tema en diversas oportunidades, estas no fueron suficientes como para generar los dispositivos legales necesarios para la aplicación de estas medidas.

Cabe indicar que las autoridades competentes en materia de propiedad intelectual del Perú siempre han considerado las medidas en frontera como un mecanismo efectivo de lucha contra la piratería, toda vez que permiten suspender el ingreso de mercancía presuntamente pirateada o falsificada aun antes de su nacionalización, lo cual significa una reducción significativa de tiempo y recursos invertidos, además de la inmovilización de prácticamente toda la mercancía sospechosa²⁵. Con relación a

²³ El INDECOPI cuenta con una primera instancia administrativa conformada por comisiones y direcciones en materia de derechos de autor y derechos conexos; signos distintivos y patentes y, con la Sala de Propiedad Intelectual, la cual constituye segunda instancia de revisión.

²⁴ Artículos 250 a 256. Las medidas en frontera constituyen el mecanismo mediante el cual las autoridades aduaneras tienen la facultad de suspender el despacho de mercancías presuntamente pirateadas o falsificadas.

²⁵ Ello en tanto que, la persecución de mercancía pirateada o falsificada luego de que esta ingresa a los circuitos de comercialización es muy compleja, debido a la dispersión y facilidad de movimiento de los puntos de venta, y la labor de investigación y la ejecución de las medidas cautelares y resoluciones finales implica la participación de un elevado número de personas, además de los costos y el tiempo invertidos.

este tema, la negociación de acuerdos de comercio que incluyeran propiedad intelectual fue vista como una oportunidad para el desarrollo de las normas necesarias para la aplicación de las medidas en frontera.

Como resultado de la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos, se desarrolló en el ámbito interno el marco normativo necesario para la aplicación de medidas en frontera para marcas y derechos de autor, en los regímenes de importación, exportación y tránsito y, tanto a solicitud de parte como de oficio²⁶. Se definió que la autoridad competente para la aplicación de las medidas en frontera es SUNAT, mientras que la autoridad competente para ver las acciones de infracción continúan siendo INDECOPI y la Fiscalía. Este es un paso importante para una lucha efectiva contra la piratería y la falsificación de marcas, que contrariamente a lo afirmado por algunos sectores, no solo beneficia a titulares de derechos extranjeros, sino también a los productores nacionales.

Por otro lado, se incorporaron en los procesos judiciales civiles respecto de la infracción de los derechos de autor y derechos conexos y de marcas, las indemnizaciones preestablecidas, como alternativas a los daños reales. Esta figura es nueva en nuestra legislación interna toda vez que regularmente los reclamos de pagos indemnizatorios han estado basados en las disposiciones pertinentes del Código Civil. Esta indemnizaciones pre establecidas deberán ser fijadas en cantidad suficiente para compensar al titular del derecho.

En materia penal se ha generado la obligación de proteger las señales portadoras de programas transmitidos por satélite. Conforme a estas disposiciones, se prohíbe la realización de diversos actos destinados a descodificar sin autorización una señal satelital portadora de programas codificados, al igual que la recepción *maliciosa* de una señal originalmente codificada, portadora de un programa protegido, que fue decodificada sin autorización del distribuidor legal. En este caso, se sanciona tanto a quien realiza las acciones concretas para decodificar estas señales como a quien las recibe; sin embargo, dado que es un tipo penal, se requiere que exista dolo para la configuración del supuesto.

²⁶ Decreto Legislativo 1092, Medidas en Frontera para la Protección de los Derechos de Autor o Derechos Conexos y los Derechos de Marcas y, Decreto Supremo 003 - 2009 - EF, Reglamento del D. Legislativo 1092 que aprueba medidas en Frontera para la Protección de los Derechos de Autor o Derechos Conexos y los Derechos de Marcas. Los textos destacados en negritas no constituyen obligaciones previstas en el acuerdo de los ADPIC sino facultades de los Miembros de la OMC.

6. DERECHOS DE AUTOR Y DERECHOS CONEXOS

Los derechos de autor y los derechos conexos son materias que han representado un interés constante de los países y han sido desarrolladas desde hace muchos años en el plano multilateral; incluso se han negociado y suscrito acuerdos tales como el Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas (1971) y la Convención Internacional sobre la Protección de los Artistas Intérpretes o Ejecutantes, los Productores de Fonogramas y los Organismos de Radiodifusión (Convención de Roma, 1961). El acuerdo sobre los ADPIC incorpora como obligaciones para los Miembros de la OMC las obligaciones sustantivas establecidas en el Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas. Adicionalmente, para los derechos de autor y los derechos conexos se incorpora un nuevo derecho patrimonial, cual es el de autorizar o prohibir el arrendamiento comercial de programas de computación y de obras cinematográficas, así como el establecimiento de un plazo de protección para los titulares de los derechos conexos mayor al previamente establecido en la Convención de Roma, y la extensión de la aplicación de algunas disposiciones del Convenio de Berna a los titulares de derechos conexos.

Si bien los acuerdos referidos en los párrafos precedentes constituyen un marco normativo amplio que tiene como objetivo garantizar estándares mínimos comunes para los derechos de autor y derechos conexos —al igual que otras disciplinas de la propiedad intelectual— los avances de la tecnología constituyen un desafío y toman en este caso particular relevancia, toda vez que es gracias a estas nuevas tecnologías que la información y contenidos, protegidos o no por estos derechos, se difunden con mayor rapidez, rompiendo barreras del tiempo y espacio. Como consecuencia de ello, estos derechos, tanto los sustantivos como los relativos a la observancia se han ido modificando, dando incluso lugar a nuevos supuestos o tipos legales no cubiertos a cabalidad por los acuerdos previamente referidos.

Es así que, en el seno de la OMPI se negociaron dos nuevos acuerdos que dieron origen al Tratado de la OMPI sobre Derechos de Autor (TODA) y el Tratado de la OMPI sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas (ambos de 1996), los que tienen como objetivo dar soluciones a la protección y observancia de los derechos de autor y los derechos conexos en el entorno de las tecnologías digitales. En particular, se aclara que los derechos previamente establecidos en la Convención de Roma y en el Convenio de Berna mantienen su plena vigencia en dicho entorno.

Uno de los aspectos nuevos incluidos en estos nuevos acuerdos de la OMPI es el derecho patrimonial de comunicación pública o puesta a disposición, conforme al cual el titular de un derecho de autor o de un derecho conexo, según sea el caso, tiene la facultad de autorizar o prohibir el acceso a su obra o interpretación, es decir, se

otorga un derecho de exclusiva sobre la comunicación interactiva de obras protegidas. Cabe precisar que la autorización a la comunicación pública o puesta a disposición permite al usuario acceder a la obra o interpretación protegidas en el momento y lugar que él o ella elija (generalmente a través de medios inalámbricos).

Sin embargo, este proceso de revisión o desarrollo de normas relacionadas con este tipo de derechos no se ha agotado. Actualmente se viene generando un debate en el plano multilateral respecto de la necesidad de establecer un marco normativo para los derechos audiovisuales y los de radiodifusión.

Lo expuesto en los párrafos precedentes grafica la importancia que han pasado a tener los derechos de autor y los derechos conexos en el contexto multilateral, en torno a los cuales se ha creado una industria muy importante que genera negocios de millones de dólares como fruto del comercio globalizado. Es así que el concepto de las industrias culturales cobra vigencia, y ha pasado a formar parte de las políticas de desarrollo de muchos países (Guizar López, 2005). Incluso para las Naciones Unidas estas industrias constituyen una fuente de desarrollo, entendida no solamente en términos de crecimiento económico, sino también como medio de acceso a una existencia intelectual, afectiva, moral y espiritual satisfactoria (ONU, 2003).

En los acuerdos comerciales negociados por el Perú, algunas de las contrapartes han sido países con importantes industrias de entretenimiento²⁷, lo cual generó en su momento la inquietud en algunos sectores respecto de las obligaciones que se asumirían como resultado de tales negociaciones, pues aparentemente, como país en desarrollo, no tendríamos industrias culturales que ameritaran la negociación de tales temas. Sin embargo, si bien es cierto que nuestro grado de desarrollo de las industrias culturales es muy incipiente, estamos proveyendo mediante estos tratados mayores mecanismos de protección a nuestros creadores y autores, así como a estas incipientes industrias culturales. En el Perú tenemos a Vargas Llosa, Roncagliolio, Cueto, Gian Marco y Lombardi, y cada vez existe más la posibilidad de que los mercados desarrollados les den una mirada a estos creadores nuestros, lo que permitiría alcanzar un doble objetivo que debería ser beneficioso: la constitución de industrias culturales y la consolidación de nuestros creadores (Moscoso, 2009). Adicionalmente, se debe señalar que el Perú es un país que en los últimos años ha desarrollado una importante industria de diseño de *software*, la Asociación Peruana de Productores de Software (APPS) proyectó para el año 2008 una venta de US\$ 180 millones de software, de los cuales aproximadamente se exportan US\$ 20 millones²⁸ y la tendencia es al crecimiento de estas cifras. Por lo tanto, nuestros autores y titulares de derechos conexos

²⁷ Podemos citar los casos de los Estados Unidos y Corea.

²⁸ Fuente: Agencia Andina de Perú, en: www.andina.com.pe

también podrían verse beneficiados de estas disposiciones en otros países en los que deseen proteger o explotar sus derechos.

El Perú ha ratificado los tratados antes mencionados e incluso ha desarrollado disposiciones ADPIC Plus para la protección y observancia de los derechos de autor y los derechos conexos, tales como sus plazos de protección, que abarcan toda la vida del autor o intérprete y hasta setenta años después de su muerte (el acuerdo sobre los ADPIC por remisión al Convenio de Berna refiere a un plazo de hasta cincuenta años después de la muerte del autor y, en el caso de los derechos conexos, establece también un plazo de hasta cincuenta años después de la muerte del intérprete o ejecutante).

En tal sentido, en materia de derechos sustantivos del autor, los acuerdos comerciales negociados por Perú no introducen mayores innovaciones a las disposiciones previstas en la Convención de Roma, el Convenio de Berna o el acuerdo sobre los ADPIC. Sin embargo, si se desarrollan las disposiciones contenidas en los acuerdos OMPI de 1996²⁹, entre ellas, podemos referir las medidas tecnológicas de protección y sus excepciones.

6.1 Medidas tecnológicas

Las medidas tecnológicas de protección constituyen los mecanismos que utilizan los titulares de derechos para controlar el uso de sus obras en el entorno digital. Tales medidas pueden estar constituidas por contraseñas, firmas digitales o el seguimiento a la reproducción en serie de algún derecho licenciado o algún otro mecanismo equivalente; así, lo que se busca es limitar o impedir el uso no autorizado de los derechos de autor o los derechos conexos en el contexto digital. Las disposiciones acordadas están destinadas a impedir que estas medidas sean burladas y se tornen ineficaces frente a las amenazas de la piratería.

Estos derechos no son absolutos. Así, los acuerdos comerciales negociados incluyen la posibilidad de establecer excepciones frente a los recursos jurídicos contra la elusión de las medidas tecnológicas de protección, siempre que la necesidad de tal uso sea demostrada en un proceso administrativo o jurisdiccional y que este uso pueda ser revisado periódicamente. Adicionalmente, se establecen excepciones contra dichas normas a favor de las bibliotecas, archivos, entidades educativas, entre otros, de tal manera que el acceso al conocimiento no se vea afectado.

²⁹ Si bien Perú ratificó estos acuerdos en el año 2000, hasta el año 2008 no se había desarrollado legislación interna para la efectiva aplicación de tales disposiciones en el país.

6.2 Limitaciones a la responsabilidad de proveedores de servicios de internet

Por otro lado, también se desarrollan limitaciones a la responsabilidad de los proveedores de servicios de internet. En el entorno digital, el proveedor de servicios de internet es un actor importante, en tanto es a través de este que los usuarios se pueden conectar a las diversas redes y sus contenidos. Además, este proveedor da el mantenimiento del caso para un correcto acceso a aquellas. Con el desarrollo de las tecnologías, un proveedor de servicios de internet puede permitir el acceso a redes satelitales, telefónicas (fijo y celular), cable, ADSL, entre otros³⁰. Los acuerdos comerciales establecen las disposiciones que regulan la responsabilidad de estos proveedores frente al uso no autorizado de derechos protegidos por el derecho de autor o los derechos conexos, es decir, en caso que tales derechos se infrinjan a través de las redes.

