

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
Convocatoria 2017-2019

Tesis para obtener el título de maestría de investigación en Relaciones Internacionales con
mención en Negociación y Cooperación Internacional

La implementación de acuerdos comerciales asimétricos del Perú con los Estados Unidos y la
Unión Europea (2005-2017)

Felipe Andrés Balladares Jaramillo

Asesora: Cintia Quiliconi

Lectores: Lester Cabrera y Julissa Castro

Quito, mayo de 2020

Tabla de contenidos

Resumen	VII
Agradecimientos.....	VIII
Introducción	1
Metodología	9
Capítulo 1	14
Marco Teórico	14
1. Los ACPs asimétricos: las motivaciones para su formación.....	17
1.1. Una visión desde la economía.....	17
1.2. Un análisis de los ACPs desde la EPI	21
2. El rol de los grupos de interés para la suscripción de ACPs asimétricos.....	32
2.1. El proceso de formación de los grupos de interés	33
2.2. El rol de los grupos de interés en materia de comercio internacional.....	35
Reflexiones finales	37
Capítulo 2	43
La formación de ACPs en el Perú	43
1. Atravesando la crisis económica: el Perú en las décadas de 1980 y 1990	43
2. La formación de ACPs asimétricos en el Perú.....	50
2.1. La falta de resultados en las negociaciones comerciales en la OMC.....	51
2.2. Dinámicas de competencia regional/global.....	53
2.3. Dependencia política-comercial sobre sistemas preferenciales	56
2.4. Buscando rentas políticas: los gobernantes y la suscripción de ACPs.....	59
Reflexiones finales	61
Capítulo 3	64
La contribución de los ACPs del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea para el desarrollo comercial	64
1. Una perspectiva general del comercio internacional del Perú (2005-2017)	64
2. Implementación del ACP Perú-Estados Unidos.....	71
3. Implementación del ACP Perú – Unión Europea.....	78
Reflexiones finales	85
Capítulo 4	88
Un análisis de los grupos de interés con la implementación de los ACPs del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea.....	88

1. La formación de grupos de interés en el Perú vinculados con la política comercial y su rol en la negociación de los ACPs con los Estados Unidos y la Unión Europea.....	90
2. Los grupos de interés beneficiados y afectados con la implementación del ACP Perú-Estados Unidos.....	94
2.1. Un análisis de los grupos de interés beneficiados con la implementación del ACP Perú - Estados Unidos.....	95
2.2. Un análisis de los grupos de interés afectados con la implementación del ACP Perú - Estados Unidos.....	100
3. Los grupos de interés beneficiados y afectados con la implementación del ACP Perú-Unión Europea.....	110
3.1. Un análisis de los grupos de interés beneficiados con la implementación del ACP Perú-Unión Europea.....	110
3.2. Un análisis de los grupos de interés afectados con la implementación del ACP Perú-Unión Europea.....	114
4. Los retos a futuro para el mejor aprovechamiento de los ACPs asimétricos del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea.....	119
Reflexiones finales.....	122
Capítulo 5.....	125
Conclusiones.....	125
Listado de referencias.....	133

Lista de ilustraciones y tablas

Lista de ilustraciones

Ilustración 1. Acuerdos Comerciales Regionales (ACR) en vigor, 1948 – 2018.....	4
Ilustración 2. Volumen comercial total del Perú (2005 – 2017), en miles USD FOB	10
Ilustración 3. Motivaciones de los países para suscribir ACPs asimétricos.....	39
Ilustración 4. Relacionamiento a nivel doméstico para estructurar la política comercial	41
Ilustración 5. Crecimiento del PIB per cápita del Perú (1961-2005)	47
Ilustración 6. Tasa del crecimiento del PIB per cápita vs. Reducción al arancel a las importaciones del Perú (1989-2005).....	48
Ilustración 7. Balanza comercial total Perú-Mundo (2005-2017), en miles USD FOB	66
Ilustración 8. Crecimiento del PIB (%) y crecimiento del volumen de comercio (%) del Perú (2006-2016).....	67
Ilustración 9. Evolución de las exportaciones del Perú por mercado de destino (2005 – 2017) .	69
Ilustración 10. Evolución de las exportaciones totales, tradicionales y no tradicionales del Perú (2005-2017), en miles USD FOB	69
Ilustración 11. Empresas peruanas que exportan al mundo por tipo de productos (%).....	70
Ilustración 12. Evolución de las exportaciones del Perú a los Estados Unidos, en miles USD FOB vs. Tasas de crecimiento (%) (2005-2017)	73
Ilustración 13. Balanza comercial total Perú – Estados Unidos, en miles USD FOB (2005-2017)	74
Ilustración 14. Participación de los diez principales productos exportados desde el Perú a los Estados Unidos (2005 – 2017).....	76
Ilustración 15. Número de líneas arancelarias (SA 6 dígitos) exportadas por el Perú a Estados Unidos (exportaciones de más de US \$1 millón anual) (2005-2017)	76
Ilustración 16. Evolución de las exportaciones del Perú a la UE, en miles USD FOB vs. Tasas de crecimiento (%) (2005-2017)	81
Ilustración 17. Balanza comercial total Perú – Unión Europea, en miles USD FOB (2005-2017)	82
Ilustración 18. Participación de los diez principales productos exportados desde el Perú a la Unión Europea (2005 – 2017).....	83
Ilustración 19. Número de líneas arancelarias (SA 6 dígitos) exportadas por el Perú a la Unión Europea (exportaciones de más de US \$1 millón anual) (2005-2017).....	84
Ilustración 20. Crecimiento de la producción de bienes escogidos en el Perú (1990-2017).....	106
Ilustración 21. Producción de leche cruda frente a importaciones de leche en polvo del Perú desde Estados Unidos y la Unión Europea.....	107

Lista de tablas

Tabla 1. Datos de comercio del Perú con socios extrarregionales	11
Tabla 2. ACP Perú – Estados Unidos: número de líneas arancelarias por categorías de desgravación	71
Tabla 3. Acuerdo Perú-UE: número de líneas arancelarias por categorías de desgravación.....	79
Tabla 4. Análisis de la implementación de los ACPs del Perú con Estados Unidos y la Unión Europea (2005-2017)	87
Tabla 5. Principales productos de exportación del Perú a los Estados Unidos (2001-2005), en miles USD FOB	96
Tabla 6. Principales productos importados por el Perú desde los Estados Unidos (2001-2005), en miles USD FOB	102
Tabla 7. Importaciones agrícolas del Perú desde los Estados Unidos, en miles USD FOB.....	103
Tabla 8. Principales productos de exportación del Perú a la Unión Europea (2009-2013), en miles USD FOB	112
Tabla 9. Principales productos importados por el Perú desde la Unión Europea (2009-2013), en miles USD FOB	115
Tabla 10. Grupos de interés beneficiados y afectados por los ACPs del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea.....	123

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Felipe Andrés Balladares Jaramillo, autor de la tesis titulada “La implementación de acuerdos comerciales asimétricos del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea (2005-2017)”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, y que la he elaborado para obtener el título de maestría de investigación en Relaciones Internacionales con mención en Negociación y Cooperación Internacional concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación de la misma, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, mayo de 2020.



Felipe Andrés Balladares Jaramillo

Resumen

Este trabajo de investigación tiene como objeto explicar, desde el enfoque de la Economía Política Internacional del comercio internacional, en qué medida los acuerdos comerciales preferenciales (ACPs) asimétricos del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea han contribuido para el desarrollo comercial y la inserción internacional del país suramericano. Para tal fin, se analizan los flujos comerciales bilaterales del Perú con ambos socios extrarregionales y se utilizan los aportes teóricos de la literatura que estudia la formación de ACPs y los grupos de interés.

Los procesos de implementación de ambos ACPs contribuyeron en diferente medida al desarrollo comercial del país. Se evidencia una mejora en los indicadores comerciales vinculados con las exportaciones y un mayor nivel de aprovechamiento de los mismos por los grupos de interés orientados a las exportaciones en los sectores de minerales, petróleo y agricultura. En contraste, los flujos comerciales muestran un incremento en las importaciones que impactan negativamente sobre las balanzas comerciales bilaterales, y una afectación, en distinto nivel dependiendo del caso, a los grupos de interés que compiten con las importaciones en los sectores de lácteos y agricultura no exportadora.

Agradecimientos

A Dios, porque en cada paso que damos juntos eres fiel.

A Male, Lucía, Felipe, Cecilia, Mario, Felipe, Laura, José Ignacio, Lester, Andre y todos mis profesores del Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación de FLACSO Ecuador.

Algunos han llegado y otros han partido, gracias a ustedes por estar a mi lado. Part of the ship, part of the crew.

Introducción

Los procesos de inserción internacional han sido uno de los temas de mayor relevancia para el debate dentro de la Economía Política Internacional de América Latina. Éstos se constituyen a través de estrategias nacionales que definen el grado de relacionamiento que se busca para integrar a los Estados y sus instituciones a las dinámicas globales con el fin de promover el logro de sus objetivos. Para los países en desarrollo como los latinoamericanos, no se ha determinado una estrategia única de inserción internacional, al contrario, se evidencia un escenario de estrategias diversas, las cuales han evolucionado con el tiempo y se han diseñado mediante el uso y priorización de múltiples herramientas. Una de las más relevantes y comúnmente utilizadas es el comercio internacional.

Entre 2005- 2017, en términos generales, los procesos de inserción internacional en América Latina se han construido sobre la base de dos visiones contrapuestas: una, que promueve la liberalización del comercio mediante la suscripción de acuerdos comerciales y otra, que mira con mayor escepticismo a estos instrumentos como herramientas para el desarrollo. La primera visión adquiere relevancia a partir de la década de 1990 y se da como consecuencia de diversos sucesos, el primero de ellos es la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 y, en segundo lugar, el interés de los países de la región por intensificar sus relaciones comerciales a escala intrarregional en un inicio, y posteriormente con socios extrarregionales, al ser éstos los principales mercados de exportación de sus productos.

La segunda visión, como respuesta a la primera, retoma algunos planteamientos del pensamiento desarrollista de las décadas de 1960 y 1970, para insertarse en el debate sobre el desarrollo desde de la década del 2000. Esta visión mira con mayor escepticismo al libre comercio, considerando que su profundización puede generar efectos nocivos en contra de las industrias nacionales y de su población. Por tanto, en contraste al él, esta visión sobre el desarrollo promueve la participación del Estado para contribuir con políticas que mejoren las capacidades internas de los países en términos de infraestructura y de actividades productivas. En ese sentido, se habla de un desarrollo con mayor énfasis en los componentes endógenos, en contraste a la primera postura, mayormente centrada en promoverlo mediante el libre comercio y otras actividades conexas como la inversión extranjera directa.

La estrategia peruana de inserción internacional se enmarca sobre la primera de estas visiones. En la década de 1990, en medio de una fuerte crisis económica, el Perú implementó varias medidas económicas liberales con el objetivo de estabilizar macroeconómicamente al país que lograron su objetivo. En este marco, en la primera década del siglo XXI, el Perú emprendió una importante estrategia de negociación de acuerdos comerciales preferenciales (ACPs en adelante) con sus principales socios comerciales dentro y fuera de la región, con la finalidad de establecer a largo plazo las normas que rijan su comercio y garantizar el acceso a mercado de sus productos en el extranjero. En la actualidad, el Perú ha conformado una importante red de ACPs a nivel global, y ocupa el segundo lugar entre los países de América del Sur que más han suscrito estos instrumentos con 18, por detrás de Chile.

Previo a la firma de estos ACPs, el relacionamiento comercial del país y sus socios tradicionales fuera de la región (Estados Unidos y la Unión Europea) se centraba sobre el otorgamiento de preferencias arancelarias concedidas unilateralmente por esos países/bloques a determinados productos originarios del país sudamericano. Estos sistemas, conocidos como Sistemas Generalizados de Preferencias (SGPs) en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), estaban sujetos a un proceso de gradual renovación que se daba a nivel político luego de un análisis económico-social y la posterior aprobación del país o región otorgante. En el caso de los Estados Unidos, por un lado, la Andean Trade Preference Act (ATPA) –posteriormente Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act (ATPDEA)- buscó establecer un mercado preferencial que genere fuentes de trabajo alternativas al cultivo de la hoja de coca y promueva en los países beneficiarios la lucha contra el narcotráfico. Por otro, la Unión Europea, brindó al Perú beneficios arancelarios enmarcados en el Régimen Especial de Estímulo del Desarrollo Sostenible y la Gobernanza (SGP Plus), que exigía a los países formar parte y cumplir con varios instrumentos internacionales en materia laboral, ambiental y de derechos humanos.

A pesar de que estos SGPs impulsaron las exportaciones peruanas al mundo, presentaban ciertas limitaciones por considerarse unilaterales y cubrir únicamente una serie de productos del universo arancelario. Por consiguiente, los países beneficiarios se veían limitados por los SGPs en dos aspectos: primeramente, en sus estrategias de política comercial, las cuales debían enfocarse en promover la ampliación de la oferta exportable dentro de los productos cubiertos por ellos. En segundo lugar, los países beneficiarios como el Perú atravesaron por períodos de incertidumbre a escala doméstica al momento de que una posible renovación de

los SGPs se debatía, toda vez que, de perderlos, debían sustentar los ingentes costos económicos y sus consecuencias sobre el comercio (pérdida de competitividad y, consecuentemente, de mercados).

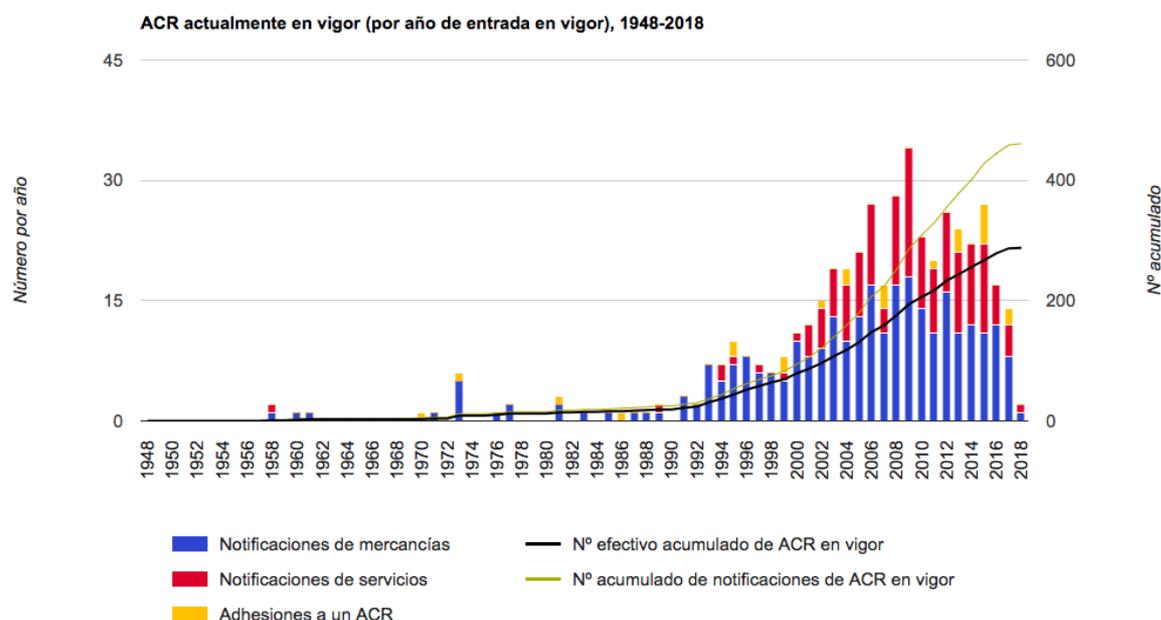
Habiendo mencionado las limitaciones que estos sistemas de preferencias arancelarias traían, la política comercial peruana promovió la suscripción de ACPs como una solución a largo plazo para sus exportaciones y su inserción internacional. Así, el país garantizó el acceso preferencial de su oferta exportable, amplió el universo de productos beneficiados por un trato preferencial e incrementó los destinos de sus productos en el extranjero. Con estos beneficios, también se incrementó la inversión en el sector productivo, que necesitaba de condiciones jurídicamente estables para ser impulsada a nivel doméstico. Un ejemplo para evidenciar lo dicho anteriormente son las exportaciones peruanas al mundo. En 2001, ellas rodeaban los US\$ 7.000 millones, quince años después ascendieron hasta los US\$ 37.000 millones (International Trade Centre 2019). De igual manera, dado que estos acuerdos norman a actividades conexas al comercio internacional, se otorgaron una serie de incentivos para atraer inversión extranjera directa a su territorio.

