

Ernesto Guevara y Fabián Novak
(coordinadores)

EL PERÚ Y EL COMERCIO INTERNACIONAL



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL 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. ¿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>	351
<i>Sobre los autores</i>	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 periodos 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 claros 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 la 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 ahoraban 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.