En efecto, estos acuerdos prevén que se deberán establecer dispositivos legales para que los proveedores colaboren con los titulares de derechos de autor o derechos conexos en disuadir el almacenaje y transmisión no autorizada de material protegido por el derecho de autor; sin embargo, también se dispone el establecimiento de limitaciones relacionadas con el alcance de las medidas antes referidas en caso que las infracciones no se encuentren bajo su control, ni hayan sido iniciadas o dirigidas por ellos y que sin embargo sí ocurran a través de las redes controladas u operadas por ellos, o en su representación.

7. ANOTACIONES FINALES

La negociación de derechos de propiedad intelectual es una realidad concreta que tiene sus orígenes en la incorporación del acuerdo sobre los ADPIC como uno de los acuerdos de la OMC. Esta es una dinámica que a la fecha forma parte de las relaciones comerciales de los países, en tanto los derechos protegidos por la propiedad intelectual constituyen importantes activos para sus titulares, por lo que se busca que estos sean protegidos de manera adecuada en la mayor cantidad posible de países.

En el presente trabajo se ha comprobado que muchas de las disposiciones negociadas y acordadas en los acuerdos comerciales establecen mayores estándares de protección para ciertos derechos de propiedad intelectual. Existe preocupación entre algunos sectores respecto de los efectos que este tipo de disposiciones podrían tener

³⁰ A mayor detalle el proveedor de servicios de internet pone a disposición del proveedor de contenidos un espacio de memoria en ese servidor (*aloja* los contenidos) o bien dispone de una parte de su sitio con el fin de albergar las páginas de terceros.

en el desarrollo de políticas públicas relativas al acceso a medicamentos, a la información y programas de desarrollo tecnológico e innovación.

Consideramos que es muy pronto para llegar a una conclusión definitiva al respecto, sin embargo, debemos anotar que, si bien estos acuerdos contienen disposiciones ADPIC Plus, también es cierto que en todos los casos se han incluido disposiciones de afirmación o reafirmación del acuerdo sobre los ADPIC y otros acuerdos multilaterales de los que Perú y sus contrapartes son miembros, razón por la cual se debe entender que ello incluye las obligaciones y los derechos derivados de aquellos, incluso el derecho al uso de las flexibilidades. En todo caso, en los textos de los acuerdos también se incluye este derecho de manera específica.

Por otro lado, es importante tener en consideración que las disposiciones relativas a la propiedad intelectual son negociadas dentro de acuerdos que incluyen otras materias relacionadas con la facilitación del comercio, en tal sentido, el balance de estos acuerdos debe ser evaluado de manera integral para poder tener un mayor alcance de los beneficios a obtener.

A la fecha, el Perú continúa su proceso de búsqueda de mercados para sus productos y servicios con valor agregado, con el convencimiento de que la propiedad intelectual es un instrumento que puede aportar en el desarrollo de una mayor competitividad de nuestros sectores productivos.

EL COMERCIO INTERNACIONAL Y EL SECTOR PRIVADO: DESAFÍOS PARA LA EMPRESA EXPORTADORA

Cathy Rubiños

1. INTRODUCCIÓN

El ritmo del proceso de globalización, acelerado por la intensificación del intercambio internacional a través del comercio internacional y del flujo de inversión extranjera, ha generado que los países intensifiquen su agenda de política comercial. En este sentido, muchos países han apostado por la apertura comercial y al mismo tiempo han orientado sus políticas a la exportación, con las que se intenta fomentar el crecimiento económico exportando cada vez más productos (CCI/CS, 1996).

En Latinoamérica, por ejemplo, el proceso de apertura se inició en la década de 1970, aunque en forma gradual y desigual, y se aceleró entre mediados de las décadas de 1980 y 1990 (Morley, Machado & Pettinato, 1999). Este proceso de apertura implicó una reducción de la protección arancelaria y paraarancelaria que aplicaban los países luego de una política de industrialización dirigida por el Estado, en una primera instancia, para luego concentrarse en la reducción de la dispersión. Asimismo, se redujeron los subsidios a la exportación, lo que revelaba la estrategia de impulsar el dinamismo exportador, para evitar los efectos adversos sobre la balanza de pagos como consecuencia de la apertura a las importaciones y, al mismo tiempo, dar a la industria nacional un tiempo para adaptarse a las nuevas políticas (Ocampo, 2009).

En la segunda etapa del proceso de apertura se dejó de lado el gradualismo, aunque se mantuvo para algunos sectores, como el agroindustrial o automotor, y se optó por combinar la apertura unilateral con los procesos de integración comercial (ver cuadro 1).

Cuadro 1
Acuerdos suscritos en Latinoamérica

	Uniones aduaneras	Acuerdos de Libre Comercio		Acuerdos de Alcance Preferencial	
		N.º total	4	42	29
Acuerdos	CAN MERCOSUR CARICOM MCCA	País / Bloque	N.º acuerdos	País / Bloque	N.º acuerdos
		Chile	15	Venezuela	9
		México	12	Colombia	8
		Centroamérica	4	Panamá	5
		MERCOSUR	4	Chile	5
		Panamá	4	Perú	3
		Bolivia	3	Honduras	3
		Colombia	3	Ecuador	3
		Costa Rica	3	Costa Rica	3
		Perú	3	Nicaragua	2
		República Dominicana	3	México	2
		CARICOM	2	Guatemala	2
		El Salvador	2	El Salvador	2
		Guatemala	2	CARICOM	2
		Honduras	2	Argentina	2
		Venezuela	2	Otros	1
		CARIFORUM	1		
		Nicaragua	1		
		Uruguay	1		

Fuente: SICE.

Elaboración: Estudios Económicos - Adex.

En el sector privado, los cambios y avances en la comunicación y en el transporte hacen que hasta los pequeños empresarios busquen realizar sus ventas a miles de kilómetros de distancia. Además, estas políticas comerciales abiertas y liberales, y las medidas que los países adoptan para estimular la inversión extranjera directa, han movido a las multinacionales a buscar sus componentes y productos intermedios en países en que los costos son más bajos y a instalar en ellos plantas de producción. Así, los procesos de producción ya no se realizan necesariamente en un solo país, sino que se verifican en más de uno (CCI/CS, 1999).

De esta manera, la gama de opciones para la toma de decisiones de una empresa sobre en qué países operar, de dónde proveerse de insumos, bienes de capital o de algún proceso de producción y hacia dónde realizar sus ventas, es mucho más amplia de la que se presentaba años atrás. Al mismo tiempo, ahora las empresas enfrentan un gran reto, ya que sus productos llegan a competir con otros realizados en cualquier parte del mundo. Así, contar con la información adecuada es indispensable. Además, las condiciones y requisitos de venta en los diferentes países son temas de los que una

empresa que participa en el comercio internacional debe siempre conocer y mantenerse actualizado.

En el presente estudio se realiza un análisis sobre el desempeño del sector privado relacionado con el comercio internacional, especialmente en las exportaciones. Para ello, es imprescindible primero recordar su importancia para una economía, para luego comprender el rol que juegan las empresas en este dinamismo. En una siguiente sección se dará a conocer el escenario en el que estas se han venido desarrollando y que de cierta manera han influido en su desempeño. Luego de conocer esto último, se comentará sobre los desafíos que enfrentan las empresas al participar en mercados altamente competitivos y cambiantes, como son los relacionados al comercio internacional. En la última sección se esbozan algunas conclusiones.

2. COMERCIO INTERNACIONAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

«El comercio entre dos países puede beneficiar a ambos países si cada uno exporta los bienes en los que tiene una ventaja comparativa¹» (Krugman & Obstfeld, 2001). Si bien esta es una afirmación acerca de las posibilidades que tiene una economía y no necesariamente acerca de lo que ocurre en la realidad, debido a que la producción y el comercio internacional se determinan en el mercado y no por un ente regulador que decida qué tienen que producir los países, explica la motivación de los países a participar en el comercio internacional. Además, revela al mismo tiempo la relación existente entre comercio exterior y crecimiento económico, ya que al especializarse en los bienes que se producen de manera más eficiente, la producción global aumenta, lo que en principio, podría elevar el nivel de vida de las personas.

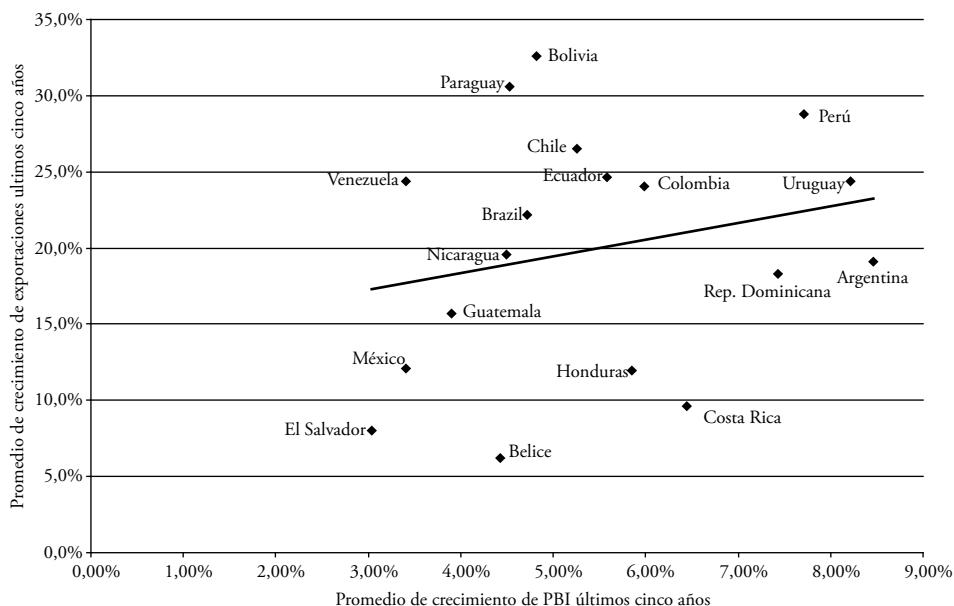
Los países deciden abrirse al comercio internacional con la finalidad de adquirir más y mejores bienes, los cuales pueden ser producidos en otros países o en el mismo país. Se adquiere un producto del exterior debido a que, o este no es producido internamente o el bien importado cuenta con características que el mismo bien, producido en el país, no posee. Al mismo tiempo, al introducir productos del exterior, se genera mayor competitividad en el mercado nacional, lo que impulsa a que los productores nacionales, con el fin de competir con estos nuevos productos, puedan ser más eficientes en sus procesos de producción. Sin embargo, contar con mayores recursos para acceder a un mayor número de bienes es posible solamente vía la realización de las exportaciones, las cuales generan una fuente adicional de ingresos.

¹ Según Krugman y Obstfeld (2009), un país tiene ventaja comparativa en la producción de un bien si el costo de oportunidad en la producción de este bien en términos de otros bienes es inferior en este país de lo que lo es en otros países.

De esta manera, participar en el comercio internacional significa acceso a más y mejores bienes, a mayor competitividad y a un mayor número de mercados; entendiendo este último no solo como la posibilidad de ampliar las alternativas de ventas, sino que implica también acceso a mercados con mayor poder adquisitivo. Asimismo, realizar ventas en el exterior implica reducir el grado de dependencia en el mercado interno, es decir, reducir las eventuales fluctuaciones producto de un mercado interno limitado.

Así, tal como se observa en el siguiente gráfico que muestra la correlación positiva entre el crecimiento de las exportaciones y el producto bruto interno en diferentes países de Latinoamérica, el crecimiento de las exportaciones, como consecuencia de la apertura comercial, ha contribuido con el crecimiento económico de las diferentes economías del mundo. No obstante esta correlación sea positiva, es aún baja, lo cual se debe a que las políticas de promoción comercial deben ir de manera conjunta y coordinada con las demás políticas de crecimiento que se manejen en el ámbito interno. Esto es aun más complejo de estudiar cuando se analiza la relación entre crecimiento y reducción de pobreza, tema que, debido a su relevancia, ha sido materia de análisis y de controversia de diversos estudios tanto internacionales como nacionales.