La estrategia peruana de liberalización del comercio mediante la suscripción de ACPs responde también a un período de expansión mundial de estos instrumentos (ver figura 1). La proliferación de estos instrumentos responde a diversas motivaciones a nivel doméstico e internacional que influyen en mayor o menor medida dependiendo del caso de estudio que se realice. Este trabajo de investigación considera que las más influyentes son el poco progreso alcanzado en la Ronda de Doha (2001) en el marco de la OMC, las dinámicas competitivas entre países en desarrollo por acceder a mercados en el Norte, la dependencia de los países en desarrollo por los SGPs y el interés de los líderes por incrementar sus rentas políticas.

Estas motivaciones impactan la economía política a nivel doméstico e internacional de los países en desarrollo. La falta de resultados a nivel multilateral, por medio de las negociaciones en el marco de la OMC, impulsó a los países en desarrollo a dialogar a nivel bilateral para salvaguardar los espacios de sus productos en los mercados de destino frente a potenciales competidores. Igualmente, se establecieron reglas a largo plazo en términos de acceso a mercado de bienes, que reemplazaron a los SGPs, y ampliaron su cobertura. Así, los países en desarrollo como el Perú, minimizaron los potenciales impactos comerciales y políticos que generaban los procesos de renovación unilateral por los que dichos países debían

atravesar. En consecuencia, la suscripción de ACPs con socios asimétricos como los Estados Unidos y la Unión Europea generarían rentas políticas para sus líderes en dos vías: a través de un incremento de su aprobación popular, o permitiéndoles acercarse a grupos de interés relevantes que les permitirían mantener o incrementar su poder a nivel local.

Ilustración 1. Acuerdos Comerciales Regionales (ACR) en vigor, 1948 - 2018



Fuente: OMC 2018.

Los grupos de interés son actores que procuran incrementar su influencia en los procesos de toma de decisiones en materia de política comercial, de la cual forman parte las negociaciones de ACPs. La literatura identifica dos de ellos que son analizados en este trabajo de investigación por su beneficio/afectación directo con la implementación de estos instrumentos: los orientados a las exportaciones, a favor del libre comercio; y los que compiten con las importaciones, potencialmente en contra de los ACPs ya que deben competir con productos extranjeros en mercados domésticos. Estos dos grupos se relacionan y presionan a los actores estatales a cargo de la política comercial, con la finalidad de que sus propuestas en materia comercial se lleven a cabo. En esta investigación, su estudio es clave, toda vez que se busca identificar aquellos que han sido mayormente beneficiados y los potencialmente afectados con dichos acuerdos, a partir de los resultados de las negociaciones.

Los ACPs negociados por el Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea se estructuran sobre las disciplinas negociadas en el marco de la OMC (bienes, servicios, inversiones

relacionadas al comercio y propiedad intelectual). Además, incluyen otras temáticas como las compras públicas y cooperación institucional, profundizando el nivel de integración entre las partes más allá del mandato de la OMC. Por su amplio alcance y cobertura de temáticas, a estos ACPs se los denomina acuerdos OMC Extra (Ruta 2017).

El primer ACP extrarregional del Perú en ser negociado y entrar en vigor fue con los Estados Unidos a inicios de 2009. Las negociaciones iniciaron en 2004, bajo un formato Comunidad Andina (CAN) – Estados Unidos, con Bolivia como país observador del proceso. A lo largo de las negociaciones, sin embargo, se presentaron incompatibilidades dentro de los países de la CAN que tuvieron como consecuencia una culminación de las negociaciones por países. Ecuador se retiró de las negociaciones en la décima ronda (2005), y Colombia logró negociar su ACP individualmente. El ACP entre Perú y Estados Unidos se cerró después de trece rondas de negociación entre 2004 y 2005.

Algo similar ocurrió con el ACP Perú – Unión Europea. Durante la III Cumbre América Latina y el Caribe – Unión Europea en 2004, los mandatarios ratifican su compromiso para la consolidación de una asociación estratégica entre ambas regiones. Adicionalmente, acordaron iniciar los diálogos conducentes a la negociación y firma de un ACP entre la CAN y la Unión Europea. Las negociaciones entre ambas partes se iniciaron en 2007, centradas en tres ejes: diálogo político, cooperación y comercio. Esta fase de la negociación se realizó entre 2007 y 2008, año en el cual los diálogos se suspendieron debido a divergencias en las visiones dentro de los países andinos.

La Unión Europea flexibilizó el esquema de negociación bloque a bloque a efectos de avanzar con las negociaciones. Esta flexibilización se centró sobre dos elementos en particular: el primero, permitía a los países parte negociar uno de los ejes del acuerdo sin que ello signifique un retraso en los demás; el segundo, facilitaba a los países negociar bilateralmente con la Unión Europea un acuerdo Multiparte, sin que ello signifique establecer obligaciones entre los países andinos (Latorre 2017). En 2009, teniendo lo anterior en cuenta, las negociaciones entran a una nueva fase, en la cual Colombia y Perú deciden negociar un acuerdo basados en el eje comercial. La negociación del ACP entre el Perú y la Unión Europea culmina luego de nueve rondas de negociación en 2010 y entra en vigencia en 2013. Los ACPs del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea guardan similitudes respecto a las temáticas negociadas. Entre ellas se incluyen: acceso a mercados, reglas de origen,

servicios, propiedad intelectual, políticas de competencia, compras públicas, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias y solución de controversias. La principal diferencia, sin embargo, radicó en que las negociaciones con los Estados Unidos fueron a nivel Estatal, mientras que con la Unión Europea las mismas se llevaron a cabo frente a un bloque de más de veinte países. Eso influyó en las concesiones y flexibilidades negociadas.

Tomando en cuenta los antecedentes previamente mencionados, esta investigación se centra en la siguiente pregunta principal de investigación: ¿de qué manera los ACPs asimétricos con los Estados Unidos y la Unión Europea han afectado al desarrollo comercial y a la inserción internacional del Perú en el período 2005 - 2017? A partir de esta pregunta, el objetivo principal de este trabajo es determinar la forma mediante la cual los ACPs asimétricos del Perú con ambas contrapartes contribuyen para su inserción internacional y le han permitido promover su desarrollo comercial.

En función de la pregunta principal de investigación, este trabajo se plantea responder dos preguntas subsidiarias, a saber:

- ¿En qué medida los ACPs asimétricos del Perú con Estados Unidos y la Unión Europea han influido para mejorar los índices comerciales peruanos con sus socios comerciales?
- ¿En qué medida los grupos de interés orientados a las exportaciones y que compiten con las importaciones se han beneficiado/afectado con la implementación de los ACPs asimétricos del Perú con Estados Unidos y la Unión Europea?

A partir de estas preguntas subsidiarias, esta investigación se ha planteado los siguientes objetivos subsidiarios:

- Determinar la contribución de los flujos de comercio internacional del Perú con sus socios comerciales asimétricos (Estados Unidos y la Unión Europea) para el desarrollo comercial del país.
- Determinar los grupos de interés potencialmente beneficiados y afectados por la implementación de los ACPs asimétricos de ese país con los Estados Unidos y la Unión Europea.

Es pertinente mencionar que, si bien se toman en cuenta los procesos de negociación de estos ACPs para identificar los objetivos que el Perú persiguió con dichos instrumentos, esta investigación se centra en analizar particularmente los escenarios posteriores a la entrada en vigencia de estos instrumentos, es decir, la etapa de implementación de los mismos.

El concepto de inserción internacional en Suramérica se ha analizado principalmente desde la Economía Política Internacional (EPI) y el Análisis de Política Exterior (APE). Desde el primero, las discusiones se han centrado en analizar cómo internacionalizar las economías de la región a efectos de promover su industrialización y prepararlas de mejor manera para enfrentar los desafíos globales (Chagas-Bastos 2018). Ese estudio incluye los flujos de comercio, analizando las variaciones de exportaciones e importaciones y su contribución para el desarrollo nacional (Chagas-Bastos 2015). A través del APE, la inserción internacional se ha estudiado en dos frentes: desde el conductual, analizando las percepciones y esquemas para la toma de decisiones; y desde las posibilidades/limitaciones de un país para incrementar su reconocimiento a nivel internacional (Chagas-Bastos 2018).

Esta investigación estima el aporte de ambos enfoques fructíferos, al considerar la inserción internacional como una serie de estrategias que tienen como objetivo promover el relacionamiento de los países suramericanos como el Perú a nivel internacional a efectos de incrementar su reconocimiento y su desarrollo. Éstas se han visto impulsadas/condicionadas por factores: a) internos de índole político, económico y social y b) externos/estructurales de la economía internacional.

Los ACPs son herramientas, como parte de la inserción internacional, con los cuales los países del Sur buscan garantizar el acceso preferencial de sus productos a mercados del Norte (Manger y Shadlen 2014; Quiliconi 2014). En esa línea de pensamiento, el argumento de esta investigación es que, con el acceso preferencial obtenido, ambos ACPs suscritos por el Perú han contribuido para el desarrollo comercial y la inserción internacional del país. Lo primero, mediante el incremento de ciertos indicadores de comercio internacional (crecimiento de las exportaciones, balanza comercial y concentración de las exportaciones) y, lo segundo, en consecuencia al primer punto, promoviendo a la diversificación de la oferta exportable del país como se ha establecido en los Planes Estratégicos Nacional Exportador para los períodos 2003-2013 y 2025.

Tomando en cuenta que la inserción internacional entraña el estudio de la contribución de los flujos comerciales de los países para su desarrollo, es por tanto indispensable analizar también el desempeño de las importaciones desde los países/bloques del Norte al Perú. Esto, como parte del funcionamiento de la balanza comercial bilateral y de las potenciales afectaciones a los sectores productivos nacionales por las concesiones arancelarias que el Perú realizó a los Estados Unidos y la Unión Europea en las negociaciones de ambos ACPs.

Para analizar los resultados de la implementación de estos ACPs, esta investigación se sustenta en los aportes teóricos de la EPI del Comercio Internacional, apoyada por ciertos elementos de las teorías de Comercio Internacional. La línea de la literatura escogida desde el enfoque de la primera disciplina permite establecer elementos que aportan a las discusiones teóricas actuales sobre las negociaciones comerciales asimétricas, es decir, procesos en donde las diferencias de poder entre sus actores se ven reflejados en las negociaciones. Igualmente, con ella es posible explicar la formación de grupos de interés como actores con influencia para la toma de decisiones locales que influyen en lo internacional (Frieden y Martin 2003), en particular sobre temáticas vinculadas con las reformas de mercado, sea hacia la liberalización o el proteccionismo (Spalding 2015). La segunda disciplina aporta los elementos para el análisis de los flujos comerciales derivados de la implementación de los ACPs asimétricos suscritos por el Perú. Igualmente, permite explicar desde la teoría los procesos de negociación comercial, los cuales son claves para explicar su posterior implementación.

En el proceso de investigación de este trabajo, no se encontraron estudios similares que busquen analizar los procesos de implementación de ACPs desde la Economía Política Internacional con apoyo del Comercio Internacional. Muchos de los aportes para este debate provienen desde la economía pura, los cuales incluyen un importante número de acuerdos y, por tanto, se establecen conclusiones sobre los beneficios o no de los mismos a nivel macro (Baier y Bergstrand 2009, Juyoung, Won y Tang 2015, Limao 2016). Igualmente, existe literatura, principalmente desde las autoridades peruanas y de otros países que evalúa los procesos de implementación de los ACPs proveyendo únicamente estadísticas de comercio empíricas o estudios vinculados con las negociaciones comerciales de los acuerdos, mas no de los primeros resultados de implementación de estos acuerdos.

Dado que las relaciones comerciales entre diversos actores son heterogéneas, en términos de tamaño de los países, ubicación geográfica, complementariedad y/o competitividad de los intercambios, entre otros, es pertinente también aportar a estas discusiones desde el estudio de un caso en particular como el peruano, analizando los efectos de dos ACPs asimétricos como son aquellos suscritos por ese país con los Estados Unidos y la Unión Europea sobre el desarrollo comercial y la inserción internacional del país. De igual manera, tomando en cuenta que la política comercial afecta a la política nacional e internacional a los países, resulta clave estudiar los vínculos entre los actores que forman parte en los procesos de toma de decisiones y de qué forma las decisiones comerciales pueden afectarlos positiva o negativamente. A partir de los puntos expuestos en los dos párrafos previos, se justifica la realización de este estudio.

Metodología

Es importante guiar esta investigación con una metodología adecuada que permita cumplir sus objetivos principales y específicos. Este estudio es de índole cualitativo, toda vez que, a pesar de que se presentan y analizan estadísticas e indicadores para determinar los resultados de la implementación de estos ACPs, este tipo de investigaciones permite explicar de mejor manera elementos no numéricos que son importantes para este estudio, en particular, la estrategia peruana de inserción internacional, la relevancia de los grupos de interés y su relacionamiento e influencia sobre las decisiones nacionales e internacionales. Estos elementos no pueden ser explicados solamente desde lo cuantitativo, sino requieren de una visión más amplia para su análisis.

En función de aquello, el enfoque escogido para este estudio es descriptivo/analítico. Además de analizar los elementos numéricos y no numéricos mencionados en el párrafo anterior, este trabajo de investigación describe la formación de los ACPs en el Perú como un aspecto complementario necesario, toda vez que es pertinente describir al lector el contexto en el cual dichos ACPs fueron impulsados y negociados, si posteriormente se analizará su implementación.

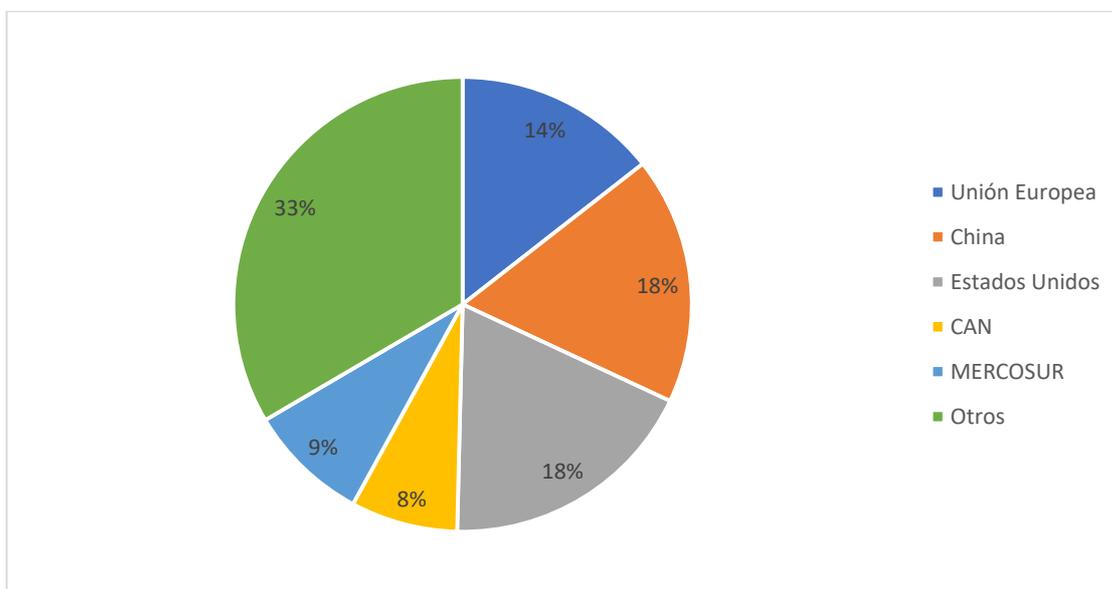
En cuanto al método, este trabajo de investigación es un estudio comparativo, es decir, se busca analizar los procesos de implementación de los ACPs del Perú con los Estados Unidos y con la Unión Europea y su contribución al desarrollo comercial y la inserción internacional

del país estableciendo similitudes y diferencias basadas en indicadores comerciales y el estudio de los grupos de interés beneficiados o afectados por estos acuerdos.

Respecto a la justificación de la unidad de análisis, cabe realizarse algunas distinciones a nivel metodológico. La primera, en cuanto a la elección del Perú como caso de estudio. Existe un interés personal en analizar los procesos de inserción internacional a nivel de la CAN, toda vez que, a diferencia del MERCOSUR, sus países han suscrito ACPs con socios comerciales extrarregionales individualmente (a pesar que sus negociaciones iniciaron como bloque) como estrategias para su inserción internacional y desarrollo.

El caso peruano es relevante dentro de la subregión, toda vez que fue el primer país en suscribir un ACP extrarregional (con los Estados Unidos). Además, a diferencia de otros países en la región con experiencia en la negociación e implementación de este tipo de instrumentos como Chile o México, la canasta comercial del Perú se asemeja en mayor medida a la de los países de la CAN. Es decir, con un alto componente de materias primas y un interés por industrializar su producción y exportaciones al mundo.

Ilustración 2. Volumen comercial total del Perú (2005 – 2017), en miles USD FOB



Fuente: ITC Trademap 2019.

Igualmente, para este trabajo de investigación se ha considerado el período 2005-2017, principalmente, porque permite analizar potenciales beneficios en el desarrollo comercial e inserción internacional estableciendo escenarios previo y posterior a la entrada en vigor de

ambos ACPs (cinco años antes y después). Esto, tomando en cuenta que en 2009 y 2013 entraron en vigor los ACPs Perú-Estados Unidos y Perú-Unión Europea respectivamente.

Por último, se han seleccionado a los ACPs del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea por tres motivaciones: (a) se encuentran ubicados fuera de América del Sur; (b) representan el 18% y el 14% del volumen comercial total acumulado del Perú en el período de estudio (ver ilustración 2) y (c) las exportaciones peruanas a ambas contrapartes poseen una concentración entre el 60% y 67%, en comparación a otros socios comerciales como China (95,4%) (ver tabla 1). Estas dos contrapartes, además, se constituyen como los destinos principales de las exportaciones peruanas no petroleras/minerales, especialmente, productos pertenecientes a los sectores agrícolas y semi manufacturados de importancia para la canasta exportadora del país.

Tabla 1. Datos de comercio del Perú con socios extrarregionales

País / Bloque	Exportaciones 2005 – 2017 (USD miles FOB)	Importaciones 2005 – 2017 (USD miles FOB)	Acumulado (X y M) 2005 - 2017 (USD miles FOB)	Volumen total comerciado (%)	Concentración de las exportaciones (primeros cinco productos)
Unión Europea	76.667.130	46.983.476	123.650.606	14,4%	60,1%
China	77.017.449	74.175.747	151.193.196	17,6%	95,4%
Estados Unidos	78.283.738	79.715.551	157.999.289	18,4%	66,8%

Fuente: ITC Trademap 2019.

A partir de la recolección de datos es importante que los mismos atraviesen por un proceso de análisis documental triangulado que garantice su validez. El proceso de análisis documental de esta investigación se encuentra dividido en tres etapas. Se plantea, inicialmente, utilizar la información estadística para determinar los flujos comerciales del Perú con estos socios comerciales y desagregarla por sectores, sobre la clasificación arancelaria del Sistema Armonizado (SA). De igual manera, esta información sirve para determinar diversos indicadores comerciales (balanza comercial, concentración de las exportaciones y diversificación exportadora) y productos beneficiados y afectados por los ACPs de ambos países que se asocian con los grupos de interés analizados.

Paralelamente a la obtención de esta información estadística, se utilizó la literatura disponible para contrastar los hallazgos estadísticos encontrados. Entre la literatura consultada se incluyen los ACPs del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea; artículos y libros

académicos e información obtenida por portales de noticias e instituciones del Estado peruano en internet. Esta documentación obtenida contribuye a la investigación como un insumo para explicar la información estadística obtenida.

Por último, se contrastó la información obtenida en las dos etapas previas con entrevistas semiestructuradas a funcionarios de grupos de interés del Perú a fin de obtener información complementaria de esta temática. Las cuatro entrevistas realizadas fueron relevantes ya que brindaron información relevante para ubicar sectores beneficiados/afectados por la suscripción de ACPs que no se evidenciaban en las estadísticas de comercio exterior. Igualmente, los actores entrevistados evidenciaron las dinámicas productivas/exportadoras de dichos sectores, definiendo algunos de los desafíos que el comercio internacional peruano debe superar a futuro para implementar de mejor manera los ACPs analizados en este estudio.

Esta investigación se divide en cinco capítulos. En el primero, se presenta el marco teórico el cual permite explicar la formación de ACPs asimétricos y la formación de grupos de interés, elementos centrales para esta investigación. Para ello, se utilizaron aportes teóricos desde la Economía Política Internacional del comercio internacional vinculada con el análisis de la formación de ACPs asimétricos y de grupos de interés, y su interacción con el Estado.

El segundo capítulo presenta el proceso de formación de ACPs en el Perú en función de las motivaciones expuestas en el marco teórico. Para ello, se identifican previamente los antecedentes históricos en las décadas de 1980 y 1990 que llevaron al Perú a promover una estrategia de inserción internacional que promueva la suscripción de ACPs a inicios del siglo XXI.

El tercer capítulo analiza la contribución de los ACPs del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea para el desarrollo comercial del país. Para tal fin, en un inicio, se estudian las relaciones comerciales del Perú con el mundo, con lo cual es posible establecer una perspectiva general del comercio del país, para posteriormente examinar los flujos comerciales bilaterales en el tiempo de estudio. Se efectúa también un contraste entre la información obtenida, buscando establecer similitudes y diferencias para cada uno de los ACPs estudiados.

El cuarto capítulo analiza a los grupos de interés del Perú que mantuvieron un interés en la negociación de los ACPs con los Estados Unidos y la Unión Europea, y los beneficios/afectaciones por ellos obtenidas en el proceso de implementación de estos acuerdos. Ello se realiza a través de un estudio de los productos comerciados bilateralmente en el tiempo de estudio, haciendo énfasis en la etapa posterior a la entrada en vigor de los ACPs. De igual manera, se presentan los retos a futuro del país para aprovechar de mejor manera estos ACPs, a partir de las visiones de funcionarios gremiales y académicos entrevistados. Por último, en el quinto capítulo, se resumen las conclusiones sobre esta investigación con base a los hallazgos obtenidos de la misma.

Capítulo 1

Marco Teórico

El comercio internacional para los Estados, como una de las herramientas que puede ser utilizada para su crecimiento y desarrollo, supone un dilema central para ellos. Comúnmente, el comercio promueve la adquisición de bienes a menor costo y mayores oportunidades en términos de variedad de elección para los consumidores. Al mismo tiempo, el comercio internacional posee la capacidad de transformar la vida de los individuos, en particular de aquellos dedicados a la producción, ya que a través de él es posible alterar la distribución del ingreso en la economía local, beneficiando a unos y potencialmente afectando a otros (Alt y Gilligan 1994). En ese sentido, la política comercial busca dar respuesta a este dilema. Los países delimitan aquellos sectores potencialmente beneficiados o afectados por el comercio internacional y definen los niveles de protección o apertura necesaria. Por tanto, los funcionarios a cargo de diseñar esta política, requieren de un análisis profundo sobre los potenciales efectos económicos y los costos a nivel político que trae consigo la implementación de medidas comerciales.

Una de las herramientas de política comercial que los Estados han utilizado, después de su adhesión a la OMC, es la suscripción de ACPs Norte-Sur (o acuerdos asimétricos) (Manger y Shadlen 2015). Estos acuerdos han servido como respuesta a los pocos avances de las negociaciones a escala multilateral (Mansfield y Reinhardt 2003) y pueden considerarse asimétricos, toda vez que en las negociaciones existen diferencias marcadas de poder que se evidencian en los intereses de cada parte, en sus capacidades institucionales y en los resultados de las mismas. Una importante mayoría de acuerdos Norte-Sur están conformados por países desarrollados, por un lado, y países en desarrollo, por otro. Los primeros buscan incrementar concesiones en materias como las inversiones (menor regulación estatal) y la propiedad intelectual (mayor regulación estatal) e implementar una agenda estratégica con sus contrapartes que les permita mantener o incrementar su posición hegemónica (Quiliconi 2014), mientras que los segundos se interesan principalmente por garantizar un acceso a mercado favorable para sus principales mercados de exportación y la atracción de inversión extranjera directa (Manger y Shadlen 2014).

Uno de los objetivos de un ACP Norte-Sur es liberalizar la gran mayoría del comercio entre las partes involucradas, además de establecer una serie de normas que permitan reglamentar la

forma bajo la cual dicho comercio se lleva a cabo. Así, los ACPs asimétricos suelen profundizar la integración comercial incluyendo compromisos sobre las disciplinas parte de los acuerdos de la OMC como las reglas de origen, las medidas sanitarias y fitosanitarias, los obstáculos técnicos, los asuntos vinculados con las aduanas y la facilitación al comercio, entre otros. A estas disposiciones se las denomina OMC plus, toda vez que sus compromisos se amplían sobre el piso de lo abarcado dentro de la Organización. Además de ello y en respuesta a sus intereses, los países desarrollados han logrado incluir dentro de las negociaciones asimétricas otras temáticas que profundizan el alcance de los acuerdos, entre ellas destacan las compras públicas, las inversiones, los derechos humanos, el cuidado del medioambiente y la cooperación internacional para el desarrollo. Estas disciplinas son de tipo OMC X (o extra) ya que se encuentran fuera del alcance de la Organización (Ruta 2017).

El proceso de expansión de ACPs que inició a principios del siglo XXI ha generado gran interés en la investigación dentro de las ciencias sociales. Muchos trabajos académicos que se han realizado se han centrado en explicar las causas para dicha expansión desde diversos enfoques, habiendo priorizado dos ejes particulares de estudio: el primero, desde una perspectiva disciplinaria, tomando en cuenta los aportes de la economía (ver Rodrik 1995; Baier 2004; Baier, Yotov y Zylkin 2019) o la política (ver Bueno de Mesquita y Smith 2003) como disciplinas separadas o, desde la EPI, vinculando los efectos de ambas sobre el fenómeno de estudio (ver Milner 1999; Betz 2017). El segundo, desde el eje de alcance, buscando explicar si las motivaciones para que un Estado suscriba ACPs asimétricos se dan por factores internacionales (ver Mansfield y Reinhardt 2003; Baldwin 2013) o domésticos (ver Mattli 1996; Manger y Shadlen 2014) o ambos.

Una parte significativa de la literatura se ha centrado en analizar las motivaciones para la firma de ACPs desde la economía pura. Se ha argumentado que los países suscriben estos instrumentos para promover el crecimiento económico y que tienden a buscar contrapartes que posean ciertas características (tamaño similar, factores de la producción divergentes, distancia corta entre sus miembros) (Vamvakidis 1998). No obstante, esta investigación argumenta que las explicaciones desde la economía pura resultan ser insuficientes para abordar esta temática por dos razones: la primera, vinculada con la falta de consenso entre los académicos respecto a las motivaciones presentadas y, la segunda, que las explicaciones desde esta disciplina han dejado de lado a los factores políticos. La economía no ha considerado, por ejemplo, el estudio de las razones por las cuales los gobernantes deciden

aprobar estas decisiones de política comercial y las interacciones entre los grupos de interés a nivel doméstico que presionan a los gobiernos para adoptar determinadas medidas que favorezcan sus intereses.

A partir de este debate entre las motivaciones económicas y políticas, este trabajo de investigación considera que el enfoque más adecuado para analizar esta temática es la EPI, toda vez que su línea argumentativa incorpora elementos de ambos tipos que influyen sobre la toma de decisiones de los gobiernos. Es decir, considera que la política comercial se intenta construir tomando en cuenta las potenciales afectaciones que la economía tiene sobre la política y viceversa. A partir de aquello, se ha venido desarrollando la EPI del Comercio Internacional como una línea de investigación que ha estudiado las causas por las cuales los países suscriben ACPs asimétricos. Argumentos como la falta de acuerdos a nivel multilateral, una dinámica competitiva en búsqueda de acceso preferencial para la oferta exportable, la atracción de inversión extranjera y la búsqueda de réditos políticos para los gobernantes son algunas de las motivaciones propuestas desde la EPI del Comercio Internacional que explican en buena manera el caso peruano y son analizadas con mayor detenimiento en este marco teórico.

Este marco teórico se encuentra dividido en dos secciones. En la primera, se presentan las motivaciones por las cuales se forman los ACPs asimétricos. En ese sentido, se discuten algunas de las motivaciones presentadas en la literatura desde la economía pura y por qué éstas no pueden explicar adecuadamente este fenómeno. Posteriormente, se estructura un cuerpo teórico desde la EPI, ya que incorpora tanto los elementos de índole económico como aquellos de índole político dentro de su marco argumentativo. En función de aquello, inicialmente, se presentan cuatro motivaciones desde el nivel internacional hacia el doméstico que permiten explicar de mejor manera el fenómeno de estudio.

Luego, tomando en cuenta que el análisis de este trabajo de investigación se centra sobre los grupos de interés, resulta pertinente profundizar su estudio. De tal manera, se brinda una definición de grupos de interés, se identifican los principales elementos que permiten explicar su formación a partir de la unión de intereses individuales y se discute su relacionamiento con el Estado, como ente mediador de sus propuestas. Posteriormente, se explica el rol de los grupos de interés en dinámicas vinculadas con el comercio internacional. En particular, se estudian dos grupos: los que están orientados a las exportaciones y por ende favorecen la

liberalización comercial y aquellos que deben competir con las importaciones y que suelen ser proteccionistas.

1. Los ACPs asimétricos: las motivaciones para su formación

Esta sección analiza con mayor profundidad las motivaciones que los países poseen para suscribir ACPs asimétricos. En un inicio, se presentan algunos puntos desde la economía, los cuales resultan incompletos y presentan ciertas limitaciones para investigar el fenómeno de estudio. Posteriormente, desde la EPI del Comercio Internacional como línea de investigación que mejor permite explicar el fenómeno de estudio, se presentan algunas de las motivaciones para suscribir este tipo de instrumentos, no sin antes abordar a las interacciones entre la economía política y el eje doméstico-internacional como elementos centrales de estudio para este marco teórico. Preliminarmente, es pertinente señalar que este trabajo considera que la falta de acuerdos a nivel multilateral, una dinámica competitiva entre los países del Norte y del Sur para obtener nivel de acceso preferencial a mercados internacionales sumadas a la dependencia comercial entre los países del Sur hacia el Norte y la búsqueda de rentas políticas son las motivaciones principales para la suscripción de ACPs asimétricos desde el lado de los países en desarrollo. Estas causas no son excluyentes entre sí y, por tanto, en este trabajo se intenta elaborar una posición que une dichas motivaciones para explicar el caso de estudio.