Gráfico 1
Correlación entre crecimiento de las exportaciones y crecimiento del PBI



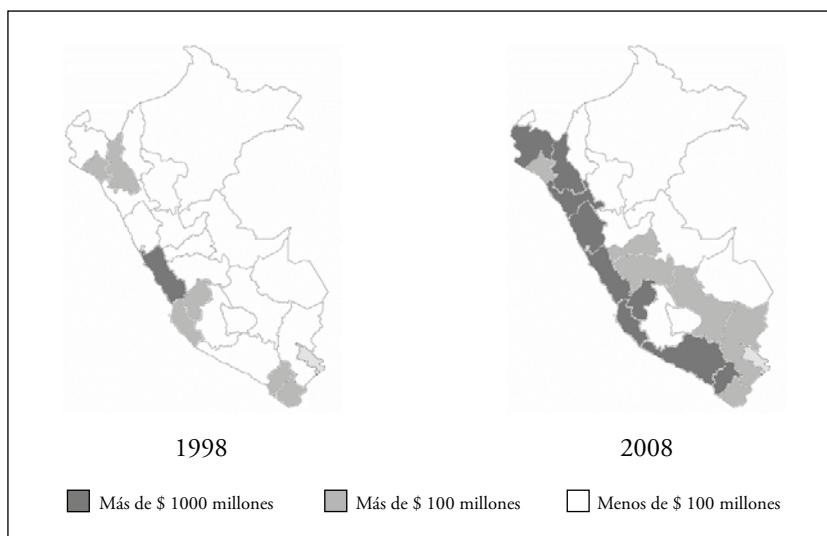
Fuente: FMI.

Elaboración: Estudios Económicos - ADEX.

No obstante, en nuestro país se ha observado que las exportaciones han sido una alternativa de crecimiento por la que han optado muchas regiones del Perú. Tal como se puede observar en el siguiente gráfico, en diez años ocho regiones del país han logrado superar los US\$ 100 millones de exportación, pasando de ser siete las regiones que superaban este monto en el año 1998 a quince regiones en 2008. Así, hace diez años tan solo la región Lima superaba los US\$ 1 000 millones anuales de exportación. Actualmente son nueve las regiones que han superado dicha barrera.

Gráfico 2

Mapa de exportaciones según regiones



Fuente: ADEX Data Trade.

Elaboración: Estudios Económicos - ADEX.

Para una región, expandir sus exportaciones significa aumentar su competitividad, lo cual facilita la expansión de las ventas al resto del país, en la medida en que el nivel de exigencia del consumidor extranjero es mayor que el del consumidor interno y en cuanto que la competencia a escala internacional es mayor a la desplegada a escala nacional.

En el año 2008, las regiones que registraron mayores exportaciones fueron Lima, Ancash y Arequipa; sin embargo, la región cuyas exportaciones mostraron un mayor crecimiento fue La Libertad (30,9%) seguida por Arequipa (21,9%) y el Callao (20%).

Cuadro 2
Exportaciones peruanas según región: 2007 - 2008

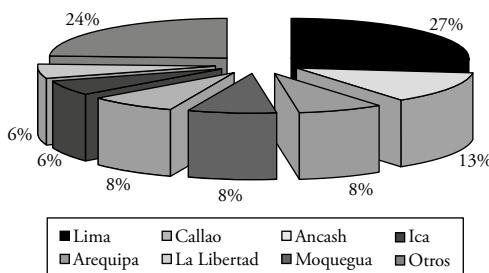
REGIÓN	FOB US\$ 2007	FOB US\$ 2008	Var %
Lima	7 550 929 109	8 406 475 984	11,3%
Ancash	4 086 025 632	3 974 306 846	-2,7%
Arequipa	2 088 465 352	2 546 341 258	21,9%
Moquegua	2 386 724 752	2 484 208 686	4,1%
Callao	1 958 392 133	2 351 025 309	20,0%
Ica	1 817 866 988	1 942 045 328	6,8%
La Libertad	1 417 220 220	1 855 357 253	30,9%
Otros	7 417 802 048	7 603 240 708	2,5%
Total	28 723 426 233	31 163 001 373	8,5%

Fuente: ADEX Data Trade.

Elaboración: Estudios Económicos - ADEX.

Las exportaciones peruanas aún se muestran con un alto nivel de concentración en pocas regiones, en especial en Lima. En 2008 esta región representó el 27% del total exportado, Ancash el 12,75% y Arequipa el 8,17%. Así, estas tres regiones agrupan el 47,9% de las exportaciones totales del Perú. Asimismo, se muestra una predominancia de las exportaciones de las regiones de la costa, hecho que se pretende revertir y para lo que se han elaborado, en el marco del Plan Estratégico Nacional de Exportación (PENX), diversos Planes Estratégicos Regionales de Exportación (PERX).

Gráfico 3
Exportaciones peruanas por Región 2008



Fuente: ADEX Data Trade.

Elaboración: Estudios Económicos - ADEX.

3. EL ROL DEL SECTOR PRIVADO

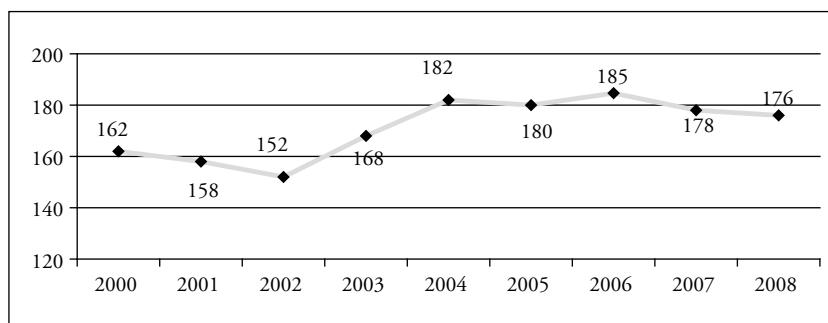
Así como una economía encuentra incentivos para participar en el comercio internacional, una empresa también posee motivaciones para salir del mercado interno

al exterior. Una de ellas es para obtener precios más rentables debido a la mayor apreciación del producto y de ingresos de la población en los mercados a los cuales se exporta. Por ejemplo, una empresa productora de quinua podría vender en los supermercados de Lima una bolsa de hojuelas de quinua orgánica de 125 gramos a S/. 3,80 (US\$ 1,31), o venderla a US\$ 3,00 en Europa.

Asimismo, comercializar productos en el exterior, ayuda a diversificar los riesgos frente a la inestabilidad del mercado interno. Así, mientras mayor sea el número de mercados al que se dirija una empresa y mientras las participaciones de ellos en el total de ventas de la empresa sea más homogénea (mayor diversificación), esta quedará más protegida ante los eventuales problemas en sus mercados de destino.

En este sentido, tal como se puede observar en el gráfico 4, si bien el número de mercados de destino de las exportaciones peruanas en los últimos ocho años no ha tenido una evolución estable, en dicho periodo se logró desarrollar catorce nuevos mercados estables. No obstante, en los dos últimos años el número de mercados de exportación ha descendido notablemente. En el año 2006 se logró atender a 185 mercados, y en 2008 solamente se logró exportar a 176 destinos; sin embargo, esta última cifra representa el 92% del número de países reconocidos por la Organización de las Naciones Unidas (192).

Gráfico 4
Número de mercados de destino de exportaciones peruanas al mundo, 2000 - 2008



Fuente: ADEX Data Trade.

Elaboración: Estudios Económicos - ADEX.

Por otro lado, se puede observar un alto nivel de concentración de las exportaciones en pocos mercados, pero que ha mejorado a través de los años. En 2002, el 88% era exportado a tan solo diecinueve mercados (registrando exportaciones de más de US\$ 100 millones en cada uno de los casos). En 2008 en cambio, se logró exportar a diez mercados más por encima de los US\$ 100 millones, sin embargo estos significaron el 95% (ver cuadro 3).

Cuadro 3
Desarrollo de mercados de exportación

Rango en US\$	2002		2008	
	N.º mercados	US\$	N.º mercados	US\$
Más de \$ 100 millones	19	6745,7	29	29 773,6
Entre \$10 y 100 millones	30	789,6	28	1063,6
Entre \$1 y 10 millones	28	112,7	51	165,7
Entre \$100 000 y \$1 millón	39	15,0	37	16,8
Entre \$ 1000 y \$ 100 000	34	0,9	29	1,1
Total	150	7663,9	174	31 021

Fuente: SUNAT.

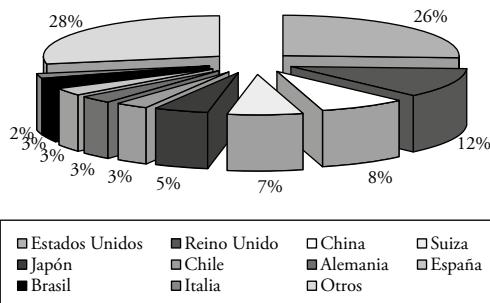
Elaboración: ADEX.

Una forma adicional de evaluar el grado de diversificación de las empresas con respecto a sus mercados de destino es analizando la participación de los principales mercados en el total de las ventas efectuadas en un año.

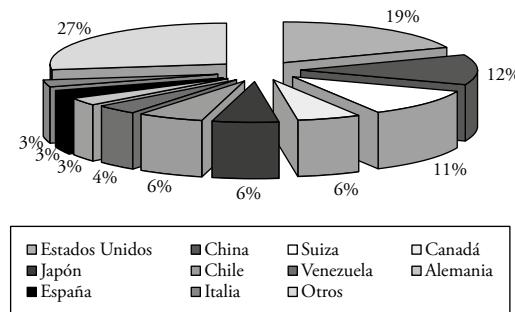
Así, si comparamos la participación de los cinco principales destinos de exportación en 2002 (ver gráfico 5), observaremos que estos representan el 58% del total de las ventas; mientras que en el año 2008 la participación de los cinco principales destinos desciende a 54%.

Asimismo, se puede observar que en el año 2002 la dependencia en la economía norteamericana era mucho más relevante, ya que nuestras ventas a este mercado representaron el 26% del total de nuestras ventas al exterior, mientras que en 2008, habiendo exportado en valor 192% más que en 2002, el mercado estadounidense tan solo significó el 19% del total de nuestras exportaciones.

Gráfico 5
Participación de los principales mercados de destino
de las exportaciones peruanas - 2002



**Participación de los principales mercados de destino
de las exportaciones peruanas - 2008**



Fuente: ADEX Data Trade.

Elaboración: Estudios Económicos - ADEX.

Un tercer incentivo para una empresa para la venta de productos en el exterior, es la mejora de su productividad ocasionada por la actividad exportadora. Al enfrentarse a una mayor demanda, incrementa el volumen de su producción y de esta manera se hace más eficiente la utilización de la capacidad productiva de la empresa y se reducen los costos unitarios de fabricación. Esta mejora en la productividad, no solo alienta a la empresa en sus ventas al exterior sino que la ubica en una mejor posición también en el mercado interno.

Así, una empresa encontrará siempre un atractivo en el mercado internacional, sobre todo en épocas de expansión económica mundial. Sin embargo, para ingresar y poder mantenerse en mercados altamente competitivos, como lo son a escala internacional el mercado europeo o japonés, es necesario tener en cuenta algunas consideraciones que serán mencionadas a continuación.

4. DESEMPEÑO EMPRESARIAL EXPORTADOR

La empresa exportadora no debe ser necesariamente una compañía grande, sino que puede ser de diferentes tamaños: micro, pequeña, mediana y grande; a pesar de que pueden existir algunos bienes y servicios en los que se requieran capitales en magnitudes importantes. No obstante, sí existen algunas condiciones básicas para que una empresa pueda realizar sus ventas en el exterior:

- Ofrecer productos de buena calidad, de tal manera que se pueda satisfacer las expectativas mínimas del cliente.
- Tener la capacidad de ofertar un precio competitivo para el mercado al que se desea dirigir.

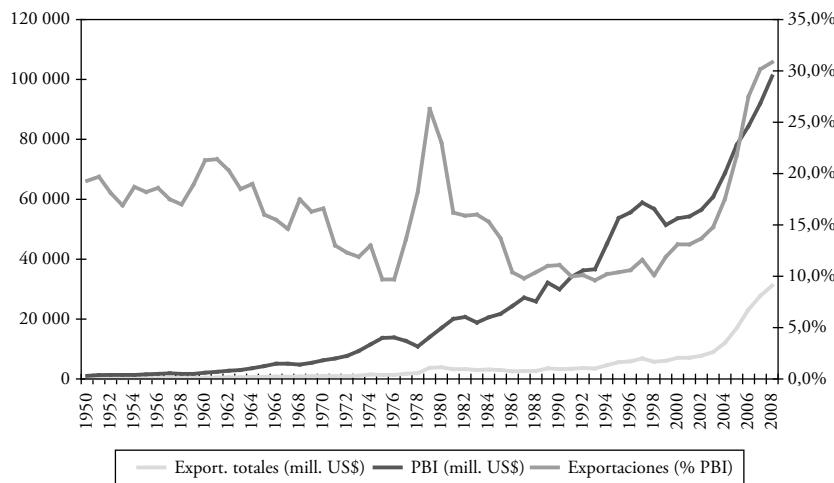
- Contar con la capacidad de producción del volumen solicitado por el importador.
- Poder ofrecer el servicio post venta cuando sea necesario.