1.1. Una visión desde la economía

Desde la economía, un sector importante de la academia ha venido trabajando sobre algunos argumentos que defienden un comercio sin barreras como motor del crecimiento económico. Esta argumentación se ha visto motivada, entre otras razones, por los importantes niveles de crecimiento del comercio en relación a la producción evidenciados en las décadas posteriores a la II Guerra Mundial. En algunos años, el porcentaje del crecimiento del comercio llega a duplicar al de la producción en este período (OMC 2018), no obstante, en el período post crisis 2008, este ratio ha llegado incluso a invertirse en favor del segundo frente al primero. A pesar de aquello, algunos autores como Dollar y Kraay (2001), Winters (2004), Anderson, Martin y van den Mensbrugge (2005), Baier y Bergstrand (2005) y Hannan (2016) mantienen su posición respecto a la importancia de la liberalización comercial para el crecimiento de los países. Dollar y Kraay (2001), por ejemplo, muestran que los países que más liberalizaron su comercio lograron crecer más en el siglo XX que aquellos que no lo hicieron. Incluso, estos países, denominados por ellos como globalizadores, lograron reducir sus niveles de pobreza e inequidad.

Sin embargo lo antes mencionado, existe un fuerte debate que cuestiona hasta qué punto este relacionamiento existe, si es positivo y el grado de relacionamiento entre ambas variables centrado en cuatro puntos: la determinación de variables, el impacto real de la apertura comercial sobre el crecimiento, la metodología para medir el nivel de apertura comercial y la relevancia de otros elementos conexos para el relacionamiento. Respecto al primer punto, es pertinente mencionar que los economistas encuentran complejo determinar si es el comercio el que genera crecimiento o, en contraste, si el crecimiento promueve a que los países comercien más. Partiendo de aquello, surge el inconveniente relativo a la determinación de las variables de estudio. Muchos de los estudios ubican al crecimiento económico como variable dependiente y a la apertura comercial como variable independiente, no obstante, el estudio de Rodríguez y Rodrik (2001) en sus recomendaciones considera que el debate no ha concluido, por tanto, es probable que los niveles de crecimiento económico influyan sobre la decisión de los países de comerciar con el mundo.

En segundo lugar, no existe un consenso claro entre los economistas sobre qué tan importante es el impacto del comercio sobre el crecimiento económico. Van der Mensbrugge (2006), por ejemplo, argumenta que las cifras de crecimiento de la producción mundial gracias al comercio que se han estimado por el Banco Mundial resultan ser mucho menores en realidad, en un contexto de liberalización total del comercio por cuestiones, principalmente, metodológicas. Esto guarda relación con el tercer punto, toda vez que las diferencias en cuanto a la medición de los niveles de apertura económica inciden sobre la determinación del impacto de ésta sobre el crecimiento económico. Rodríguez y Rodrik (2001) realizaron un amplio estudio de algunos de los trabajos más citados sobre comercio y crecimiento económico encontrando que la metodología utilizada por ellos es insuficiente para explicar si el primero promueve al segundo. Los estudios analizados por estos autores han medido la apertura económica de diferente forma, sea ésta desde índice de apertura económica o el nivel de arancel promedio de las importaciones, entre otras.

Uno de los puntos centrales dentro de este debate constituye la existencia de otros factores que afectan o potencian el relacionamiento entre crecimiento económico y apertura comercial. Uno de ellos y quizá el más importante es la capacidad institucional de los países. Winters (2001) concluye que las instituciones pueden coadyuvar a consolidar los beneficios del libre comercio, e incluso gracias a él, éstas pueden robustecerse. Acemoglu, Johnson y Robinson (2005), en esta línea argumentativa, sostienen que las instituciones son el factor que

diferencia los niveles de desarrollo entre los países y la causa para el crecimiento económico prolongado.

Las instituciones pueden representarse a través de normas o dependencias de índole público y privado, y resultan claves para establecer la forma cómo los individuos pueden relacionarse entre sí. Una de ellas son los ACPs. El nivel de consolidación de las mismas varía entre países y su alcance es de amplia cobertura. Unas adecuadas instituciones permiten una adecuada redistribución de los beneficios del comercio entre grupos más beneficiados por él y aquellos potencialmente afectados a través del cobro adecuado de impuestos, por ejemplo. Por tanto, gracias a su impacto, las instituciones no pueden dejarse de lado como elementos que pueden afectar el grado del relacionamiento entre crecimiento y comercio.

Por último, resulta importante mencionar que algunos autores como De la Torre y Ize (2018) consideran que el crecimiento económico -por incremento de las exportaciones- *per se* no es una condición que garantizará beneficios a los países, sino la capacidad de los mismos para crecer en términos comerciales sobre el promedio mundial y por resistir frente al incremento de las importaciones (producción por encima de las importaciones). Este argumento incorpora nuevos elementos al debate entre crecimiento y comercio vinculados con sus capacidades de competir y resistir en los mercados mundiales. Bajo esta línea argumentativa, el crecimiento no es el único objetivo que los países deben perseguir para mejorar sus capacidades para converger con otros que poseen mayores niveles de desarrollo.

Estudiar al crecimiento económico como variable que motive a los países a suscribir ACPs Norte-Sur para liberalizar el comercio puede resultar infructuoso. Los ACPs afectan de diferente manera a sus miembros, toda vez que los mismos poseen diferentes capacidades productivas, tamaños de mercado, sistemas institucionales, entre otros factores, que afectan sus capacidades para comerciar. Hasta el momento no existe un consenso entre los economistas sobre el impacto de la apertura comercial en el crecimiento y el debate continúa alimentándose con los aportes desde diversos enfoques. Lo importante, como sugieren Rodríguez y Rodrik (2001), es analizar este relacionamiento caso por caso, a pesar que ello dificulte la generación de una teoría que cubra a una gran mayoría de países.

Desde la economía igualmente, existe un argumento apoyado por cierto sector de la academia de que el libre comercio promueve a la eficiencia económica. Este argumento se ve

respaldado mediante dos principios: el de ventajas comparativas y el de creación de comercio (Krugman y Obstfeld 2006). El primero señala que cada país se beneficiará en producir aquello en lo que mejor se especialice y lo comerciará con socios extranjeros. El segundo, ocurre cuando las exportaciones más baratas de un país extranjero reemplazan aquella producción más cara originaria de otro país. La especialización, bajo esta línea argumentativa, trae consigo eficiencia en la producción y en la asignación de mercancías.

Sin embargo, estudios como el de Grossman y Helpman (1994) muestran, en primer lugar, que los países pueden tomar decisiones en materia comercial que incluso se encuentren en contra de la eficiencia si afectan a ciertos grupos domésticos. Es decir, en algunos casos, los gobiernos atenderán las necesidades de ciertas minorías como prioridad por encima del interés general. En segundo lugar, algunos ACPs como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) muestran señales de desviación al comercio (Chang y Winters 2002). En ese sentido, estos acuerdos pueden conformarse dejando de lado importaciones más baratas de países por fuera del acuerdo y promoviendo aquellas más caras de miembros dentro de él. Por lo tanto, los argumentos en favor de que los países se encuentran motivados en suscribir ACPs para fomentar la eficiencia muestran ciertas falencias demostradas con la existencia de casos en los cuales los países no la han priorizado, si gracias a ella existen afectaciones a nivel doméstico y si sus contrapartes, en el marco de un ACP, muestran interés en que se liberalice una(s) línea(s) arancelaria(s) específica(s) en menoscabo de los intereses de una tercera parte más eficiente.

Por último, Baier y Bergstrand (2004) concluyen desde la economía que algunas de las principales motivaciones para que los países puedan suscribir ACPs son el tamaño entre sus socios, la distancia entre ellos, las capacidades entre ellos respecto a su producción (PIB) y la diferenciación entre la relación capital/trabajo de su producción debido a las ganancias por ventajas competitivas. Estas características, salvo la última, permiten explicar las razones para la aparición de ACPs entre países desarrollados primordialmente, sin embargo, presenta falencias para el estudio de acuerdos asimétricos, usualmente suscritos entre países con diferentes capacidades y niveles de desarrollo. Estas falencias se discuten a continuación.

Si bien una parte de los ACPs existentes se llevaron a cabo entre miembros dentro de una misma región (ver MERCOSUR, CAN, TLCAN, entre otros) cuyos países pueden compartir ciertas características y niveles de desarrollo, una mayoría de ACPs se suscriben entre actores

pertenecientes a diferentes regiones en la actualidad. La OMC (2011) estimó que, para el año de la publicación, aproximadamente la mitad de los ACPs vigentes eran de tipo extrarregional y su número se encontraba en período de expansión. El tamaño (en términos territoriales y de PIB) tampoco permite explicar los acuerdos Norte-Sur, toda vez que contradice su característica de asimetrías de poder, clave para definir las negociaciones y los intereses de los actores en este tipo de instrumentos. La relación capital/trabajo aporta de mejor manera a la definición de un ACP asimétrico. Se asume que los países en vías al desarrollo exportan bienes con mayor intensidad de mano de obra y que los países desarrollados envían a sus contrapartes bienes con mayor intensidad de capital. Sin embargo, esta motivación se contrapone con los intereses de ciertos países en desarrollo, quienes esperan alcanzar mayores niveles de desarrollo dejando de exportar solamente *commodities*, e incluyendo en su oferta exportable productos con mayor componente manufacturado.

Este análisis previo muestra que los argumentos presentados desde la economía, si bien pueden ser relevantes para que los países busquen suscribir ACPs, son insuficientes para explicar el fenómeno de estudio. Motivaciones como el crecimiento económico resultan complejos de medir y pueden verse influenciados por otros factores como las instituciones. Igualmente, características entre los países como el tamaño, las cortas distancias y los niveles de producción impiden comprender adecuadamente el apareamiento de ACPs asimétricos, entre países con diferencias marcadas de poder en las negociaciones pertenecientes a diferentes regiones. Ello lleva a pensar que desde otras disciplinas es posible determinar otros factores que, juntos a los acá presentados, permitan explicar de mejor manera las motivaciones para que los países puedan suscribir ACPs. Grossman y Helpman (1994) brindan un indicio al respecto, al mencionar que los grupos potencialmente afectados por reformas de liberalización influyeron sobre las decisiones de gobierno en política comercial. Los factores económicos no pueden explicarse sin ser complementados por la política y es por aquello que la EPI brinda mayores luces para explicar estas motivaciones.

1.2. Un análisis de los ACPs desde la EPI

La EPI es una disciplina que incorpora teorías y herramientas analíticas desarrolladas por la economía, la ciencia política y otras disciplinas en un marco explicativo único para explicar adecuadamente fenómenos determinados de estudio que trascienden las fronteras nacionales (Balaam 2013). La EPI considera que los problemas globales son de significativa complejidad, por lo que no pueden ser analizados con facilidad utilizando únicamente un

conjunto de métodos y conceptos disciplinarios. En ese sentido, desde la EPI es posible analizar las interrelaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad desde un enfoque multidimensional para brindar soluciones a las problemáticas actuales.

Balaam (2013) considera que la EPI incluye una dimensión política que explica el uso del poder por una variedad de actores, sean estos Estados, grupos domésticos, individuos, organismos internacionales y otros. Estos actores poseen la capacidad de decidir sobre la distribución de diferentes elementos tangibles (dinero, productos) e intangibles (innovación, seguridad), para ello, elaboran ciertas reglas y normas que reflejen sus intereses. De igual manera, la EPI posee un componente económico, vinculado especialmente sobre las dinámicas de distribución de los recursos entre los individuos, más específicamente sobre el funcionamiento del mercado. El mercado posee capacidades de moldear el comportamiento humano y se construye a través de una importante red de relaciones que coordinan actividades económicas alrededor del mundo.

Una de las líneas de investigación dentro de la EPI está vinculada con el estudio de los ACPs. En tal virtud, se analizan las implicaciones que éstos suponen sobre el relacionamiento entre lo internacional, a nivel de Estados, y lo doméstico, entre grupos de interés y el Estado. Los actores involucrados en el comercio internacional interactúan en espacios determinados procurando satisfacer sus intereses y se ven afectados positiva o negativamente por las decisiones tomadas en estos dos niveles (Putnam 1988). De igual manera, tomando en cuenta el punto anterior, se busca establecer el nivel de influencia de estos instrumentos sobre la producción de bienes y servicios, el trabajo y otros elementos vinculados con el comercio internacional como la inversión extranjera directa (Mansfield y Milner 2012).

Respecto al primer punto, es pertinente mencionar que existen vínculos entre el sector doméstico y la política internacional, por un lado, y entre el Estado y la sociedad civil, por otro, que se encuentran relacionados entre sí y permiten explicar el impacto de lo internacional sobre lo político y viceversa. Este vínculo es denominado por Frieden y Martin (2003) como la relación doméstica-internacional que ocurre a través de dos canales. El primero se origina desde la economía mundial hasta las preferencias de los actores socioeconómicos y políticos domésticos. En este canal, la economía internacional afecta directamente los intereses de los actores domésticos, llevándolos a cambiar su comportamiento o sus preferencias (Frieden y Martin 2003). El segundo canal, se centra sobre

el impacto de las instituciones domésticas sobre las decisiones a escala internacional. Así, los actores domésticos presionan a sus gobiernos para la toma de decisiones que influyen sobre la política comercial. La negociación de un ACP ejemplifica el funcionamiento de ambos canales y su influencia sobre ambos niveles.

Putnam (1996) describe el proceso de toma de decisiones en el contexto doméstico-internacional por medio del juego a dos niveles. En él, los gobiernos, o sus equipos negociadores en representación, buscan acuerdos a nivel internacional con sus contrapartes (Estados), procurando se satisfagan los intereses de los actores a cargo de ratificarlos, pueden ser éstos, grupos de interés, el legislativo u otros. El objetivo, en este caso, resulta maximizar los intereses nacionales en la negociación, minimizando posibles afectaciones a nivel internacional, es decir, que exista cierta convergencia y consistencia en el proceso de toma de decisiones.

En función del contexto doméstico-internacional y el proceso de toma de decisiones previamente citados, la EPI del Comercio Internacional se interesa por establecer la influencia de estos instrumentos sobre los flujos comerciales y los beneficios o afectaciones a los grupos de interés vinculados con ellos, es decir, en qué medida los procesos de negociación e implementación de ACPs influyen sobre los flujos comerciales entre los países Miembros y otros terceros países. Así, se toman en cuenta los niveles de liberalización y protección obtenidos en las negociaciones para determinar potenciales ganadores y perdedores de ellas y los impactos sobre la economía y el comercio que dichos procesos traen consigo.

Las dinámicas del comercio se han transformado con el tiempo. Mientras que los flujos comerciales atravesaron por períodos de importante expansión previo la crisis de 2008 (OMC 2018), y, posterior a ella, de contracción, la producción de bienes y servicios se ha internacionalizado. En la actualidad, las cadenas globales de valor influyen sobre las dinámicas de producción global y muchos países buscan incluirse en ellas como estrategias de inserción internacional (Ruta 2017). Por lo tanto, los aportes de la EPI del Comercio Internacional son claves para analizar estas dinámicas, los actores vinculados con los procesos de toma de decisiones y los procesos de implementación de ACPs para ofrecer respuestas a las inquietudes vinculadas con la temática.

Esta sección tiene como objetivo presentar algunos elementos teóricos generales característicos del enfoque de la EPI del Comercio Internacional para, posteriormente, analizar las motivaciones escogidas por este trabajo de investigación por las cuales los países, en particular del Sur, suscriben ACPs asimétricos. En ese sentido, se busca elaborar un marco teórico que incorpora cuatro motivaciones explicadas desde el nivel internacional hasta el doméstico que no se excluyen entre sí.

1.2.1. La EPI del Comercio Internacional: consideraciones generales

El principal planteamiento de la EPI del Comercio Internacional constituye que los países suscriben estos instrumentos para mejorar sus condiciones de comercio con otros socios en el extranjero y porque, a través de ellos, adquieren compromisos que les permiten mejorar su posición política frente a las presiones de grupos de interés (Maggi y Rodríguez-Clare 2007). Dado que cada país posee diversos niveles de desarrollo de su estructura productiva y exportadora, atraviesa por diferentes panoramas económicos coyunturales y la legitimidad de sus líderes se encuentra a distintos niveles, la situación de cada uno resulta ser heterogénea.

La historia del estudio de los ACPs se remonta a la década de 1950, cuando Harry Johnson (1954), contrario al criterio de ciertos académicos de la época, señalaba que los ACPs podrían servir para evitar guerras comerciales causadas por el deseo de los países por incrementar su poder en el mercado internacional imponiendo aranceles al comercio. Este escenario de retaliaciones finalmente terminaría afectando a todos los países más que promoviendo sus intereses nacionales. Posteriormente, en décadas siguientes, este argumento vinculado con la economía fue incorporado en el estudio de la teoría de juegos.

Posteriormente, Grossman y Helpman (1994), desde una visión de la EPI más cuantitativa, muestran la relevancia de los grupos de interés como actores que influyen sobre las decisiones de política comercial en menoscabo, incluso, del bienestar general o la eficiencia económica. Este aporte es relevante, toda vez que se empieza a reconocer la importancia de lo político sobre las decisiones de índole comercial, a través de los grupos de interés. Estos grupos presionan a los gobiernos para promover sus intereses a favor de la liberalización o en contra dependiendo de su actividad económica. Aquellos grupos a favor, u orientados a las exportaciones, consideran que los ACPs les permiten obtener beneficios de tipo arancelario, es decir, pueden competir de mejor manera con sus productos en el extranjero, ya sea importando materias primas a menor costo y exportando productos finales más competitivos o

únicamente exportando su producción al exterior. Los grupos potencialmente perjudicados, o que compiten con las importaciones, buscan protección dentro o fuera de las negociaciones y, de perderla, deben competir con las importaciones, llegando incluso a cambiar su actividad productiva. Maggi y Rodríguez-Clare (2007), por ejemplo, centran su análisis sobre las capacidades que estos grupos tienen para cambiar su actividad productiva. En situaciones donde el capital posee restricciones para movilizarse, la situación doméstica se complica, por lo que, resulta más complejo para estos grupos afrontar las consecuencias de estos acuerdos.

El Estado sirve como un espacio en el cual se movilizan los grupos de interés buscando promover la satisfacción de sus intereses, mientras que los políticos buscan alianzas con estos grupos para fortalecer su legitimidad. En ese sentido, se consolida una relación de doble vía, por un lado, los grupos buscan un interlocutor con influencia en las decisiones estatales que represente sus intereses y los políticos representan a estos grupos para incrementar su poder electoral y/o político. Según el juego a dos niveles de Putnam (1996), estas interacciones ocurren en el nivel doméstico. Mientras que ambos actores (grupos de interés y políticos) empujan a los gobiernos para maximizar sus intereses, los equipos negociadores buscan acuerdos en el extranjero que los reflejen, tomando en cuenta que los mismos deben ser ratificados nacionalmente.

Los grupos de interés suelen diferenciarse, entre otros aspectos, por sus capacidades de influencia sobre la ratificación de las decisiones. Aquellos actores cuyo consenso es necesario para alterar la situación actual se conocen como *veto players* (jugadores con poder de veto). Estos actores suelen tener la capacidad también para imponer temas de su interés en la agenda o rechazar cualquier cambio de agenda que no responda a sus intereses o necesidades (Tsebelis 2002). Aquí, se hace referencia no solamente a actores estatales como el legislativo o las altas cortes nacionales, por ejemplo, sino también a entidades vinculadas con el sector privado. Para el caso de estudio, resulta pertinente señalar a ciertos gremios empresariales o productivos, específicamente.

El objetivo para los tomadores de decisiones es la estabilidad política, según Tsebelis (2002). Para ello, el autor realizó una división en dos conjuntos: aquellos a favor de cambiar el *statu quo* y aquellos en favor de mantenerlo. Para mantener la estabilidad política el primero debe ser menor que el segundo. Por tanto, el número de *veto players* y su capacidad de influir importa para los gobiernos, los cuales para mantener o mejorar su poder deben alinearse

dentro del conjunto que les permita obtener mayores beneficios. El rol de los *veto players* adquiere relevancia primordialmente en la etapa de negociación, suscripción y ratificación de los ACPs; mientras que para la implementación de estos instrumentos el estudio de los grupos de interés adquiere mayor relevancia. Esto ocurre toda vez que el objetivo de estos acuerdos, para los países en desarrollo, resulta ampliar las capacidades exportadoras de los países a otros actores sin la capacidad de los *veto players*, pueden ser ellos pequeñas y medianas empresas, por ejemplo.

Adicional al papel que ocupan los grupos de interés, la EPI del Comercio Internacional ha brindado un rol importante al análisis de las instituciones domésticas para suscribir instrumentos de este tipo. En ese sentido, se ha reconocido que los gobiernos democráticos suelen comerciar más entre ellos, por encima de aquellos con autoridades más autoritarias (Mansfield y Milner 2012). De igual manera, aquellos que posean sistemas de partidos con ideologías claramente antagónicas, tienen mayores dificultades para lograr ACPs (Milner 1999). Para el caso peruano es pertinente notar también que la ideología liberal compartida entre los gobiernos que negociaron estos acuerdos y los grupos de interés que empujaron las negociaciones resultaron claves para su suscripción a ratificación posterior.

Es pertinente mencionar además la significancia de la coyuntura política-económica de los mandatarios para llevar a cabo reformas que favorezcan a la liberalización. Los entornos económicos de crisis e inestabilidad suelen brindar menos oposición a los líderes para la implementación de reformas en favor de la liberalización (Rodrik 1992). Una motivación para ello es el argumento sobre la necesidad de firmar acuerdos internacionales que suelen mantener cláusulas de cumplimiento obligatorio que no necesariamente pueden ser revisadas por otras autoridades nacionales. Estos compromisos brindan mayor estabilidad y garantías a largo plazo (Ruta 2017). En tiempos de bonanza económica, en contraste, Mattli (1996) señala que los líderes no poseen necesidad de alterar su situación, tomando en cuenta que con una decisión pueden alterar del *statu quo* podrían afectar la estabilidad política que gozan. Más aún en negociaciones comerciales, en donde las rentas derivadas del comercio pueden moverse entre sectores dependiendo la afectación o beneficio del acuerdo. En este entorno, por lo tanto, resulta más complejo que los países se integren a ACPs.

En resumen, la EPI del Comercio Internacional provee de un marco argumentativo que permite explicar las interacciones entre los actores vinculados a las decisiones de política

comercial para la suscripción de ACPs. Desde esta línea de investigación se sostiene que, además de los gobiernos y los actores estatales son los grupos de interés los que influyen en mayor o menor medida sobre estos procesos en dinámicas doméstico-internacionales. Los primeros buscan mantener su poder, mientras que los segundos se acercan a ellos para impulsar sus intereses, los cuales, en materia comercial se definen en términos de productos que deben ser protegidos nacionalmente de importaciones o impulsados en mercados extranjeros.

Identificar los actores claves y sus interacciones con los insumos teóricos utilizados es fundamental para responder las preguntas de investigación. En un inicio, porque el conjunto de dichas interacciones resultó en los procesos de negociación y firma de los ACPs del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea. A partir de ellos, se llevaron a cabo los procesos de implementación de estos acuerdos, cuya contribución para el desarrollo comercial del país es analizada aquí. De igual manera, el marco teórico usado permite categorizar los grupos de interés alrededor de las negociaciones comerciales, en función de sus intereses. A partir de su identificación es posible, como se efectúa en el cuarto capítulo, estudiar en qué medida los ACPs del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea los han beneficiado o afectado. En las próximas líneas, sin embargo, es necesario para este trabajo analizar las motivaciones que esta investigación considera más pertinentes para analizar el fenómeno de estudio.

1.2.1.1. Motivaciones a nivel internacional

Una de las principales motivaciones a nivel internacional que explica la expansión de ACPs asimétricos es el estancamiento de las negociaciones a escala multilateral en el marco de la OMC. A través del sistema multilateral de comercio, promovido por la Organización, los países promovieron su inserción internacional desde el comercio. Posterior a la culminación de la Ronda Uruguay y la creación de esta Organización, los Estados parte lanzaron en 2001 la Ronda de Doha cuyos resultados no han generado los beneficios esperados, especialmente sobre las temáticas fuertes como el acceso a mercado (agrícola y manufacturas) (Mansfield y Reinhardt 2003).

En estos procesos más bien las posiciones se han centrado sobre dos posturas antagónicas en favor y en contra de una mayor liberalización. La primera de ellas, defendida por los países desarrollados esencialmente, intenta continuar con calendarios de desgravación arancelaria en varias áreas como los bienes tecnológicos y ambientales (salvo la agricultura), impulsando

iniciativas a nivel plurilateral en el marco de la Organización. La segunda, por otro lado, defiende los ingentes costos que los países en desarrollo debieron atravesar para acoplarse a la normativa OMC después de 1995. Por tanto, no está dispuesta a continuar con las negociaciones sin que se tome en cuenta su situación, y además se incorpore el componente del desarrollo introducido en la Ronda de Doha de 2001 (Estay 2018).

Adicional a ello, el conflicto entre los países miembros de la OMC y sus visiones críticas sobre el funcionamiento de la Organización se han incrementado. Esto se evidencia, en primer lugar, en un incremento en la aplicación de medidas a nivel global de tipo arancelario – principalmente por los Estados Unidos- y no arancelario (MNA), que traen como consecuencia un aumento en las controversias presentadas al Órgano de Solución de Controversias en los últimos años (Estay 2018). Y, en segundo lugar, en la posición de actores relevantes para el comercio mundial como los Estados Unidos para la elección de nuevos miembros al Órgano de Apelaciones de la Institución, causando una acumulación de casos sin responder que entorpece el trabajo de esta Dependencia.

Esto ha llevado a que los países busquen otras alternativas de índole regional y bilateral para impulsar sus intereses comerciales y su inserción internacional. En el caso de América Latina, se lanzó el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 1994, como una iniciativa regional con la finalidad de liberalizar el comercio. Sin embargo, este proceso no llegó a consolidarse y fracasó en 2005. A partir de aquello, los países de América Latina encabezados por Chile y los centroamericanos suscribieron ACPs de índole bilateral con los Estados Unidos, en un principio, y luego con otros socios extrarregionales en Europa y el Asia.

A nivel internacional, de igual manera, otra de las motivaciones que causó la suscripción de ACPs Norte-Sur es la existencia de una dinámica de competencia entre los países por acceder a una mayor cantidad de mercados con productos competitivos. Baldwin (2013) encuentra que los países que quedan fuera de las iniciativas de regionalismo¹ pierden competitividad frente a los que se incluyen. Por tanto, a efectos de reducir dichas pérdidas, se ven presionados a ser parte de estas iniciativas. Esta situación en donde los países buscan incluirse en los procesos de regionalismo a escala global ha generado un efecto multiplicador que el autor denomina la Teoría del Dominó. Si las iniciativas de regionalismo permiten la inclusión

¹ Baldwin (2013) entiende al regionalismo como la firma de ACPs.

de otros miembros, el regionalismo se incrementa. Si las iniciativas son cerradas para otros socios, los países pueden evaluar la creación de un nuevo bloque como respuesta. El éxito de estos bloques se basa en función de los beneficios económicos y políticos que traigan consigo y su permanencia en el tiempo (Mattli 1996).

La competencia entre los diversos actores se da en un contexto internacional complejo que ha alterado las dinámicas del comercio global. En particular, la emergencia del Este Asiático como una región que produce y exporta bienes manufacturados incrementa la competencia para los países de la región, quienes deben luchar a escala regional, por un lado, y con los mercados asiáticos, por otro, para garantizar acceso privilegiado a mercados importantes para las exportaciones de sus manufacturas como los Estados Unidos y la Unión Europea (Shadlen 2008). Esta competencia resulta más compleja incluso para países con ofertas exportables más concentradas como los latinoamericanos, toda vez que una afectación exógena -como una crisis económica, por ejemplo- que impacte en las exportaciones de estos bienes puede traer graves perjuicios para la economía doméstica.

Hasta el momento se han explicado las dinámicas de competencia entre los países en desarrollo, sin embargo, resulta interesante notar que los procesos competitivos también se producen en los países del Norte. Ello se da por dos motivaciones sustanciales: una potencial pérdida de competitividad de las exportaciones del Norte como consecuencia de la discriminación y la consolidación de una posición geoestratégica a través del impulso de la agenda comercial. Dür (2007) muestra que, bajo ciertas circunstancias, una de las principales motivaciones que incidieron para la firma de ACPs desde el Norte fue la movilización de grupos exportadores que buscaban mejorar su acceso a mercado frente a otros competidores rivales. Las presiones de estos grupos, al sentirse excluidos de los beneficios de un acceso a mercado preferencial, coadyuvaban para la conclusión de los ACPs de la Unión Europea con México (2000) y Chile (2002), por ejemplo.

De igual manera, los países del Norte compiten por posesionar su agenda geoestratégica entre los países en desarrollo a través del comercio internacional. Estas agendas han tenido como finalidad impulsar la construcción de un sistema de ejes y rayos en el cual los actores del Norte, principalmente la Unión Europea y los Estados Unidos, se constituyen en *hubs* o ejes que ejercen influencia política y legal sobre sus contrapartes o rayos (Quiliconi 2014). Los primeros compiten, por ejemplo, para establecer sistemas normativos con un diseño

predeterminado (de temáticas y textos) que son puestos a consideración de los segundos en las mesas de negociación de ACPs y se difunden a escala regional y global.

La competencia entre los actores por ampliar su presencia en mercados internacionales se extiende también hacia otros sectores como la inversión extranjera directa (Quiliconi 2014). Las empresas multinacionales han vinculado sus movimientos de capital con el comercio. Estas empresas han desarrollado cadenas de producción global expandiendo sus inversiones a lo largo del mundo (Mansfield y Milner 2012). Su interés principal es encontrar países que les permitan producir bienes a un menor costo y comercializarlos a sus centros de producción pagando menores impuestos al comercio. Los intereses de los países receptores por atraer inversión extranjera directa convergen con los intereses de las empresas multinacionales que buscan ampliar su presencia global. En ese sentido, un ACP asimétrico, al discriminar a una tercera parte, excluye igualmente a sus empresas de los beneficios de invertir. Por lo tanto, se genera una dinámica competitiva entre las firmas de los países inversionistas, las cuales buscan obtener beneficios similares o mejores que sus competidores en el extranjero presionando a sus gobiernos a suscribir estos acuerdos (Manger 2009).

1.2.1.2. Motivaciones a nivel doméstico

Este trabajo de investigación considera que, como un punto medio entre las motivaciones internacionales y las domésticas, existe una motivación especial que sirve de engranaje entre ambos niveles de análisis. La formación de ACPs asimétricos es un proceso que se genera por el otorgamiento de tratos arancelarios preferenciales desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo (SGPs, por ejemplo) de forma unilateral para promover el comercio y el desarrollo de los mismos. Estos sistemas brindan un trato arancelario preferencial a las exportaciones de un set de bienes en el universo arancelario, usualmente por debajo de las cláusulas NMF. Sin embargo, como fue mencionado anteriormente, los sistemas preferenciales presentan ciertas dificultades para los países beneficiados ya que pueden afectar políticas de diversificación comercial, al no incluir a todos los productos, y son otorgados tras un análisis del país otorgante cada cierto tiempo, basado sobre todo en el nivel de desarrollo de cada país (medido usualmente, de forma errónea, por el PIB per cápita).