Sin embargo, debido a que la exportación es consolidada solo en el mediano y largo plazo, es necesario tomar en cuenta algunas otras consideraciones para poder mantenerse en mercados altamente competitivos. Para ello, en primer lugar se analizará el comportamiento del sector privado relacionado con las exportaciones y así entender el proceso de exteriorización que se ha venido dando en el Perú.

4.1 Panorama de las exportaciones peruanas: 2008

Desde el año 2001, luego de producidas las reformas de primera generación de los noventas, el Perú empieza a mirar el mercado externo como una opción de crecimiento. Las exportaciones dan el salto desde los US\$ 7 000 millones hacia los US\$ 31 163 millones en 2008, es decir, se registra una tasa de crecimiento promedio de 26,4%. En este último año, las exportaciones representaron el 30,8% del PBI nacional, ligeramente superior al 30,2% del año anterior (ver gráfico 6).

Gráfico 6
Exportaciones peruanas 1950-2008 (% PBI)



Fuente: BCRP.

Elaboración: Estudios Económicos - ADEX.

No obstante, este y los próximos dos años, dada la crisis internacional, son considerados como el periodo en el que hay que corregir todos los desequilibrios

y distorsiones que se hacen evidentes en los tiempos de crisis. Así, el notable crecimiento de las exportaciones vislumbrado en los últimos ocho años no se repetirá en 2009, año en el que observaremos una caída de las ventas al exterior, pero probablemente sea revertido hacia 2010.

4.1.1 Exportaciones tradicionales y no tradicionales

Las exportaciones en el año 2008 presentaron un crecimiento de 8,5%, muy inferior al crecimiento obtenido en el año anterior. Esta variación positiva es liderada en esta ocasión por el sector no tradicional con un crecimiento de 16,4% y una participación en las exportaciones totales de 24,2%, seguido por el sector tradicional cuyo crecimiento fue de solo 6,2% y su participación alcanzó el 75,8%.

Cuadro 4
Exportaciones tradicionales y no tradicionales

Sector	US\$ FOB		Var %	Part % 2008
	2007	2008		
Total	28 723 426 233	31 163 001 373	8,5%	100,0%
Total tradicional	22 231 590 044	23 609 010 353	6,2%	75,8%
Total no tradicional	6 491 836 187	7 553 991 328	16,4%	24,2%

Fuente: ADEX Data Trade.

Elaboración: Estudios Económicos - ADEX.

4.1.2 Exportaciones por sectores económicos

En el sector tradicional, en cuanto a variación porcentual, el sector agro es el que presentó mayor crecimiento (47,2%), seguido por petróleo y pesca tradicional, con una tasa de 16,1% y 15,3% respectivamente; mientras que el sector de minería tradicional se expandió solo 3,0%. En cuanto a su participación, el sector minería tradicional fue el líder con un 58,7%, seguido muy por debajo el sector petróleo con un 9,1%.

En el sector no tradicional, en lo referente a variación porcentual, todos los sectores no tradicionales experimentaron un crecimiento positivo, sin embargo, el sector metal - mecánico fue el que presentó mayor crecimiento, con una tasa de 43,1%, seguido de cerca por el sector químico (25,7%). Con respecto a la participación en las exportaciones totales peruanas, el sector agroindustrias ocupó el primer lugar con 6,1%, seguido de cerca por prendas de vestir, con 5,2%.

Cuadro 5
Exportaciones según sector económico (2007 - 2008)

Sector	US\$ FOB 2007	US\$ FOB 2008	Var %	Part % 2008
Total tradicional	22 231 590 044	23 609 010 353	6,2%	75,8%
Agro tradicional	464 775 418	684 058 328	47,2%	2,2%
Pesca tradicional	1 553 983 608	1 791 426 326	15,3%	5,7%
Petróleo	2 444 951 744	2 838 022 421	16,1%	9,1%
Minería tradicional	17 767 879 274	18 295 502 969	3,0%	58,7%
Total no tradicional	6 491 836 187	7 553 991 328	16,4%	24,2%
Agropecuario y agroindustrias	1 550 695 051	1 912 690 289	23,3%	6,1%
Textil	353 257 635	398 039 043	12,7%	1,3%
Prendas de vestir	1 433 090 149	1 620 043 133	13,0%	5,2%
Pesca	522 881 892	625 646 743	19,7%	2,0%
Metalmecánico	225 981 442	323 306 450	43,1%	1,0%
Químico	827 258 614	1 039 710 748	25,7%	3,3%
Siderúrgico y metalúrgico	816 814 022	822 680 647	0,7%	2,6%
Minería no metálica	169 818 023	175 146 608	3,1%	0,6%
Maderas	215 383 819	221 903 878	3,0%	0,7%
Varios	376 655 540	414 823 480	10,1%	1,3%
Total	28 723 426 233	31 163 001 373	8,5%	100,0%

Fuente: ADEX Data Trade.

Elaboración: Estudios Económicos - ADEX.

4.1.3 Agropecuario y agroindustrias

En el sector tradicional agrícola, el único subsector que se contrajo en el año 2008 fue el de algodón, con -28,8%. El subsector de café fue el que presentó un mayor crecimiento, con 49,2%, seguido por el subsector azúcar, con 31,7%. En cuanto a la participación dentro de este sector, el subsector café se mantuvo como el líder en participación, con un 94,2%.

Con respecto al sector no tradicional agrícola, el subsector de cereales fue el que mostró mayor crecimiento con 185,2%, seguido por grasas y aceites de animales o vegetales con un crecimiento de 74,1% y animales vivos con 40,2%. Sin embargo, los subsectores de otros productos vegetales y de flores y plantas vivas redujeron sus montos de exportaciones en 40,3% y 2,9% respectivamente. El subsector con mayor participación en 2008 fue el de hortalizas, con un 46,5%, seguido por el de frutas, con 21,3%.

Cuadro 6
Exportaciones peruanas: sector agropecuario y agroindustria

Sector	US\$ FOB		Var %	Part % 2008
	2007	2008		
Sector tradicional				
Café	431 839 670	644 181 251	49,2%	94,2%
Azúcar	18 771 932	24 719 605	31,7%	3,6%
Otros productos agrícolas	10 911 886	12 843 122	17,7%	1,9%
Algodón	3 251 930	2 314 350	-28,8%	0,3%
Total tradicional	464 775 418	684 058 328	47,2%	100,0%
Sector no tradicional				
Hortalizas	676 506 366	869 475 183	28,5%	45,5%
Frutas	315 468 072	407 180 974	29,1%	21,3%
Otros productos de la industria alimentaria	209 124 066	279 422 858	33,6%	14,6%
Animales vivos y productos del reino animal	84 253 260	118 134 229	40,2%	6,2%
Otros productos vegetales	168 818 229	100 828 922	-40,3%	5,3%
Legumbres	55 714 729	66 103 242	18,6%	3,5%
Cereales	13 418 135	38 269 776	185,2%	2,0%
Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagres	10 088 930	12 088 302	19,8%	0,6%
Flores y plantas vivas	9 144 072	8 879 725	-2,9%	0,5%
Grasas y aceites de animales o vegetales	4 977 752	8 667 996	74,1%	0,5%
Colorantes naturales	3 181 440	3 639 083	14,4%	0,2%
Total no tradicional	1 550 695 051	1 912 690 290	23,3%	100,0%
Total sector agropecuario y agroindustrias	2 015 470 469	2 596 748 618	28,8%	

Fuente: ADEX Data Trade.

Elaboración: Estudios Económicos - ADEX.

Con respecto a los principales productos del sector tradicional, se puede apreciar que los demás cafés sin descafeinar y sin tostar son el producto con mayor participación, con 94,0%. En el sector no tradicional, los espárragos frescos o refrigerados son los productos con mayor participación: alcanzan un 12,1%. Cabe destacar que los veinticinco primeros productos de este sector alcanzan una participación de 72,4% del valor total de las exportaciones de este sector.

4.1.4 Pesca

El sector tradicional de pesca estuvo liderado por el subsector de grasas y aceites de pescado, el cual creció en un 47,0%. En cuanto a participación en el total de las exportaciones de este sector tradicional, la harina de pescado sigue en primer lugar, con un 78,9%.

En el sector no tradicional, el subsector de moluscos obtuvo un crecimiento considerable de 27,5%, seguido por el subsector pescado, con un 13,8%. En lo referente a participación, los moluscos se encuentran en primer lugar con un 48,4%, seguidos por pescado, con un 35,4%.

Cuadro 7
Exportaciones peruanas: sector pesca

Sector	US\$ FOB		Var %	Part % 2008
	2007	2008		
Sector tradicional				
Harina de pescado	1 296 324 512	1 412 676 921	9,0%	78,9%
Grasas y aceite de pescado	257 659 096	378 749 405	47,0%	21,1%
Total tradicional	1 553 983 608	1 791 426 326	15,3%	100,0%
Sector no tradicional				
Moluscos	237 566 639	302 941 045	27,5%	48,4%
Pescado	194 918 433	221 760 889	13,8%	35,4%
Crustáceos	58 149 605	65 551 875	12,7%	10,5%
Otras especies y productos marinos	32 247 215	35 392 934	9,8%	5,7%
Total no tradicional	522 881 892	625 646 743	19,7%	100,0%
Total sector pesca	2 076 865 500	2 417 073 069	16,4%	

Fuente: ADEX Data Trade.

Elaboración: Estudios Económicos - ADEX.

Como se mencionó anteriormente, el subsector con mayor participación en el sector tradicional de pesca es el de harina de pescado liderado por harina y polvo de pescado con un 78,9% de participación. Dentro de los productos del sector no tradicional, las demás jibias, globitos, calamares y potas son los productos con mayor participación, con un 20,2%. Cabe destacar que, en este sector, los veinticinco primeros productos exportados concentran casi la totalidad de las exportaciones de ese sector: 92,3%.

4.1.5 Minería

El hierro es el subsector tradicional con mayor crecimiento en el último año, con un incremento de 33,6%. Detrás de él se encuentran los subsectores de oro y plata refinada con 29,2% y 7,9% respectivamente.

Por otro lado, los subsectores de zinc (-43,1%) y estaño (-39,9%) sufrieron importantes caídas en sus niveles de exportaciones en 2008. Los subsectores de oro y estaño acumulan aproximadamente el 72% de los envíos del sector de minería tradicional.

El sector no tradicional se encuentra representado por el subsector de minería no metálica, el cual obtuvo un ligero crecimiento de 3,1%.

Cuadro 8
Exportaciones peruanas: sector minería

Sector	US\$ FOB		Var %	Part % 2008
	2007	2008		
Sector tradicional				
Cobre	7 313 674 244	7 663 286 521	4,8%	41,9%
Oro	4 313 650 339	5 571 184 123	29,2%	30,5%
Zinc	2 576 568 413	1 466 599 301	-43,1%	8,0%
Plomo	1 068 534 799	1 135 669 828	6,3%	6,2%
Molibdeno	1 016 072 599	1 079 430 403	6,2%	5,9%
Plata refinada	551 813 275	595 445 290	7,9%	3,3%
Hierro	288 329 597	385 098 613	33,6%	2,1%
Estaño	591 767 144	355 844 156	-39,9%	1,9%
Otros metales menores	47 468 864	42 944 734	-9,5%	0,2%
Total tradicional	17 767 879 274	18 295 502 969	3,0%	100,0%
Sector no tradicional				
Minería no metálica	169 818 023	175 146 608	3,1%	100,0%
Total no tradicional	169 818 023	175 146 608	3,1%	100,0%
Total sector minería	17 937 697 297	18 470 649 577	3,0%	

Fuente: ADEX Data Trade.

Elaboración: Estudios Económicos - ADEX.

El producto con mayor participación en el sector tradicional minero es el oro en sus demás formas en bruto, con 30,3%, seguido por los minerales de cobre y sus concentrados, con un 26,8%.

Las demás placas y baldosas de cerámica barnizadas o esmaltadas lideran el sector no tradicional, con un 23,7% de participación. Los tres primeros productos de exportación de este sector concentran poco más del 50% de los envíos.

4.1.6 Textil y confecciones

En el sector textil, el rubro otras confecciones presentó el mayor crecimiento, con 46,2%, seguido por los tejidos con un 31,6%. En cuanto a la participación de los subsectores, el líder fue el de tejidos, con una participación de 45%, seguido por hilados y fibras con un 27,5% y 20,9% respectivamente.

En el sector confecciones, las prendas de vestir de tejido plano obtuvieron un crecimiento de 35,9%. Sin embargo, las exportaciones de prendas de vestir de tejido de punto absorben casi la totalidad de las exportaciones no tradicionales con una participación de 89%.

Cuadro 9
Exportaciones peruanas: sector textil - confección

Sector	US\$ FOB		Var %	Part % 2008
	2007	2008		
Sector textil				
Tejidos	134 582 944	177 092 702	31,6%	45,0%
Hilados	98 807 994	108 326 646	9,6%	27,5%
Fibras	92 263 033	82 145 756	-11,0%	20,9%
Otras confecciones	17 131 584	25 045 597	46,2%	6,4%
Otros tejidos	899 977	858 588	-4,6%	0,2%
Total textil	343 685 532	393 469 289	14,5%	100,0%
Sector prendas de vestir				
Prendas de vestir de punto	1 262 674 047	1 436 084 982	13,7%	89,0%
Prendas de vestir de tejido plano	130 142 643	176 832 227	35,9%	11,0%
Total prendas de vestir	1 392 816 690	1 612 917 209	15,8%	100,0%
Total sector textil y confecciones	1 736 502 222	2 006 386 498	15,5%	

Fuente: ADEX Data Trade.

Elaboración: Estudios Económicos - ADEX.

4.1.7 Otros sectores industriales

En el sector petróleo el subsector derivados del petróleo presentó el mayor crecimiento con 23,3%, lo que representa el 79,3% de las exportaciones del sector. El subsector de petróleo crudo, por su parte, decreció en 5,3%.

El sector metalmecánico tiene como subsector con mayor crecimiento al de vehículos automotores, aéreos, terrestres y acuáticos y sus partes y piezas con 68,6%. El subsector con mayor participación en este sector es el de aparatos mecánicos, sus partes y piezas con 44,3%.

En el sector de químicos, se puede observar que el subsector que mostró un crecimiento importante fue el de pasta química de madera, papel y algodón, con 382,1%. El subsector con mayor participación fue el de plástico y caucho y sus manufacturas, con 35,7%, seguido por el de productos químicos inorgánicos, con 30,5%.

En el sector de maderas, destaca la participación de más del 76,0% de los subsectores madera aserrada y productos semimanufacturados, con 44,7% y 31,3%, respectivamente. El despegue más significativo es el correspondiente al subsector de hojas, chapas y láminas (598,3%).

El sector de varios (en el cual se clasifican productos como bisutería, bolígrafos, algunos cierres, calzados, entre otros) presentó un crecimiento de 24,0%. Los subsectores con mayor participación son industria y manufacturas de papel y cartón y joyería, con 40,0% y 24,3% respectivamente.

Cuadro 10
Exportaciones peruanas: otros sectores

Sector	US\$ FOB		Var %	Part % 2008
	2007	2008		
Sector petróleo				
Derivados del petróleo	1 824 684 614	2 250 563 578	23,3%	79,3%
Petróleo crudo	620 267 131	587 458 843	-5,3%	20,7%
Total sector petróleo	2 444 951 744	2 838 022 421	16,1%	100,0%
Sector metal mecánico				
Aparatos mecánicos, sus partes y piezas	94 300 708	143 218 859	51,9%	44,3%
Aparatos eléctricos, sus partes y piezas	66 378 277	80 669 267	21,5%	25,0%
Manufacturas de metal	50 847 756	76 547 147	50,5%	23,7%
Vehículos automotores, aéreos, terrestres y acuáticos, sus partes y piezas	9 610 600	16 200 999	68,6%	5,0%
Otros metalmecánico	4 844 101	6 670 178	37,7%	2,1%
Total metal - mecánico	225 981 442	323 306 450	43,1%	100,0%
Sector químico				
Plástico y caucho y sus manufacturas	321 927 187	370 880 709	15,2%	35,7%
Productos químicos inorgánicos, elementos radioactivos, tierras raras, isótopos	238 878 324	316 759 694	32,6%	30,5%
Aceites escenciales y resinoides; preparaciones de perfumería, de cosmética	61 304 606	79 058 805	29,0%	7,6%
Extractos curtientes, taninas, pigmentos, colorantes, pinturas y barnices, tintas	69 817 105	75 978 473	8,8%	7,3%
Jabón, productos de limpieza, velas, ceras artificiales, ceras para odontología	22 152 994	42 934 227	93,8%	4,1%
Productos químicos orgánicos	30 515 211	39 055 584	28,0%	3,8%
Productos diversos de las industrias químicas	26 473 889	33 301 350	25,8%	3,2%
Abonos	13 886 265	29 884 137	115,2%	2,9%
Pólvoras y explosivos; artículos de pirotecnia; cerillas; materias inflamables	19 772 827	26 684 755	35,0%	2,6%
Productos farmacéuticos	16 830 788	18 645 056	10,8%	1,8%
Aceites, combustibles y ceras minerales; los productos de su destilación	2 665 284	3 760 835	41,1%	0,4%
Materias albuminoideas; productos a base de almidón o fécula; colas, enzimas	1 805 750	1 705 030	-5,6%	0,2%
Productos fotográficos o cinematográficos	1 198 562	918 319	-23,4%	0,1%
Pasta química de madera, papel, algodón	29822	143 774	382,1%	0,0%
Total sector químico	827 258 614	1 039 710 748	25,7%	100,0%

Sector	US\$ FOB		Var %	Part % 2008
	2007	2008		
Sector siderúrgico y metalúrgico				
Siderúrgico y metalúrgico	816 814 022	822 680 647	0,7%	100,0%
Total siderúrgico y metalúrgico	816 814 022	822 680 647	0,7%	100,0%
Sector maderas				
Madera aserrada	111 153 184	99 263 020	-10,7%	44,7%
Productos semimanufacturados	55 497 283	69 501 412	25,2%	31,3%
Madera chapada y contrachapada	22 846 509	27 363 488	19,8%	12,3%
Muebles y su partes	17 652 002	12 953 771	-26,6%	5,8%
Productos para la construcción	3 624 034	7 174 002	98,0%	3,2%
Productos manufacturados	3 104 927	2 893 672	-6,8%	1,3%
Hojas, chapas y láminas	354 909	2 478 487	598,3%	1,1%
Leña y carbón vegetal	1018238	247 778	-75,7%	0,1%
Tableros de fibra y partículas	132 729	23 912	-82,0%	0,0%
Madera en bruto	5	4 336	86620,0%	0,0%
Total maderas	215 383 819	221 903 878	3,0%	100,0%
Varios				
Industria y manufacturas de papel y cartón	151 562 195	202 431 314	33,6%	48,8%
Varios	90 149 577	105 569 301	17,1%	25,4%
Joyería y orfebrería	91 800 454	68 516 458	-25,4%	16,5%
Pielles y cueros	41 477 215	36 834 605	-11,2%	8,9%
Artesanía	1 666 099	1 471 802	-11,7%	0,4%
Total varios	376 655 540	414 823 480	10,1%	100,0%

Fuente: ADEX Data Trade.

Elaboración: Estudios Económicos - Adex.

Los productos que tienen mayor participación de este grupo de sectores son los aceites crudos de petróleo, con un 10,4%. El 68,9% de las exportaciones totales de estos otros sectores se encuentran concentrados en los principales veinticinco productos.

4.2. La empresa exportadora

El desarrollo exportador en 2008 ha sido generado por un total de 6 717 empresas que realizaron ventas superiores a 1 000 dólares a diferentes partes del mundo. Tal como se puede observar en el cuadro 11, el número de empresas ha ascendido considerablemente en tan solo seis años, ya que creció en un 57%. No obstante que el grado de concentración de las exportaciones en pocas empresas ha aumentado desde

2002 (en ese año las diez primeras empresas explicaban el 42% de las exportaciones totales, mientras que en 2008 las diez primeras empresas explican el 48% del total), en el último año se puede observar a 38 empresas adicionales que superan los US\$ 100 millones de ventas en el exterior.

Asimismo, se puede apreciar el mayor número de empresas que han incursionado en las exportaciones pero que aún no han podido superar los US\$ 100 000 en ventas. Esto se debe a la creciente participación del número de micro y pequeñas empresas en los recientes años. De esta manera, la exportación promedio por empresa pasó de US\$ 1,8 millones a US\$ 4,6 millones.

Cuadro 11
Desarrollo de empresas de exportación

Rango en US\$	2002		2008	
	N.º mercados	US\$	N.º mercados	US\$
Más de \$ 100 millones	11	3207,6	49	22 633,4
Entre \$10 y 100 millones	112	2906,2	175	5086,2
Entre \$1 y 10 millones	395	1162,8	858	2643,4
Entre \$100 000 y \$1 millón	939	330,6	1700	615,2
Entre \$ 1000 y \$ 100 000	2812	57,9	3935	95,9
Total	4269	7665,1	6717	31 074

Fuente: Sunat - Aduanas.

Elaboración: ADEX.

Por otro lado, si analizamos el número de años de permanencia de las empresas en el mercado internacional, nos percatamos que del total de empresas que en 2008 exportaron US\$ 31 074 millones (exportaciones totales), solo el 89% fue generado por empresas que tienen sostenibilidad en sus exportaciones desde por lo menos cinco años (alrededor de 2613 empresas).

El otro 11% está integrado por empresas que iniciaron su actividad exportadora en los últimos años, 541 en 2005, 643 en 2006, 899 en 2007 y 2021 en 2008. Sin embargo, esta es la situación de las empresas que han logrado mantenerse en el mercado. Si analizamos a las 4984 empresas que exportaron en el 2004 (cinco años atrás), solamente 2266 empresas logran continuar exportando. Si consideramos solamente a las empresas que empezaron a exportar en dicho año (1733 empresas), observamos que tan solo 418 empresas continúan exportando; es decir, solamente el 24,12% logra exportar, por lo menos cinco años. Por el contrario, del grupo de empresas que dejaron de exportar, el 46,39% exportó por tan solo un año (804 empresas) y apenas el 3,98% (69 empresas) alcanzó a exportar cuatro años (ver cuadro 12).

Cuadro 12

Evolución de las empresas que empezaron a exportar en el año 2005

Tiempo de permanencia	N.º empresas	Part %
1 año	804	46,39%
2 años	299	17,25%
3 años	143	8,25%
4 años	69	3,98%
5 años (aún en el mercado)	418	24,12%
Total	1733	100,00%

Fuente: ADEX Data Trade.

Elaboración: Estudios Económicos - ADEX.

Asimismo, si analizamos el flujo de entradas y salidas de las empresas según su tamaño, podemos observar que las empresas que se han iniciado como exportadoras en el año 2008 son principalmente microempresas, mientras que tan solo tres empresas de las que comenzaron a exportar son empresas grandes. Sin embargo, también se observa que las exportaciones de algunas empresas han variado en tal magnitud que su clasificación ha sido modificada, tanto hacia una empresa más pequeña como hacia una empresa más grande. Así, por ejemplo, 334 empresas que se consideraban microempresas en el año 2007 ascendieron de rango en el año 2008.

Del mismo modo, 1 585 de las 2 962, es decir, un 54% de empresas que dejaron de exportar en el año 2008 eran microempresas, lo que muestra una gran inestabilidad en las exportaciones de este tipo de empresa.

En ese sentido, es de suma urgencia trabajar la cultura exportadora y cambiar la mentalidad de quienes exportan sin la preparación debida. Lo importante en este contexto es insertar a un mayor número de empresas en la actividad exportadora, pero que sean sostenibles en el tiempo.

Para ello es indispensable que desarrollem capacidades que les permitan un manejo adecuado en innovación y diferenciación frente a otras compañías, obteniendo marcas propias y realizando planeamiento estratégico, contar con capacidades de inteligencia comercial para reducir los problemas de información y así desarrollar productos y servicios de acuerdo con la demanda de determinados nichos del mercado mundial, con valor agregado de conocimiento especializado.

Reflejo de esto son los resultados del índice de sofisticación empresarial e innovación del *Global Competitiveness Report* del *World Economic Forum* (Schwab, 2009), que revela que el Perú para el último año cayó un lugar y se colocó en el escalón 68. En comparación con los países latinoamericanos, Perú se ubica en el sexto lugar de los quince analizados, luego de Brasil (32), Chile (39), Colombia (60), México (62) y El Salvador (63). A pesar de encontrarnos ubicados en la parte superior de la

tabla latinoamericana, estamos por debajo de nuestros principales competidores de la región.