Los sistemas de acceso preferencial han servido como un mecanismo para generar dependencia comercial y política del Sur al Norte. Manger y Shadlen (2014) concluyen que los países en desarrollo suscriben ACPs asimétricos como una alternativa para garantizar

condiciones más estables y de mayor seguridad para la entrada de sus productos que los sistemas preferenciales. Con ello, los países aceptan pagar un importante costo económico y político, debiendo negociar en estos acuerdos el acceso a mercado de las mercancías de los países desarrollados (importaciones) e incorporar otras disciplinas adicionales que cubren otros sectores, lo cual reduce su margen de maniobra sobre la economía (Shadlen 2008).

Además de los costos económicos que supone la firma de ACPs asimétricos, éstos sirven para reducir tensiones a escala doméstica con grupos de interés, especialmente con el sector exportador. Estas tensiones suelen ocurrir entre períodos de revisión de los sistemas preferenciales, toda vez que, de no renovarse, los países afectados deben costear ingentes pérdidas en términos económicos –de ingreso y de balanza de pagos, por ejemplo- y de competitividad. Es decir, los productos sin la cobertura de estos sistemas incrementan su precio por pago de arancel y eso puede traducirse en una gradual pérdida de mercados en el exterior. Ello, eventualmente, genera consecuencias a escala doméstica sobre la popularidad en términos electorales de los líderes. A esta dependencia político-económica de los países del Sur por negociar ACPs con el Norte, Manger y Shadlen (2014) la denominan dependencia político-comercial. Los países del Sur con mayor dependencia político-comercial sobre los SGP son proclives a negociar ACPs con el Norte.

Los procesos de reforma de mercado en favor de la liberalización comercial generan tensiones importantes a nivel político-doméstico entre grupos a favor y en contra de su suscripción y el Estado como mediador de los intereses de ambos. Rodrik (2012), por ejemplo, señala que las reformas en favor de una hiperglobalización² son incompatibles con los principios democráticos nacionales, ya que para lograr la primera se ven afectadas las demandas de grupos domésticos. Adicionalmente, la falta de información clara *ex ante* sobre los potenciales rendimientos del sector productivo local tras la implementación de procesos de liberalización comercial genera incertidumbre, la cual influye negativamente sobre las dinámicas domésticas entre el gobierno y los grupos de interés y la aceptación de estas reformas (Fernández y Rodrik 1990).

Sin embargo y a pesar de aquello, los países firman ACPs asimétricos porque, dentro de un entorno favorable, los beneficios que reciben los gobernantes son mayores a los costos en

² Rodrik (2012) considera a la hiperglobalización como un proceso de apertura en diversas áreas, entre ellas, el comercio y las finanzas.

términos político-económicos (Mattli 1996; Heron 2009; Mansfield y Milner 2012). Los gobernantes buscan mantener su poder y, uno de los elementos que garantiza su permanencia, es el correcto manejo de la economía. Por tanto, los líderes deben acomodar las demandas de los sectores domésticos involucrados de manera que puedan incrementar su poder o, al menos, mantenerlo. En términos de la suscripción de ACPs, los beneficios del instrumento deben ser superiores a la falta de uno.

El nivel doméstico está conformado por diversos grupos de interés que tienen la capacidad de influir o no sobre la negociación y ratificación de ACPs en diferente medida. Como se explicó anteriormente, los actores con capacidad de influir sobre la ratificación de decisiones son definidos por Tsebelis (2002) y Mansfield y Milner (2012) como *veto players*, o actores con capacidad de vetar la aprobación de estos instrumentos. Tanto los grupos de interés como los *veto players* interactúan dentro del segundo nivel en el juego de dos niveles de Putnam (1996). Entre ellos, se pueden evidenciar grupos de interés a favor o en contra de la liberalización, entidades de gobierno como las legislaturas y algunos ministerios o dependencias debajo del poder Ejecutivo. Las reformas de mercado en favor de la liberalización afectan la legitimidad de los gobernantes, por tanto, es necesario contar con el apoyo de una cantidad suficiente de grupos de interés para impulsarlas y asegurar su posición en el poder. Un análisis sobre su rol para la suscripción de ACPs asimétricos se presenta a continuación.

2. El rol de los grupos de interés para la suscripción de ACPs asimétricos

Los grupos de interés son actores (organizaciones, sectores) que buscan ganar influencia sobre las decisiones de política comercial, cabildeando con los gobiernos para maximizar sus intereses (Lake 2009; Jiménez 2015). Los intereses de estos grupos pueden ser contrapuestos, más o menos difusos y mejor (o peor) organizados (Lake 2009).

Estudiar el rol de los grupos de interés para la firma de ACPs asimétricos es uno de los focos centrales de esta investigación. Con ello se busca indentificar aquellos grupos de interés presentes en el Perú en el período de negociación de los ACPs asimétricos, para posteriormente determinar si los mismos se han beneficiado o no de estos instrumentos. En términos generales, se debe manifestar que el análisis de los grupos de interés sobre la toma de decisiones en materia comercial es uno de los puntos centrales del debate dentro de la EPI

del Comercio Internacional, toda vez que se busca establecer el nivel de influencia de los mismos sobre los resultados de política comercial.

Los grupos de interés vinculados con el comercio internacional buscan incrementar sus ingresos, ello facilita ubicarlos en términos de intereses y sectores en la economía internacional (Schultz 2013). Para ello, a nivel político, los grupos de interés buscan obtener poder, evidenciado en el control sobre los resultados, actores o recursos de la política comercial (Dür y De Bièvre 2007). La literatura analizada permite establecer dos grupos de interés contrapuestos y en competencia tradicionales: aquellos orientados a las exportaciones y, por tanto, exigen una mayor liberalización del comercio a través de la firma de ACPs asimétricos, y aquellos que buscan mayor protección y compiten con las importaciones del extranjero. Los ACPs buscan reducir las barreras sobre la mayoría del comercio y promover la competencia, por lo que, se alejan de los intereses defendidos por este grupo.

Esta sección analiza con mayor detenimiento al rol de los grupos de interés para la aprobación de ACPs asimétricos. En un inicio, se establecen algunos elementos que explican la formación de estos grupos desde el estudio de los intereses de los actores, los cuales se ven influidos por el entorno. Posteriormente, se analiza con mayor detenimiento al rol de los grupos de interés tradicionales y el de las MIPYMES, como nuevos actores, y su relacionamiento con los gobernantes para la determinación de política comercial. Por último se presentan algunas reflexiones finales sobre este apartado.

2.1. El proceso de formación de los grupos de interés

Los grupos de interés domésticos procuran influir sobre las decisiones de política comercial a efectos de que la misma los beneficie (Tussie y Trucco 2010). Se forman a través de la confluencia de intereses entre individuos representantes de uno o varios sectores político-económicos. Estos grupos suelen crear organizaciones que representan formalmente sus intereses frente a actores estatales y otros de diversa índole, las cuales se sostienen con el tiempo mientras pueden garantizar la defensa de la voluntad de sus miembros y los potenciales beneficios que traen consigo. La existencia de intereses comunes y la posibilidad de asociación de los actores no significa que los mismos no posean preferencias individuales. La suma de ambos intereses (comunes e individuales) funciona como un mercado en donde los actores compiten por maximizar sus beneficios (Olson 1971).

Una forma de analizar estos grupos es a través del aislamiento de sus intereses, sin embargo, este enfoque presenta ciertas dificultades. La primera es que los mismos son poco observables, toda vez que se encuentran influidos por otros factores como el entorno. La segunda es que, en algunos casos, las decisiones tomadas por un actor no siempre reflejan sus motivaciones (Frieden 1999). En términos generales, este segundo argumento se puede evidenciar desde el análisis de la teoría de la negociación al momento de diferenciar la posición (lo que defiende) del interés (lo que desea) (Sebenius 2006). En cada caso, un actor mantiene un interés determinado, el cual se puede verse alterado por factores exógenos a él (entorno, posición de la contraparte) en la negociación. Para cerrarla, si le conviene, es probable que éste acerque su posición a la de su contraparte sin necesariamente cambiar su interés. Ello significa que, a pesar de que su interés no ha variado, el actor cambió su posición para cerrar la negociación. Esto puede ocurrir ya que el actor considera que su interés se satisface en mayor medida dentro que fuera de un acuerdo negociado. Por tanto, los esfuerzos que se requieren para separar a los intereses del entorno y de las posiciones resultan ser sumamente elevados -e infructuosos, probablemente-, complicando sobremanera el estudio desde esta perspectiva.

Para maximizar sus beneficios, los actores deben tomar en cuenta múltiples factores como la posición de la contraparte, la necesidad o no de lograr un acuerdo y la situación político-económica doméstica actual en sus investigaciones (Korobkin 2000). Estos factores influyen los procesos de toma de decisiones dentro de una negociación internacional, llevando incluso a modificar las posiciones e intereses de las partes. Las negociaciones internacionales también incluyen un componente de análisis *ex post*, es decir, se busca a través de las mismas determinar potenciales escenarios a futuro y normar el relacionamiento comercial bilateral. Ello no quiere decir que las negociaciones comerciales son estáticas, al contrario, los ACPs asimétricos evolucionan con el tiempo y mantienen una dinámica que responda al relacionamiento comercial entre sus partes.

El éxito de los grupos de interés guarda relación con su capacidad de actuar cohesionadamente, de su tamaño y su capacidad de influir sobre los actores políticos (Maguire 2012). Mientras mayores son los grupos de interés con intereses disímiles, resulta más complejo definir una política comercial. La posibilidad de que los gobernantes mantengan un vínculo ideológico con los grupos de interés facilita su capacidad de influir sobre los procesos de toma de decisiones. Es decir, gobiernos que favorezcan una política en

favor del libre comercio se vinculan en mayor medida con grupos de interés similares. Esto ocurrió en el caso peruano y se analiza con mayor profundidad en los capítulos empíricos de esta investigación.

2.2. El rol de los grupos de interés en materia de comercio internacional

Después de haber determinado que los grupos de interés se construyen sobre la suma de intereses de diversos actores, es pertinente analizar su rol sobre la formación de ACPs asimétricos. En ese sentido, como se ha mencionado en estos apartados, los grupos de interés buscan que sus intereses comunes sean tomados en cuenta por los gobernantes en una suerte de mercado en el que interactúan diversas fuerzas en favor y en contra, en este caso, de la liberalización del comercio mediante ACPs asimétricos. Por lo tanto, estos grupos realizan diversas actividades de cabildeo y presión sobre las autoridades para conseguir su objetivo.

Mientras tanto, los gobernantes buscan asociarse con estos grupos para mantener e incrementar su poder, y acceden a suscribir ACPs asimétricos siempre y cuando éstos les permitan lograr su objetivo. Esto ocurre si consiguen el apoyo suficiente de grupos de interés, sea que tengan capacidad de veto o no, para respaldar y legitimar la implementación de estos procesos. Los gobernantes suelen recurrir a compromisos internacionales adquiridos a través de ACPs que generen mayor credibilidad que otros pactos a nivel doméstico (Baccini y Urpelainen 2014), incluso si éstos reducen su margen de maniobra en la política doméstica. Es posible, entonces, establecer que el principal interés de los grupos de interés es sobre lo económico (apertura o protección) y el de los gobernantes se centra sobre lo político (incremento de poder).

Los procesos de reforma de mercados a favor de la liberalización generan consecuencias a nivel doméstico. En los países en desarrollo, si bien existen grupos a favor de dichas reformas, paralelamente se crean movimientos contestatarios a las mismas. A nivel doméstico, coexisten grupos de interés que defienden estos dos principios yuxtapuestos (apertura y proteccionismo) y presionan a los gobiernos en su favor (Spalding 2015). Los primeros orientados a las exportaciones buscan a los ACPs como herramientas para garantizar un acceso preferencial a los mercados en el exterior, a través de la reducción arancelaria y el establecimiento de normas claras y estables que normen el comercio de sus productos (Betz 2017). Estos grupos se encuentran promovidos particularmente por aquellos sectores vinculados con el sector exportador. Ellos argumentan que este sector trae capitales del

exterior gracias a las exportaciones, y su rendimiento suele caracterizarse por índices importantes de crecimiento en relación a las industrias domésticas que no exportan. Además, el sector exportador puede ser una importante fuente de empleo. El libre comercio, en su argumento, garantiza el crecimiento sostenido de este sector y les permite obtener rendimientos eficientes en la producción de sus mercancías.

Los grupos de interés contestarios defienden reformas a favor de la protección de la producción doméstica. Con el libre comercio, enfatizan, pierden competitividad respecto a las importaciones provenientes del exterior, comprometiendo en cierta medida a sus industrias. Uno de los argumentos principales utilizados por estos grupos es el de la protección de industria naciente, el cual reconoce que el libre comercio previene a las economías para lograr ventajas comparativas en productos manufacturados (Nayyar 2003). Sin embargo, otro sector perteneciente a estos grupos está vinculado con la producción de ciertos bienes agrícolas denominados como productos sensibles. Esto incluye, no exclusivamente, a los sectores productores de bienes cárnicos, lácteos, ciertas semillas y vegetales considerados de primera necesidad, entre otros. Su interés es quedar fuera de las negociaciones de estos acuerdos y conservar altos aranceles de importación, toda vez que su producción garantiza la provisión de alimentos básicos para la población y no podrían competir con productos similares subvencionados en países del Norte.

Los grupos de interés que compiten con las importaciones recurren al Estado para redistribuir los ingresos derivados del comercio ya que puede serles más beneficioso que la eficiencia económica. Los aranceles y medidas para-arancelarias constituyen mecanismos claves de redistribución para estos sectores. En su defensa destacan que su producción suele ser más tecnificada que el sector exportador y, por lo tanto, aporta de manera significativa en la economía local en términos de salarios, estructura productiva, difusión tecnológica, entre otros. En caso de que los gobiernos miren con buenos ojos el libre comercio, su propuesta se centra en exigir compensaciones al Estado que permitan equiparar las pérdidas sufridas y fomenten el traslado de actividad productiva (Ornelas 2005). Como parte de este tipo de grupos de interés pueden constar otros cuyo interés se encuentra vinculado con lo social (cuidado del medio ambiente, derechos humanos, entre otros) cuya influencia sobre el gobierno es clave resaltar, sin embargo, ya que no producen ni comercian sus productos, resulta imposible calcular sus afectaciones en términos comerciales como es el objetivo de esta investigación.

Adicional a estos dos grupos de interés resulta importante analizar a un tercer grupo de interés, cuyas capacidades en la actualidad no son suficientes para vetar las decisiones respecto a la suscripción de ACPs pero son claves para la estructura comercial de los países sudamericanos: el grupo de las MIPYMES o pequeños actores. Este grupo mantiene una condición híbrida respecto a los dos anteriores ya que necesitan del comercio internacional para su expansión, contribuyendo a la diversificación de la oferta exportable del país y los mercados de destino de sus exportaciones. Sin embargo, precisa de cierta ayuda estatal para su crecimiento, la cual puede efectuarse en términos de protección arancelaria, inteligencia comercial, aspectos financieros y crediticios, entre otros. Este grupo de interés se encuentra conformado por pequeñas y medianas firmas dedicadas a la producción de una multiplicidad de bienes, por lo que, sus intereses varían en función de sus necesidades. Esto implica que sus capacidades de coordinación entre sí con menores y, por tanto, su poder para negociar acuerdos con el Estado podría verse mermada.