El indicador de sofisticación empresarial considera la cantidad y la calidad de los proveedores locales, estado del desarrollo de conglomerados, naturaleza de las ventajas competitivas, amplitud de la cadena de valor, control de la distribución internacional, sofisticación de los procesos de producción, extensión del marketing y la disposición a delegar autoridad. Según el reporte de competitividad, en todos estos aspectos del pilar de sofisticación empresarial (ver cuadro 13) el Perú presenta desventajas competitivas, al estar ubicado en todos estos indicadores en un puesto mayor a 50 de 133 países.

Cuadro 13
Índice de sofisticación empresarial: Perú (2009 - 2010)

Índice	Posición	Ventaja / Desventaja
Sofisticación empresarial	68	
A. Redes e industrias de soporte	61	
Cantidad de proveedores locales	57	D
Calidad de proveedores locales	60	D
Estado del desarrollo de conglomerados	69	D
B. Sofisticación de las operaciones y estrategias de las empresas	74	
Naturaleza de las ventajas competitivas	96	D
Amplitud de la cadena de valor	74	D
Control de la distribución internacional	87	D
Sofisticación de los procesos de producción	77	D
Extensión del marketing	61	D
Disposición a delegar autoridad	59	D

Fuente: Global Competitiveness Report 2009 - 2010 (wef).

5. DESAFÍOS PARA LA SOSTENIBILIDAD EN EL MERCADO INTERNACIONAL

Para ingresar al mercado internacional, es necesario cumplir con una serie de requisitos, los cuales cada vez son más exigentes. En este sentido, para tener éxito en la exportación, el empresario debe ser consciente de que la mejor forma de permanecer y prosperar en los mercados internacionales es mediante una planeación adecuada de mediano y largo plazo.

Es importante mostrar una actitud de innovación permanente y decidida a enfrentar el cambio y los retos que presentan los mercados internacionales. Asimismo, es preciso tener pleno conocimiento del proceso productivo y de las diferentes opciones para su continua mejora; ya sea desde la adquisición de insumos, bienes de capital o tecnología como de los posibles riesgos presentes en cada etapa.

Además, es imprescindible que la empresa cuente con una capacidad de respuesta competitiva, ya que si bien antes se estimaba que la vida útil de un producto por concepto de diferenciación era de diez años, actualmente se considera en un año en promedio. Así, una empresa exportadora debe tener la capacidad de atender a pedidos ajustados, evitando inventarios y con despachos más rápidos (MINCETUR, 2005).

Asimismo, contar con el adecuado conocimiento del mercado puede ayudar a no cometer errores que podrían eliminar a una empresa. Para ello, también resulta de gran utilidad la participación de la empresa en ferias o misiones comerciales, de tal manera que se logre un acercamiento con el cliente y se aproveche para realizar estudios de mercados.

Una estrategia adicional a considerar es la diversificación de productos para hacer frente a la fuerte y creciente competencia mundial. Además, mientras mayor valor agregado tenga un producto, mayor será el margen de negociación de su precio, así como el margen de ganancia para la empresa.

En este aspecto, el Perú exporta actualmente 3 663 productos, 20% más de lo que exportaba en 2002. Además, en seis años ha casi triplicado el número de productos que superan los US\$ 100 millones (ver cuadro 14). Asimismo, en 2008 Perú ha logrado consolidar ventas superiores a los US\$ 10 millones para 158 productos (casi cien productos más de los que consiguió en el año 2002).

Cuadro 14
Desarrollo de productos de exportación

Rango en US\$	2002		2008	
	N.º mercados	US\$	N.º mercados	US\$
Más de \$ 100 millones	12	4797,8	30	24 428,0
Entre \$10 y 100 millones	59	1637,9	158	4584,2
Entre \$1 y 10 millones	294	946,3	504	1705,5
Entre \$100 000 y \$1 millón	676	241,2	890	306,2
Entre \$ 1000 y \$ 100 000	2010	41,8	2081	50,4
Total	3051	7665,1	3663	31 074

Fuente: Sunat - Aduanas.

Elaboración: Adex.

Además, estos productos exportados recientemente son bienes con cierto valor agregado, como por ejemplo máquinas para trabajar el metal, detergentes, algunos tipos de prendas de vestir, algunos tipos de vitaminas, entre otros.

Por otro lado, debido a las exigencias de competitividad que demandan los mercados internacionales en la actualidad, resulta imprescindible considerar la formación de alianzas estratégicas con empresas nacionales y extranjeras. Estas alianzas podrían

realizarse tanto de manera horizontal, con la finalidad de resolver problemas en conjunto, compartir gastos comunes tanto de investigación como logísticos, o hasta incluso para poder abastecer grandes volúmenes demandados por las economías más grandes; como de forma vertical, de tal manera que se fortalezcan las cadenas productivas, así como también la cadena logística de exportación.

En esta línea, una de las opciones que se visualizan más comúnmente en países desarrollados es la internacionalización de las empresas. España por ejemplo, sostiene una política comercial dirigida al impulso de la internacionalización de la empresa. Ellos, desde el año 2004, tuvieron un significativo deterioro del saldo exterior, y con la finalidad de revertir esa tendencia han realizado un plan de actuación para la mejora de la competitividad, el fomento de la internacionalización de sus empresas y la mejora de los factores compensadores del déficit comercial (Mejía, 2006).

Si bien la exportación es considerada como una forma de internacionalización de la empresa, esta reviste formas más complejas que implican relaciones más profundas, las cuales pasan desde la relación contractual con el exterior hasta la inversión externa (Medina (s/f)). La internacionalización tiene como motivación la necesidad de contar con una mejor proximidad con el cliente, mayor diversificación de riesgos y reducción de costos. Esta se puede dar de las siguientes formas:

1. Exportación con representante en el exterior
2. Licencias en el exterior para la realización de determinadas actividades, procesos o productos
3. Franquicias en el exterior
4. Contratos de fabricación en el exterior
5. Contratos de gestión en el exterior
6. Oficina de representación en el exterior como extensión de la propia empresa
7. *Joint venture* en el exterior
8. Consorcios en el exterior
9. Inversión directa en el exterior tanto por la adquisición de una empresa en el exterior como por la creación de una en el extranjero

Un claro ejemplo de internacionalización es la compañía española Zara, la cual tiene más de 3 800 tiendas en setenta países. Perú, por el contrario, se ha concentrado más en la promoción de la atracción de la inversión extranjera directa como mecanismo para fomentar las exportaciones, transferencia de tecnología, promover un adecuado desarrollo de la infraestructura de servicios básicos y capacidades gerenciales, entre otros (MINCETUR, 2005). Sin embargo, también es posible destacar algunos ejemplos de empresas peruanas de internacionalización, como es el caso de la

empresa Ajegroup, la cual cuenta con oficinas en seis países además del Perú (Venezuela, Tailandia, México, Ecuador, Costa Rica y Guatemala).

Asimismo, la internacionalización va muy de la mano con la puesta en vigencia de acuerdos comerciales internacionales, ya que en estos se establece un marco normativo para la protección de las inversiones realizadas entre los países signatarios del acuerdo. Los acuerdos internacionales suscritos por el Perú buscan acercarnos a nuestros socios comerciales, eliminando barreras arancelarias o no arancelarias, que puedan frenar el comercio así como estableciendo marcos normativos para la solución de posibles controversias con la finalidad de facilitar el flujo comercial permanentemente.

En este sentido, desde hace unos años el Perú viene apostando por mejorar la competitividad del país a través de la integración comercial internacional vía acuerdos regionales y bilaterales. Así, a la fecha, Perú cuenta con acuerdos comerciales vigentes con once países (Estados Unidos, Colombia, Ecuador, Bolivia, Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, Canadá y Singapur), acuerdos por entrar en vigencia con seis países (China, Suiza, Noruega, Liechtenstein, Islandia y Tailandia) y cuatro procesos en negociación con la Unión Europea, Corea, Japón y México. Este último se encuentra actualmente suspendido debido a problemas políticos internos en México, sin embargo, se espera que tan pronto estos sean superados se retomen las negociaciones para trabajar los pocos temas, aunque sensibles, que quedan pendientes por resolver. Asimismo, Perú tiene en agenda iniciar negociaciones en los siguientes años para contar con acuerdos comerciales con otros países, tales como Australia, Nueva Zelanda, Rusia, India, entre otros.

En general, en materia de preferencias arancelarias, los acuerdos comerciales suscritos por Perú consideran casi la totalidad de los productos con flujo comercial al socio comercial o con grandes potencialidades de exportación a dicho mercado, en plazos de desgravación bastante cortos, si no es de manera inmediata a la entrada en vigencia del acuerdo. Sin embargo, este y los otros beneficios resultantes de la suscripción de acuerdos comerciales no podrán ser debidamente aprovechados si las empresas no toman conocimiento de ellos. En este sentido, es de particular importancia el trabajo proactivo y concertado público - privado frente a las negociaciones comerciales internacionales, el cual se debe realizar no solo durante sino también después de las negociaciones, durante la implementación.

Por otro lado, es importante tener en cuenta las cambiantes tendencias de consumo. En este sentido, el mundo se encuentra encaminado hacia la normalización, estándares de producción, seguridad del abastecimiento y la gestión, cuidado con el medio ambiente y respeto a los derechos laborales, etc. Si bien, actualmente son más los clientes los que solicitan que la producción cumpla con estos requisitos, algunos países ya están incorporando estas condiciones en su legislación para el ingreso de

productos a sus mercados. Por lo tanto, la utilización de tales normas resulta un elemento crítico para el desarrollo exportador.

Además, la incorporación del concepto de desarrollo sostenible en la práctica de la empresa se vuelve cada vez más necesaria. La comunidad internacional cuenta hoy con una densa agenda de desarrollo sostenible, la cual afectará a diversas áreas. En este sentido, un desafío para las empresas y para los países se relaciona con la capacidad de anticipar las tendencias en desarrollo en los países, en especial desarrollados, para aprovechar las oportunidades y minimizar los posibles daños que se generen a partir de aquellas (Bouzas y Molinari, 2009).

6. CONCLUSIONES

El proceso de globalización es una realidad tan dinámica que requiere nuevas formas de adaptación, lo que ofrece nuevas oportunidades, pero que al mismo tiempo confrontan a los estrategas y a los exportadores con grandes retos que requieren el desarrollo de capacidades para aumentar el ritmo de crecimiento económico.

Los nuevos escenarios del comercio internacional generan una responsabilidad compartida entre la vocación de crecimiento de la empresa y la concepción de políticas de promoción exportadora de corto y mediano, pero principalmente de largo plazo por parte del Estado.

En este sentido, existen dos actores de fundamental importancia: el Estado como promotor de políticas públicas que funcionen de plataforma para la inserción de las empresas en el mundo, y los empresarios, con el rol emprendedor, eficientes y capaces de competir a escala mundial.

Por un lado, el Estado como actor determinante, porque brinda el soporte que permite a las empresas desarrollarse, no debería perder de vista la estructura de su política comercial externa para la generación de una definición de un modelo que potencie las ventajas competitivas relacionadas con sus recursos humanos, naturales y de capitales, y que genere capacidades industriales para la producción y comercialización de productos con alto valor agregado.

Por otra parte, para ser exitosas, las empresas deben tener en cuenta ciertos factores determinantes, entre ellos la calidad, la responsabilidad en la respuesta a los clientes, una visión de mejora continua, la capacidad de innovación, el posicionamiento a largo plazo de marcas en el exterior, el aprovechamiento de los acuerdos comerciales internacionales, los mecanismos de promoción, la diversificación de productos y mercados, la formación de alianzas estratégicas, la internacionalización y la normalización y calidad, junto a una actitud proactiva ante el creciente interés y relevancia en los aspectos del desarrollo sostenible.

Además, las grandes empresas con proyección global tienen un rol muy importante con las micro, pequeñas y medianas empresas, que indirectamente participan en los mercados internacionales, claves para la creación de empleos bien remunerados como proveedoras de las grandes compañías.

De esta manera, resultan esenciales los esquemas de participación público-privados, ya que es una misión del Estado y de los empresarios trabajar en conjunto para alcanzar la competitividad deseada para ubicar nuestros productos en las casas de miles de personas en el mundo.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

1. Libros y manuales

- Abusada, R., Illescas, J. y Taboada S. (2001). *Integrando al Perú al mundo*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía.
- APEC. *Identifying Convergences and Divergences in APEC RTAs/FTAs*, 2008. http://www.apec.org/apec/apec_groups/other_apec_groups/FTA_RTA.html
- Balassa, B. (1971). *The Structure of Protection in Developing Countries*. Baltimore, MD.: Johns Hopkins University Press.
- Bouzas, R. y Molinari A. (2009). *La importancia creciente del desarrollo sostenible en la agenda comercial de Argentina*. Manitoba: Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible.
- Carrère, C. y De Melo, J. (2004). *Are Different Rules of Origin Equally Costly? Estimates from NAFTA**. Centre D'Études et de Recherches Sur le Développement International - CERDI. Document de Travail de la série Etudes et documents. E 12.
- Centro de Comercio Internacional UNCTAD / OMC (CCI) & Commonwealth Secretariat (CS) (1999). *Guía para la comunidad empresarial: el sistema mundial de comercio*. Ginebra: CCI / CS.
- Clarke, J. y Evenett, S. (s/f). *A Multilateral Framework for Competition Policy?*, Universidad de Berna: World Trade Institute.
- Delta, G., Desmet, K. y Facchini, G. (s/f). *Hub and Spoke. Free Trade Areas*. Discussion Paper No. 5960, Centre for Economic Policy Research.
- Documentos G/SPS/GEN/681 (5 abril 2006), G/SPS/GEN/713 (12 julio 2006), y G/SPS/GEN/733 (18 octubre 2006). Fuente: página web OMC www.wto.org
- Donges, J. (1976). A Comparative Study of Industrialization Policies in Fifteen Semi - Industrial Countries. En *Weltwirtschaftliches Archiv*.
- Edwards, S. (1995). *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*. NY: Oxford University Press for the World Bank.

- Estevadeordal, A., López - Córdova, J. y Suominen, K. (s/f). *How do Rules of Origin Affect Investment Flows? Some Hypotheses and the case of Mexico.*
- Gopal Das, G. (s/f). *Hub - and - Spokes Free - Trade Agreements in the Presence of Technology Spillovers: An Application to the Western Hemisphere.* Hanyang University. Office of Economics Working Paper. United States International Trade Commission - USITC.
- Iglesias, E. (1992). *Reflections on Economic Development: Toward A New Latin American Consensus.* Washington D.C.: Inter - American Development Bank.
- Illescas, J. (1998). *La liberalización de los servicios en el Perú 1990 - 1998.* Lima.
- Instituto Peruano de Economía - IPE (2009). *El reto de la infraestructura al 2018. La brecha de la inversión en infraestructura en el Perú 2008.* Lima: IPE, 2009.
- International Competition Network (2007). *Cooperation between competition agencies in cartel investigations - Report to ICN Annual Conference.*
- Komuro, N. (s/f). Outward Processing Scheme under FTAs. «Domine, Quo Vadis?» Korea Institute for International Economic Policy.
- Krueger, A. (1978). *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences.* Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing Company for National Bureau of Economic Research.
- Krugman, P. y Obstfeld, M. (2001). *Economía internacional: teoría y práctica.* Madrid: Pearson Educación.
- Little, I., Scitovsky, T., y Scott, M. (1970). *Industry and Trade in Some Developing Countries.* London: Oxford University Press.
- Manchin, M. y Pelkmans - Balaoing, A. (s/f). *Rules of Origin and the Web of East Asian Free Trade Agreements.* Centro Studi Luca d'Agliano (Milan): Erasmus University (Rotterdam).
- Mejía, P. (2006). *Promoción comercial, internacionalización de la empresa española y fomento de turismo en los presupuestos generales del Estado para 2006.* Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo - MINCETUR (2005). *Buenas Prácticas de Comercio Internacional y Promoción de Exportaciones.* Lima: MINCETUR.
- Morley, S., Machado, R. y Pettinato, S. (1999). Indexes of structural reform in Latin America. *Serie Reformas Económicas* 12. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ocampo, J. A. (2009) *Comercio y crecimiento incluyente.* Latin American Trade Network (LATN): Working paper 106.

- OECD (2005). *Best practices for the formal exchange of information between competition authorities in hard core cartel investigations.*
- OECD (1998). *Recommendation of the Council concerning effective action against hard core cartels.*
- OECD (2002). *Regulatory Provisions in Regional Trade Agreements: The Singapore Issues*, Workshop on the Development Dimensions of the Singapore Issues, Hong Kong, China.
- OECD (1995). *Revised recommendation of the Council concerning co-operation between member countries on anticompetitive practices affecting international trade.*
- OMC (1996). Declaración Ministerial de Singapur, adoptada en la Conferencia Ministerial, Singapur.
- OMC (2001). Declaración Ministerial, adoptada en la Conferencia Ministerial de Doha.
- ONU (2003). *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México: derechos culturales.*
- Organización Mundial del Comercio (2009). Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio. *Decimocuarto Examen Anual de la Aplicación y el Funcionamiento del Acuerdo OTC*. 4 de marzo, pp. 27 - 30.
- Organización Mundial del Comercio (s/f). *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.* Anexo 1.
- Organización Mundial del Comercio (2008). *Decisiones y Recomendaciones adoptadas por el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC desde el 1 de enero de 1995 (G/TBT/1/Rev.9).* 8 de setiembre.
- Organización Mundial del Comercio (2003). *Índice del Catálogo de Medidas no Arancelarias (TN/MA/S/5/Rev.1).* 28 de noviembre.
- Organización Mundial del Comercio (2007). *Posibles medios para dar efecto jurídico a los compromisos en materia de obstáculos no arancelarios (TN/MA/S/20/Rev.1)*, 3 de julio.
- Qaqaya, H. y Lipimile, G. (2008). *Effects of anticompetitive business practices on developing countries and their development prospects.* UNCTAD.
- Schwab, K. (2009). *The global competitiveness report 2009 - 2010.* Ginebra: World Economic Forum.
- Sociedad de Comercio Exterior del Perú - Comexperú. (s/f). Semanario *Comexperú*. Varios números.
- Tedesco, L. y Barton, J. (2004). *The State of Democracy in Latin America: Post Transitional conflicts in Argentina and Chile.* New York: Routledge.
- UNCTAD (2005). *Competition Provisions in Regional Trade Agreements: How to Assure Development Gains.* Nueva York/Ginebra: UNCTAD.

- UNCTAD (2008). *Capacity Building on Competition Law and Policy for Development*. Nueva York /Ginebra: UNCTAD.
- UNCTAD (2000). *Conjunto de Principios y Normas sobre Competencia de las Naciones Unidas*, Ginebra.
- UNCTAD (2004). *Consenso de Sao Paulo*. Sao Paulo.
- UNCTAD (2007). *Implementing Competition - related Provisions in Regional Trade Agreements: Is it possible to obtain development gains?* Nueva York/Ginebra: UNCTAD.
- UNCTAD (1999). *The Role of Competition Policy for Development in the Globalizing World Markets*, Ginebra.
- UNCTAD (2003). *WTO Core Principles and Prohibition: Obligations Relating to Private Practices, National Competition Laws and Implications for a Competition Policy Framework*.

2. Artículos y entrevistas

- Abusada, R., Du Bois, F., Moron, E. y Valderrama, J. (2000). La reforma incompleta. En R. Abusada, F. Du Bois, E. Moron & J. Valderrama (Eds.), *La reforma incompleta. Rescatando los noventa* (pp. 13-59). Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía.
- Bhagwati, J. (2004). Don't Cry for Cancún. *Foreign Affairs*.
- Bhagwati, J. (1988). Export - Promoting Trade Strategy: Issues and Evidence. *The World Bank Research Observer*, 3(1).
- Celani, M. y Stankley, L. (2003). Política de competencia en América Latina. *Serie Desarrollo Productivo*, 142. Santiago de Chile: CEPAL - Naciones Unidas.
- Cernat, L. Eager to ink, but ready to act? RTA Proliferation and international cooperation on competition policy. En P. Brusick, A.M. Álvarez & L. Cernat (Eds.), *Competition Provisions in Regional Trade Agreements: How to Assure Development Gains*. Nueva York/ Ginebra: UNCTAD.
- Cornejo, R. y Harris, J. (s/f). Propuesta Metodológica para la Convergencia del Spaguetti Bowl de reglas de origen. En *Documentos de Trabajo 34*, publicación del BID INTAL.
- Exports Help Desk (http://exporthelp.europa.eu/index_es.html)
- Frankenhoff, C. (1962). The Prebisch Thesis: A Theory of Industrialism for Latin America. *Journal of Inter - American Studies*, 4(2).
- García Muñoz - Nájar, L. A. (2008). Intellectual Property in the USA - PER. En http://www.ciel.org/Publications/IP_USPeruFTA_Jun08.pdf, p. 2.
- Griffin, R. (s/f). El análisis del riesgo y la CIPF. En www.fao.org

- Guizar López, V. M. (2005). Industrias culturales y derechos de autor, oportunidades y desafíos. En *Jornadas de Derechos de Autor*, México. En www.wipo.int
- Hira, A. (2007). Did ISI fail and is neoliberalism the answer for Latin America? Re-assessing common wisdom regarding economic policies in the region. *Brazilian Journal of Political Economy*, 27(3), 345-356.
- Hopenhayn, B. (1982). Algunas notas sobre el «capitalismo periférico» de Raúl Prebisch. *Desarrollo Económico*, 22(86), 287-294.
- Horna, P. y Kayali, B.O. (2007). National Implementation of Competition - Related Provisions in Bilateral and Regional Trade Agreements. En *Implementing Competition - Related Provisions in Regional Trade Agreements: is it possible to obtain development gains*. Nueva York/Ginebra: UNCTAD.
- Lowe, P. Achievements of Competition Laws & Policies and Future Direction (s/f). Presentation at the 4th Seoul International Competition Forum, Gyeongju, República de Corea.
- Magalhaes, J. (2006). Problemas sanitarios y fitosanitarios y el Acuerdo MSF. En A. Matoo & R. Stern (Eds.), *Trade in Services Handbook*.
- Medina, A. Causas de la internacionalización de la empresa. Revista *Análisis Económico*, año / vol. XX, N.º 045. México DF: Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco.
- Moscoso, M. (2009). Entrevista en Observatorio Iberoamericano del Derecho de Autor, publicada en: <http://www.odai.org/index.php/odai-pregunta/16-el-odai-pregunta/62-martmoscoso> - aborda - la - realidad - del - derecho - de - autor - frente - a - los - tlc
- Paredes, R. (2002). La importancia de la OMC en los tiempos del ALCA y el TLC: hacia una estrategia de negociaciones comerciales: Perú 2003 - 200? *Apuntes*, (51), II, 27-48.
- Paredes, R. y Elmore, V. (2005). Camino a Hong Kong. ¿Hay luz al final del túnel? Sobre las negociaciones comerciales de la Ronda Doha. Antecedentes y perspectivas. *Perú Económico*, XXVIII (4), 17-18.
- Paredes, R. (2004). ¿La OMC es importante en los tiempos del ALCA y el TLC? Hacia una estrategia de negociaciones comerciales internacionales. Perú: 2003 - 200? *Agenda Internacional*, X (20), 45-77.
- Paredes, R. (2007). Aprovechar mejor las negociaciones comerciales. *Negocios Internacionales*, 10(121).
- Paredes, R. (2009). Estado de las negociaciones comerciales. *Negocios Internacionales*, 12(142), 8-9.