Reflexiones finales

El marco teórico analizó, desde la EPI del Comercio Internacional, los procesos de formación de ACPs y de grupos de interés como elementos centrales de esta investigación. Como se mostró anteriormente, los argumentos desde la economía pura resultan insuficientes para explicar la temática planteada. Esta línea de investigación, en contraste, aporta en las discusiones con un enfoque que involucra no solamente estas cuestiones, sino también elementos políticos que coadyuvan a explicar los objetivos de investigación.

Los ACPs Norte-Sur o asimétricos son aquellos suscritos entre países con marcadas diferencias en cuanto a sus niveles de desarrollo y poder, ello se evidencia principalmente en los intereses divergentes de las partes. Por un lado, los países en desarrollo como el Perú buscan principalmente garantizar el acceso preferencial de sus exportaciones a los mercados de destino y promover la inversión extranjera directa, mientras que los países desarrollados procuran incorporar una agenda más amplia de temáticas como las compras públicas, la propiedad intelectual, entre otros para los que requieren mayor o menor regulación estatal. De igual manera, como parte de su estrategia de posicionamiento global, estos países buscan con los ACPs incrementar su hegemonía a través del comercio internacional. Los países en desarrollo, por tanto, realizan importantes concesiones en temáticas vinculadas con el comercio a cambio de impulsar una agenda sobre todo en el comercio de bienes y las inversiones.

Los ACPs, si bien afectan los flujos comerciales, la inversión extranjera directa y a la economía en su conjunto, se moldean a través de las interacciones a nivel político entre los grupos de interés potencialmente beneficiados o afectados por estos instrumentos, y los actores estatales vinculados con la política comercial. El marco argumentativo de la EPI del Comercio Internacional ha analizado estas dinámicas desde dos ejes de análisis: el de economía-política y el doméstico-internacional. Ambos ejes influyen tanto en el proceso de formación de ACPs como en la creación de grupos de interés.

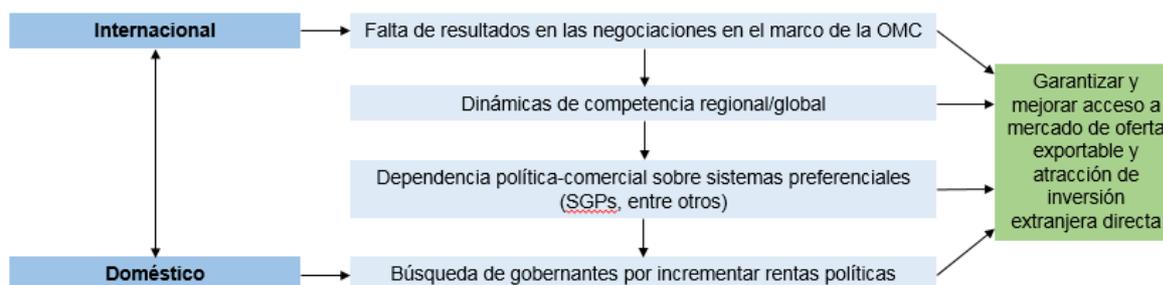
La ilustración 3 muestra un resumen de las motivaciones elegidas desde la EPI del Comercio Internacional, las cuales sirven para explicar de mejor manera el proceso de formación de ACPs desde los países del Sur como el Perú, tomando en cuenta su alcance, sea éste internacional o doméstico. Las motivaciones aquí estudiadas han sido presentadas por sus autores de forma independiente, sin embargo, esta investigación considera que las mismas no son excluyentes y que, desde una perspectiva conjunta, se puede contribuir de mejor manera al análisis para explicar por qué los países suscriben ACPs, a pesar de los potenciales costos que esto conlleva.

A nivel internacional, uno de los puntos en debate se erige alrededor del dilema multilateralismo/pluri-bilateralismo. Por un lado, el multilateralismo se ha relacionado con el avance de las negociaciones en el marco de la OMC, las cuales desde la culminación de la Ronda Uruguay han ofrecido pocos resultados en términos de acuerdos entre los países. Al contrario, las negociaciones han profundizado dos posturas de los países entre aquellos que buscan mayor liberalización frente a otros que no están dispuestos a continuar con estos procesos si no se toma en cuenta el componente de desarrollo en las mismas.

Esta falta de resultados a nivel multilateral condujo a que los países busquen aproximarse a sus socios comerciales principales a nivel regional/subregional o bilateral como estrategia para insertarse internacionalmente. La existencia de una amplia red de ACPs preferenciales genera dos posiciones contrapuestas entre los académicos: la primera, que estos instrumentos discriminan a terceros países, ofreciendo trato preferencial únicamente a los Miembros del mismo (Bagwhati y Krueger 1995). Los ACPs, desde esta visión, además de discriminar a otros socios comerciales también se sobreponen entre sí, pudiendo generar confusiones al momento de su implementación. La segunda, que estos acuerdos cumplen con el propósito de liberalizar, es decir, mientras más barreras se reduzcan gracias a éstos y otros instrumentos,

los países pueden beneficiarse de mayor manera del comercio (Summers 1991). Esta investigación acuerda con el primer punto ya que, a través de la discriminación, es posible explicar la segunda motivación: la existencia de dinámicas de competencia a nivel internacional.

Ilustración 3. Motivaciones de los países para suscribir ACPs asimétricos



Fuente: Mattli 1996, Mansfield y Milner 2012, Baldwin 2013, Manger y Shadlen 2014 y Quiliconi 2014.

La dinámica de competencia entre los países en desarrollo se da por la necesidad de mejorar las condiciones de acceso a los principales mercados de sus exportaciones frente a las de otros países. Esta dinámica se puede explicar por la Teoría de Dominó de Baldwin (2013), la cual señala que los países dentro de las dinámicas de regionalismo ganan competitividad frente a los que se excluyen. Por lo tanto, los países se ven presionados a incluirse en estas iniciativas generando un efecto multiplicador de las mismas. La competitividad puede alcanzar a otros sectores como la inversión extranjera directa, en donde los países acoplan su normativa para presentarse atractivos para inversiones productivas del exterior. De igual manera, las empresas multinacionales presionan a sus gobiernos para mejorar su posición frente a otras de socios competidores.

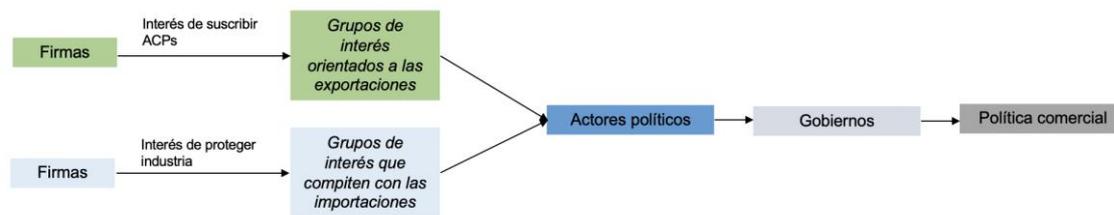
Una motivación que puede servir como punto medio entre el eje doméstico-internacional es la dependencia político-comercial de los países basada en sistemas de acceso a mercados preferenciales. Dada su naturaleza, los sistemas preferenciales son concesiones unilaterales que permiten mantener competitiva a la oferta exportable de los países beneficiarios, es decir, con aranceles por debajo de la tarifa NMF. Sin embargo, estos sistemas pueden ser retirados tras una revisión gradual. Los países en desarrollo, a efectos de reducir tensiones internas causadas por las potenciales pérdidas generadas en caso de retiro de este sistema, negocian ACPs que incluyen otras temáticas adicionales al comercio internacional. Un país que mantiene una mayor dependencia sobre los sistemas preferenciales es más proclive a negociar

ACPs con los países del Sur. Esta motivación incluye elementos a nivel internacional (sistemas preferenciales) y doméstico (tensiones internas por grupos afectados) que sirven como engranaje para acercar ambos niveles de análisis dentro de un mismo eje de estudio.

Por último, los países suscriben ACPs, toda vez que con su firma, los gobernantes obtienen mayores beneficios en términos electorales (votos, popularidad) que les permiten mantenerse o incrementar su poder (Mattli 1996). Para implementar reformas en favor de la liberalización del comercio, los gobernantes cuentan con el apoyo de grupos interesados que impulsan la implementación de las mismas, a pesar de que en algunos casos sean impopulares. El ambiente para la implementación de estas reformas es relevante: escenarios de crisis económica incrementan la posibilidad para que la liberalización del comercio obtenga mayor posibilidad de llevarse a cabo (Rodrik 1992). Esta motivación se centra principalmente sobre el análisis del relacionamiento entre actores domésticos y sus capacidades para influir o no sobre la aceptación y ratificación de ACPs asimétricos.

A nivel doméstico institucional, el relacionamiento entre actores públicos y privados se da con el objetivo de definir la política comercial, puede ésta impulsar una mayor liberalización o protección. Aquí, como explica Putnam (1996) se lleva a cabo un juego de dos niveles para su definición: el primero, a nivel doméstico, en el cual los grupos de interés presionan a sus gobiernos para impulsar sus intereses en materia comercial definidos en términos de productos que deben liberalizarse en mercados extranjeros o protegerse de importaciones. Este marco teórico ha definido dos de ellos: un grupo orientado a las exportaciones busca promover la liberalización del comercio, y otro que compite con las importaciones que procura mantener niveles de protección que con estos instrumentos se podrían perder. El segundo, entre Estados a nivel internacional, buscando maximizar beneficios y obtener los resultados esperados a nivel doméstico. Cabe recalcar que entre ambos niveles los equipos negociadores que representan a los gobiernos deben mantener un alto nivel de consistencia entre ambos niveles, toda vez que los acuerdos alcanzados corren el riesgo de no ser ratificados o el relacionamiento con la contraparte puede afectarse.

Ilustración 4. Relacionamiento a nivel doméstico para estructurar la política comercial



Fuente: Olson 1971, Mansfield y Milner 2012 y Spalding 2015.

La ilustración 4 presenta el proceso para la construcción de la política comercial desde un nivel individual (firmas) hasta el nivel gubernamental. Inicialmente, las firmas con intereses comunes se asocian para la formación de grupos de interés, los cuales cabildan a sus líderes políticos para obtener mayor representación política en las discusiones a realizarse. Los actores políticos, por otro lado, necesitan el apoyo de estos grupos para fortalecer sus liderazgos en términos electorales y de poder. Dichos actores políticos debaten estos intereses a nivel gubernamental, decidiéndose por aquella opción de política comercial que les permita mantenerse en el poder e incrementar su popularidad, por un lado, y que cuente con el apoyo de los suficientes grupos de interés para tal fin. Un proceso similar ocurre para los países del Norte y del Sur, sin embargo, como se explicó anteriormente, los países del Norte poseen una agenda de temáticas más amplias que el comercio de bienes en las negociaciones de ACPs.

La determinación de la política comercial de un país puede resultar más compleja en función de dos elementos: las dinámicas y el número y poder de sus grupos de interés. Mientras más se incrementen el número y poder de los grupos de interés capaces de influir en los acuerdos negociados, será más complejo para los gobiernos lograr acuerdos que satisfagan sus intereses, más aún si las preferencias entre ellos difieren. Las preferencias de los grupos de interés influyen en su capacidad por asociarse para aprobar o no una determinada reforma (Mansfield, Milner y Pevehouse 2008). Las gestiones que los gobiernos pueden realizar para asociar o mínimamente coordinar estos intereses resulta clave para la toma de decisiones en términos de política comercial (Mattli 1996).

Un ejemplo de lo antes mencionado es el análisis de Gawande, Krishna y Olearraga (2005) respecto a las capacidades de cabildero de países cuya estructura productiva es diversa. En función de los bienes que producen, ciertos grupos de interés buscan mayor protección de ciertos bienes y la liberalización de otros. Aquellos que producen bienes manufacturados (industria *upstream*) buscan liberalizar insumos para la fabricación y proteger su industria.

Esta posición se contrapone con los intereses de grupos productores de insumos domésticos (industria *downstream*) para la fabricación de manufacturas. En este escenario, el número de actores y sus preferencias influyen para complejizar el proceso de toma de decisiones, en particular, para determinar qué sectores se pueden liberalizar y cómo intentar satisfacer los intereses de las partes.

Esa constituye una potencial limitación de esta investigación, toda vez que se toman en cuenta específicamente los sectores vinculados con el comercio internacional (exportadores y que compiten con las importaciones), sin embargo, al no ser un estudio de economía pura, no se incluyen análisis sobre las interacciones entre los distintos productores dentro de las industrias del Perú.

Capítulo 2

La formación de ACPs en el Perú

En este capítulo empírico se presenta el proceso de formación de los ACPs en el Perú en función de las cuatro motivaciones a nivel doméstico e internacional establecidas en el marco teórico. La falta de acuerdos multilaterales en el marco de la OMC, las dinámicas competitivas a nivel regional, la dependencia político-comercial y la necesidad de los gobiernos por mantener su poder influyeron para que el país, en los primeros años del siglo XXI, realice los primeros acercamientos con los Estados Unidos para negociar su primer ACP. Posteriormente, el Perú suscribió otros instrumentos con otras contrapartes extrarregionales como la Unión Europea. Las motivaciones arriba presentadas no pueden analizarse sin una explicación del contexto político-económico del país en las décadas de 1980 y 1990. En esos años, el Perú atravesó por graves crisis económicas que decantaron en la implementación de reformas en favor de la liberalización del comercio y la estabilidad macroeconómica que trajeron consigo un importante costo para la población.

Este capítulo empírico se divide en tres secciones: una primera, en la cual se presentan los antecedentes de la política comercial peruana en favor del libre comercio; una segunda, en la cual se analiza el proceso de implementación de ACPs en el Perú; y, por último, se realizan algunas reflexiones finales.

1. Atravesando la crisis económica: el Perú en las décadas de 1980 y 1990

Antes de analizar el proceso económico-político que llevó al Perú a promover reformas en favor de una liberalización de su economía y su comercio internacional, resulta indispensable estudiar la situación del país décadas atrás y extraer algunos elementos que permitan explicar las motivaciones que lo llevan a tomar este camino. En términos generales, es pertinente mencionar que la situación de la economía peruana en la segunda mitad del siglo XX presenta ciertas características similares a las de los países latinoamericanos. El Perú atravesó por fuertes crisis que se reflejaron, entre otros indicadores, por el bajo crecimiento de su PIB per cápita y la volatilidad de su economía (Instituto Nacional de Estadística e Informática 2016). Además, implementó programas que evidenciaban la influencia del modelo de sustitución de importaciones primordialmente en la década de 1970, incrementando la presencia del Estado en la planificación del sector productivo; y, a finales de siglo, se profundizó un modelo

primario exportador, caracterizado por la gran influencia de las exportaciones agrícolas y de productos derivados de minerales como el cobre.

Para entender de manera específica el viraje del Perú hacia políticas liberales es pertinente centrar el análisis desde la década de 1980. En esos años, el Perú vivió un período de crisis económicas severas e inestabilidad que se ven evidenciadas, por ejemplo, en una caída promedio aproximada del 2% del PIB per cápita y un decrecimiento económico promedio del 1,6% entre 1980-1985 (López de Castilla 2017). Adicional a ello, la economía peruana en esta década se caracterizó por su volatilidad, existiendo años de relativo crecimiento seguidos por profundas caídas en sus niveles de producción con largos procesos de recuperación. Estos rendimientos del Perú lo posicionaron como una de las economías menos dinámicas y con poco progreso a nivel regional en este período.

De igual manera, los niveles de inversión en infraestructura del país se encontraron por debajo del promedio de los países de América Latina (Llosa y Panizza 2015). Este balance fiscal negativo, sin embargo, puede también causarse por otros factores como el bajo crecimiento económico y la baja recaudación tributaria derivada de él. En un país que atraviesa por shocks externos de diversa índole, los retos del Gobierno para reactivar la economía son sumamente elevados y, en el caso peruano, las decisiones tomadas para tal fin muestran resultados bastante discretos.