- Paredes, R. (2003). Interdependencia e interrelación de las relaciones comerciales internacionales. *Punto de Equilibrio*, 12(83), 6-7.
- Paredes, R. (2003). Negociaciones comerciales después de Cancún. *Perú Económico*, XXVI (11), 3-4.
- Paredes, R. (2009). Retos para el nuevo ministro de Comercio Exterior y Turismo. *Gestión*, 16 de julio, p. 31.
- Paredes, R. (2008). Sacándole el jugo al TLC con EE.UU. *Gestión*, 27 de junio, p. 30.
- Paredes, R. (2004r). Sobre el fracaso de Conferencia Ministerial de Cancún: causas y perspectivas. *Punto de Equilibrio*, 13(84), 6-7.
- Paz Soldán, J. y Rivera, M. C. (2000). La reforma comercial y de aduanas. En R. Abusada, F. Du Bois, E. Moron & J. Valderrama (Eds.), *La reforma incompleta. Rescatando los noventa* (pp. 257-312). Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía.
- Prebisch, R. (1959). Commercial Policy in the Underdeveloped Countries. *American Economic Review*, mayo, 251.
- Prebisch, R. (1951). Interpretação do Processo de Desenvolvimento Económico. *Revista Brasileira de Economia*, marzo, 7-117.
- Prebisch, R. (1950). The Economic Development of Latin America and its Principal Problems. En Economic Commission of Latin America, United Nations, Department of Economic Affairs (Lake Success, New York), 59 p. Texto original en español.
- Prebisch, R. (1986). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo Económico*, 26(103), 479-502.
- Qaqaya, H. (2009). Competition Law and Anti - dumping. Presentation at Regional Seminar on Trade and Competition: Prospects and Future Challenges for Latin America and the Caribbean. Caracas - Venezuela.
- Qaqaya, H. (2009). The scope for international cooperation: UNCTAD UN Set on Competition Policy. Presentation at the Regional Seminar on Trade and Competition: Prospects and Future Challenges for Latin America and the Caribbean, Caracas, Venezuela.
- Riedel, J. (1984). Trade as the Engine of Growth in Developing Countries, Revisited. *Economic Journal*, marzo, 56-73.
- Roffe, P. (2004). Acuerdos Bilaterales en un mundo ADPIC - PLUS, el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos de América. En <http://www.quno.org/geneva/pdf/economic/Issues/Bilateral - Agreements - and - TRIPS - plus - Spanish.pdf>
- Ronsenberg, B. (2007). Competition Law and Policy Provisions in International Agreements: Assessing the Low Level of International Implementation. En *Implementing*

- Competition - Related Provisions in Regional Trade Agreements: is it possible to obtain development gains*, Nueva York/Ginebra: UNCTAD, 2007.
- Silva, A. (2006). Cooperación en competencia y acuerdos comerciales bilaterales: una revisión. Presentación en el Seminario CEPAL, México.
- Silva, A. y Álvarez, A. M. (2006). Cooperación en políticas de competencia y acuerdos comerciales de América Latina y el Caribe: desarrollo y perspectivas. *Serie 73 de Comercio Internacional*. División de Comercio Internacional e Integración de las Naciones Unidas.
- Solano, O. y Sennekamp, A. (2006). Competition Provisions in Regional Trade Agreements. En *OECD Trade Policy Working Papers 31*, OECD Publishing.
- Valdés, I. (2005). Políticas de competencia y acuerdos de libre comercio en América Latina y el Caribe: aprendiendo de la experiencia internacional. *Serie 51 de Comercio Internacional*, Santiago de Chile: CEPAL - Naciones Unidas.
- Zepeda, C. (2004). Comunicación del riesgo. En Conferencia de la OIE.

3. Páginas web

- Comunidad Andina. Página web. www.comunidadandina.org
<http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/decnum.htm>
<http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/acuerdo.htm>
<http://www.tlcperu - eeuu.gob.pe/index.php?ncategorial=209&ncategorial=215>.
<http://stats.unctad.org/FDI/TableViewer/tableView.aspx>.
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
www.mincetur.gob.pe/reglamentostecnicos, Sección sobre Acuerdos Internacionales.
- Organización de Estados Americanos. Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE). *Diccionario de Términos de Comercio*
http://www.sice.oas.org/dictionary/TBT_s.asp
- Organización Mundial del Comercio
www.wto.org
- Organización Mundial del Comercio - Servicios Nacionales de Información
http://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_enquiry_points_e.htm
- Organización Mundial del Comercio
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tariffs_s/tariffs_s.htm
- Organización Mundial del Comercio
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tbt_s/tbt_mailing_list_s.htm
Prochile (<http://www.reglamentostecnicos.cl>)

SOBRE LOS AUTORES

Mariella Amemiya. Bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico y licenciada en Economía por la misma universidad. Se desempeña como funcionaria del viceministerio de Comercio Exterior desde octubre de 2005. Actualmente es jefa de la Oficina General de Estudios Económicos del viceministerio.

Ha participado del equipo negociador en materia de política de competencia en las negociaciones de acuerdos comerciales: TLC Perú-Singapur, TLC Perú-Canadá, TLC Perú-EFTA y es coordinadora de la mesa de competencia en las negociaciones con la Unión Europea, Corea y Japón. Integrante del equipo negociador en materia de defensa comercial en las negociaciones de acuerdos comerciales: Ampliación del ACE 8 Perú-Méjico, TLC Perú-Singapur, TLC Perú-Canadá, TLC Perú-EFTA. Actualmente alterna en las negociaciones con la Unión Europea. Representante del MINCETUR en el Comité Económico de APEC y en el Grupo de Política de Competencia de APEC.

Carlos Castro. Licenciado en Economía por la Universidad del Pacífico. Especializado en negociaciones comerciales internacionales, con estudios en la Universidad de Georgetown y becario de la OMC para realizar el 36º Curso de Política Comercial. Se ha desempeñado como Coordinador OMC del viceministerio de Comercio Exterior y como negociador de los temas de defensa comercial y políticas de competencia. Asimismo ha ejercido el cargo de asesor en la SUNAT y actualmente forma parte del equipo de asesores del despacho ministerial del MINCETUR.

Adicionalmente, es profesor de los cursos de Integración Económica y Derecho del Comercio Internacional, en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC).

Ernesto Guevara. Es abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y ha concluido los estudios de la Maestría en Derecho Internacional Económico de la misma universidad. Ha realizado estudios de posgrado en el Programa Avanzado para Funcionarios Gubernamentales *Una Agenda Comercial para las Américas: Enfoques*

Multilaterales y Regionales (Georgetown University, Washington D.C., 2001); en el XX Curso de Política Comercial de la Organización Mundial del Comercio - OMC (Ginebra, 2002); y en el XXXIII Programa Externo de la Academia de Derecho Internacional de La Haya (Lima, 2005).

Se desempeña como asesor legal del viceministerio de Comercio Exterior, ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) del Perú. Se ha desempeñado en comercio exterior y negociaciones comerciales internacionales desde noviembre 1998 a la fecha como jefe negociador de medidas sanitarias y fitosanitarias en los Tratados de Libre Comercio Perú-Chile, Perú-Tailandia, Perú-Canadá, Perú-Singapur y Perú-China. Es representante del Perú ante el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC desde octubre 2002 y jefe negociador del tema ambiental en los Tratados de Libre Comercio Perú-EE.UU., Perú-Canadá y Perú-Corea.

Javier Illescas. Cuenta con 26 años de experiencia de servicio público en análisis y diseño de políticas económicas relativas a comercio exterior, inversión privada, economía institucional, economía geográfica, calidad normativa, regulación económica y macroeconomía internacional. Ha sido jefe de negociación en temas de comercio de bienes y servicios en foros tales como en el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América, Canadá, Chile y República Popular China), entre otros.

Actualmente es Director General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia e Inversión Privada del Ministerio de Economía y Finanzas y fue condecorado en 2008 con la Medalla Hipólito Unanue por méritos en el servicio. Tiene estudios de Magíster en Economía internacional y monetaria por la Universidad de Illinois en Urbana-Champaigne. Es catedrático de cursos de economía internacional y ha publicado libros y artículos sobre temas de su especialidad.

Teresa Mera. Egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Perú. Es máster en Derecho Internacional y Economía por la Universidad de Berna en el grado de *Magna Cum Laude*. Ha representado al Perú en foros internacionales, tales como reuniones de las oficinas administradoras de la propiedad industrial de la Comunidad Andina, de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), entre otras y como parte del grupo de negociación en materia de propiedad intelectual en la negociación de la Decisión 486 de la Comunidad Andina de Naciones y del Tratado de Libre Comercio entre Colombia, Ecuador y Perú y los Estados Unidos de América.

Ha sido miembro de la Comisión de Reestructuración Patrimonial de la Cámara de Comercio, Industria y Turismo de Loreto y jefa de la Oficina de Signos Distintivos del INDECOPI. Es asesora en materia de propiedad intelectual en diversos foros multilaterales como APEC, OMC, y OMPI; y jefa de negociación en dicho

tema del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo en las negociaciones con los países EFTA, China, Canadá, Corea, Unión Europea Japón, México y del proceso de implementación del TLC con Estados Unidos de América. Es vocal de la Sala de Propiedad Intelectual del INDECOPI.

Luis Mesías. Experto y responsable de acceso a mercados en materia de medidas arancelarias y no arancelarias (agrícolas y no agrícolas) en el viceministerio de Comercio Exterior. Negociador y representante del Gobierno del Perú en el grupo de negociación de acceso a mercados de mercancías agrícolas y no agrícolas de la OMC. Negociador y representante del Gobierno del Perú en las negociaciones para la suscripción de Tratados de Libre Comercio en materia de acceso a mercados con Canadá, EFTA, Tailandia y Singapur. Coordinador responsable de los TLC con Tailandia y Singapur.

Ha sido también representante del Gobierno del Perú ante el ALCA y en la negociación con los Estados Unidos en materia de acceso a mercados. Se ha desempeñado además como profesor y asesor académico en microeconomía, economía internacional, econometría y análisis de series temporales. Expositor de diversas materias en negociaciones comerciales internacionales.

Ricardo Paredes. Gerente de Estudios Económicos y Consultoría Empresarial de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú - COMEXPERU. Entre sus principales responsabilidades se incluye la elaboración de las propuestas de COMEXPERU en políticas públicas relacionadas con comercio exterior, economía, negociaciones comerciales y las estrategias para impulsarlas. Asimismo, se desempeña como editor de las publicaciones de la misma entidad. Anteriormente trabajó en el viceministerio de Comercio Exterior como coordinador de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Tuvo una participación importante en el desarrollo institucional del MINCETUR y en el diseño e implementación de la política comercial del Perú.

Estuvo a cargo de la coordinación general de la participación del Perú en la Ronda Doha del Desarrollo. Su logro más importante fue el diseño e implementación de los objetivos generales y estrategias del Perú en las negociaciones de la OMC luego de la Conferencia Ministerial de Cancún. Al mismo tiempo, Paredes fue parte del equipo negociador peruano en el proceso de negociaciones entre el Perú y los Estados Unidos. Su amplia experiencia en negociaciones comerciales internacionales le ha permitido desempeñarse como consultor externo y a tiempo parcial en proyectos de organismos multilaterales como la *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde noviembre de 2005. Ricardo Paredes es Bachiller en Economía de la Universidad del Pacífico y *Master in Public Administration in International Development* de *Harvard University*.

Carlos Posada. Abogado por la Universidad de Lima, con especialización en la Universidad ESAN en Gestión de Comercio Exterior. En la actualidad se desempeña como Jefe Negociador en los procesos negociadores para la suscripción de los TLC con Japón y Corea del Sur. Ha sido coordinador general de la negociación para la suscripción del Nuevo Acuerdo de Complementación Económica Perú-Chile, así como negociador principal en materia de procedimientos aduaneros, facilitación del comercio, solución de controversias y asuntos institucionales, en las negociaciones con Estados Unidos, Singapur, Tailandia, Canadá y China.

Se desempeñó como superintendente nacional adjunto de aduanas y ha sido funcionario del área legal de la Secretaría General de la Comunidad Andina, representando judicialmente al Perú ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

Cathy Rubiños. Bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico. Actualmente se desempeña como jefa del departamento de Estudios Económicos de la Asociación de Exportadores (ADEX), estando a cargo de participar en los procesos de negociación para acuerdos comerciales internacionales en agenda.

Anteriormente se desempeñó como analista económica del Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico (CIUP) en el departamento de Coyuntura Económica. Asimismo, participado en la elaboración de artículos para las revistas Perú Exporta y Punto de Equilibrio de la Universidad del Pacífico, Semana Económica del Grupo Apoyo, entre otros; así como en la elaboración de documentos de investigación, tanto durante su estadía en ADEX como en el CIUP, relacionados a comercio internacional y a aspectos macroeconómicos. Por otro lado, ha participado como expositora en Lima y provincias sobre diversos temas de negociaciones comerciales.

Edgar Vásquez. Egresado de Economía de la Universidad Ricardo Palma. Ha cursado la Maestría en Economía con mención en Relaciones Económicas Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente se desempeña como coordinador de Negociaciones y Administración de Acuerdos sobre Obstáculos Técnicos al Comercio en el viceministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

Ha participado como especialista y negociador del Perú en temas relacionados a obstáculos técnicos al comercio, medio ambiente y acceso a mercados agrícolas y no agrícolas, en diferentes procesos de negociación en foros como la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Comunidad Andina (CAN) y las negociaciones bilaterales con Estados Unidos, Chile, México, Singapur, Canadá, China, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), la Unión Europea, Corea y Japón.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN
LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
Psje. María Auxiliadora 156, BREÑA
CORREO E.: TAREAGRAFICA@TAREAGRAFICA.COM
TELÉFONO: 332-3229 FAX: 424-1582
SE UTILIZARON CARACTERES
ADOBE GARAMOND PRO EN 11 PUNTOS
PARA EL CUERPO DEL TEXTO
FEBRERO 2015 LIMA - PERÚ