Llosa y Panizza (2015) describen al caso peruano en la década de 1980 como una tormenta perfecta, en la cual los *shocks* negativos que se presentaron fueron amplificando otros. Ambos autores no logran identificar una motivación específica para el colapso de la economía peruana y aseguran que los choques -o *shocks*- externos, las limitadas capacidades del sector empresarial y las nefastas políticas macroeconómicas implementadas son motivaciones centrales a tomar en cuenta. La primera se identifica como la causante de la crisis y las siguientes permiten explicar su profundidad. El *shock* externo hace referencia principalmente a (a) la crisis económica de 1982, en la cual se incrementaron las tasas de interés a la importante deuda externa de los países latinoamericanos, mermando su capacidad de pago de la misma; y (b) el Fenómeno del Niño de 1983, que trajo como consecuencia una caída del 12% del PIB en ese año. Esto muestra que el encadenamiento de choques externos en los primeros años de la década de 1980 provocaron un entorno de “tormenta perfecta” que progresivamente iba agudizando la crisis por la que atravesaba el país.

Las limitadas capacidades del sector productivo del Perú influyeron negativamente en sus posibilidades de recuperación frente a los *shocks* externos. Para analizar este punto es pertinente mencionar dos elementos: el primero, vinculado a la alta concentración del sector productivo en zonas cercanas a su costa, que ha causado la marginación de los sectores de baja productividad ubicados principalmente en zonas rurales y urbanas pobres del país. Estos sectores habían participado escasamente del proceso de dinamismo económico de los sectores vinculados a la exportación y la industria (Parodi 2015). El segundo elemento se encuentra vinculado con el comportamiento del sector productivo peruano, el cual no fue capaz de desarrollar productos innovadores con la capacidad de generar *spillovers* a otras industrias y contribuir al crecimiento del PIB.

Las políticas macroeconómicas implementadas en el Gobierno de Belaúnde (1980-1985) y García (1985-1990) tampoco contribuyeron para una potencial mejora de la situación económica del país. Entre 1983-1985, las medidas de estabilización implementadas para contrarrestar los efectos de la crisis económica trajeron consigo una fuerte recesión, altos niveles de inflación, que llegaron al 158% en 1985, y un incremento del desempleo. En esos años, el PIB se desplomaría hasta los valores registrados en 1959-1960 (Jiménez 2010). Estos efectos se profundizaron entre 1987-1989, período en el cual el Perú fue declarado como sujeto ineludible de crédito por el Fondo Monetario Internacional, los niveles de inflación alcanzaron aproximadamente el 3000%, los índices sociales se desplomaron y el PIB decreció en 9,4%, 12,3% y 5% respectivamente (Instituto Nacional de Estadística e Informática 2016).

Por último, es pertinente mencionar que, en adición a los elementos de índole económico expuestos en los párrafos precedentes, los factores políticos también contribuyeron a profundizar la crisis del Perú en esta época. Aquí, cabe hacer mención a dos elementos clave: el retorno a la democracia del Perú en 1980 y el apareamiento de grupos violentos que afectaban la institucionalidad del Estado. El retorno a la democracia en el Perú, después de una dictadura de doce años, se dio posterior a la aprobación de la Constitución de 1978. Si bien el sistema democrático contó con el apoyo de la población, la crisis económica del Perú y sus incipientes instituciones gubernamentales influyeron para que el sistema democrático no logre consolidarse (Gonzales de Olarte 1986). En un entorno institucional frágil como el peruano, la existencia de organizaciones delictivas como el Sendero Luminoso afectaban las estructuras del Estado, mientras que la violencia se expandía a lo largo del territorio. Las

dificultades en lo económico, sumadas a una frágil institucionalidad y una violencia expandida coadyuvaron para profundizar el contexto de crisis y ralentizar una potencial recuperación a la misma.

La década de 1980, o década pérdida de acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) fue un período de crisis económica profunda para los países de América Latina. En el caso del Perú, los shocks externos provocaron serías afectaciones a los niveles de crecimiento económico y sus reducidas capacidades de respuesta, tanto a nivel estatal como empresarial, profundizaron los impactos a su economía. En este escenario económico adverso, el Perú, siguiendo los preceptos promovidos en el Consenso de Washington, inició un proceso de reformas que favorecieron la liberalización económica y del comercio internacional en la década siguiente, las cuales se estudian a continuación.

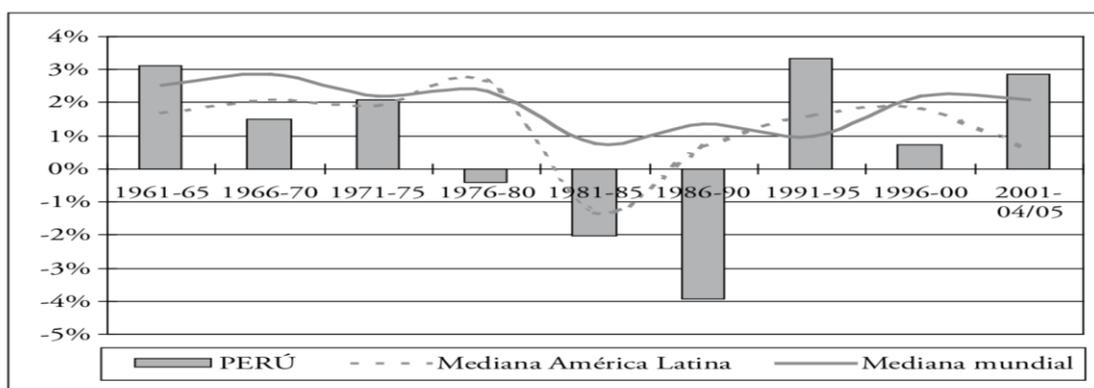
A partir de 1990, el Perú implementó reformas en favor de la liberalización económica y del comercio internacional como alternativa para superar los años de profunda crisis económica de la década anterior. La implementación de estas reformas logró la estabilización macroeconómica del país, sin embargo, consecuentemente, el Perú pagó un significativo costo a nivel social producto de la recesión. Alberto Fujimori ganaría las elecciones del Perú en 1990 y permanecería en el poder a lo largo de la década. En el año de su elección lanzó un plan de ajuste económico -conocido como choque o *fujishock*- con el objetivo de reducir la inflación, que había alcanzado los cuatro dígitos, y estabilizar macroeconómicamente al país. Este plan se centró en tres pilares: (a) estabilización macroeconómica, (b) reformas estructurales y (c) reinserción de la economía peruana en el sistema económico internacional (López de Castilla 2017).

El caso peruano, por medio de las reformas del gobierno de Fujimori -conocidas como *fujishock*- muestra que los gobiernos en tiempos de crisis político-económica tienden a tomar decisiones en favor de una liberalización de la economía (Rodrik 1992). Los resultados de dichas políticas muestran que cumplieron su objetivo; la inflación del Perú años después se redujo hasta un dígito -después de rozar el 7700% al momento de aplicar la medida-, sin embargo, el costo social del choque fue significativo. El precio de los bienes de la canasta familiar se quintuplicó y el de la gasolina incrementó en treinta veces, por ejemplo. Además, el tipo de cambio se devaluó en 227%, el desempleo alcanzó al 73% de la población y la pobreza incrementó un 10% (López de Castilla 2017). El Perú implementó una nueva moneda

denominada el Nuevo Sol, que coadyuvó a controlar los niveles de inflación, sacrificando los salarios de la población que se devaluaron.

Las medidas económicas tomadas en el Gobierno de Fujimori redefinieron el papel del Estado en el Perú hacia uno con menor relevancia y controles sobre la economía y la política productiva. Sería el mercado el que, desplazándolo, asuma un rol preponderante en la economía peruana. A pesar del sacrificio incurrido por la población en este período, la economía logró crecer en términos del PIB per cápita a más del 3% entre 1991-1995, y a menos del 1% a partir de 1996 (ver ilustración 5). No obstante este crecimiento, el PIB per cápita del Perú en 1999 es similar al alcanzado por el país en 1988 (López 2006).

Ilustración 5. Crecimiento del PIB per cápita del Perú (1961-2005)

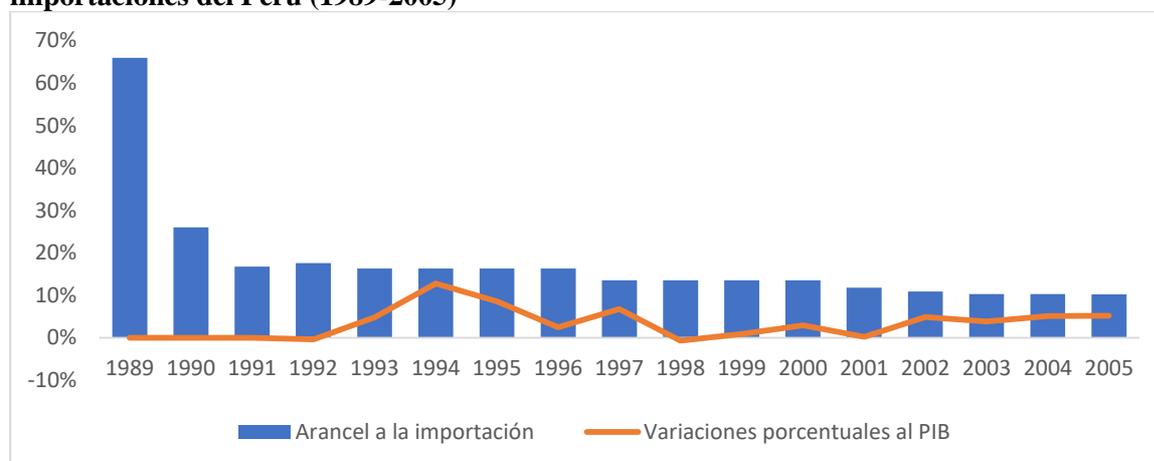


Fuente: Loayza 2008.

La estructura productiva del Perú también cambió, incrementándose la productividad en la década de 1990 frente a la década anterior (Loayza 2008). Las reformas de Fujimori promovieron la implementación de medidas que favorecieron la eliminación de las barreras a la inversión extranjera directa y la privatización de empresas estatales. En ese sentido, se concesionaron empresas vinculadas al sector minero y a otros sectores de servicios como la telefonía, las cuales recibieron importantes inversiones desde el exterior (D'Medina 2010). La inversión extranjera directa en el país en el último quinquenio de la década alcanzó el 20% del PIB (Ballón 2006). Tras las afectaciones de la industria por la pérdida de protección desde el Estado, el sector primario exportador y los servicios incrementaron su importancia en la economía del país.

En materia de comercio internacional, se puede argumentar que los aranceles a las importaciones en este período se redujeron gradualmente pasando del 66% en 1989, al 13% en 1999 y al 10% en 2005, de acuerdo a la ilustración 6. Estas reformas arancelarias fueron implementadas para complementar las políticas de crecimiento económico y en consecuencia al impulso que supuso la creación de la OMC en 1995. La reducción de aranceles tuvo un fuerte impacto sobre el sector industrial del país, que tuvo que competir con importaciones del exterior.

Ilustración 6. Tasa del crecimiento del PIB per cápita vs. reducción al arancel a las importaciones del Perú (1989-2005)



Fuente: López 2006.

Este período fue importante para el acercamiento del Perú a otros países con el objetivo de promover su proceso de inserción a la economía global. En ese sentido, se realizaron acercamientos con sus socios regionales en un inicio, que dieron como frutos la refundación de la Comunidad Andina en 1996 y la firma del Acuerdo de Complementación Económica con Chile en 1998. Además de reducir las barreras a su comercio, el Perú necesitaba exportar bienes al exterior para reducir el déficit de balanza de pagos, que afectó severamente la economía a inicios de esta década. Por lo tanto, era necesario buscar concesiones en el extranjero que le permitan exportar sus productos, los cuales se caracterizaron por poseer una baja intensidad tecnológica.

Las medidas económicas tomadas en el Gobierno de Fujimori redefinieron el papel del Estado en el Perú hacia uno con menor relevancia y controles sobre la economía y la política productiva. La productividad en la década de 1990 frente a la década anterior se incrementó (Loayza 2008). Se promovieron medidas que favorecieron la eliminación de las barreras a la

inversión extranjera directa y la privatización de empresas estatales en sectores como el minero y la telefonía. La inversión extranjera directa en el país en el último quinquenio de la década alcanzó el 20% del PIB (Ballón 2006). Tras las afectaciones de la industria por la pérdida de protección desde el Estado, el sector primario exportador y los servicios incrementaron su importancia en la economía del país.

Lo mencionado en el párrafo anterior trajo consecuencias sobre los grupos de económicos y su relacionamiento con el Estado. En virtud de que las reformas implementadas por Fujimori redujeron el Estado e impulsaron el rol del sector privado, los grupos económicos se fortalecieron, especialmente aquellos ubicados geográficamente en Lima y las empresas extranjeras que adquirieron bienes públicos privatizados (Durand 2017). Ello significó también que los vínculos entre estos grupos económicos y el poder político creció, evidenciándose, por ejemplo, en su influencia sobre la firma de ACPs asimétricos. Se hace referencia a los grupos económicos, toda vez que este término se encuentra vinculado a los grandes grupos empresariales con control sobre un conglomerado de empresas relacionadas entre sí y que cuentan con producción diversificada que pueden o no exportar (Durand 2017).

Hasta aquí, se han presentado los antecedentes de la situación política-económica del Perú entre las décadas de 1980 y 1990, los cuales permiten explicar el contexto de profunda crisis en el que el país decide implementar una estrategia con el objetivo de estabilizar macroeconómicamente el país. A pesar de su costo en términos de indicadores sociales, las medidas cumplieron su objetivo. Además de combatir la inflación y la devaluación de su moneda, estas medidas impulsaron el crecimiento económico del país, que se ha mantenido a mediano plazo.

En tiempos de crisis económica, las posibilidades de que los gobernantes tomen decisiones importantes respecto a su economía incrementan (Rodrik 1992). En el caso peruano, la inestabilidad económica y política causada por elementos endógenos y exógenos -tormenta perfecta- influyó para el viraje del país hacia una economía liberalizada, en donde la presencia del Estado perdería poder frente al mercado. Así, se buscó atraer inversión extranjera directa, por medio de la privatización de empresas en sectores estratégicos de la economía, que serviría para aliviar en cierta medida los bajos niveles de consumo del país.

En el marco de estas medidas, la política comercial del Perú también experimentaría variaciones. Como parte de su entrada a la OMC, el país redujo sus aranceles unilateralmente a determinadas mercancías e inició los acercamientos con países a nivel regional para obtener un trato preferencial para sus exportaciones. Hasta la década del 90, el Perú no había suscrito ACPs con socios extrarregionales, sin embargo, en la década siguiente, bajo los gobiernos de Alejandro Toledo y Alán García, el Perú negociaría ACPs asimétricos con los principales mercados para sus exportaciones como los Estados Unidos y la Unión Europea. El proceso de formación de los ACPs con estos socios comerciales se analiza en las líneas siguientes, tomando en cuenta las motivaciones planteadas en el marco teórico de esta investigación.

2. La formación de ACPs asimétricos en el Perú

Entre 2000-2006, el Perú continuó su camino de crecimiento económico y estabilidad macroeconómica. Si bien a finales de 2000 el país atravesó una crisis política alrededor de la destitución del Presidente Fujimori y la sucesión provisional de Paniagua (2000-2001) y registró bajos niveles de crecimiento en 2001, el crecimiento promedio del Perú entre 2001-2006 fue de 4,8% (Instituto Nacional de Estadística e Informática 2016). Este crecimiento se vio influenciado por un aumento en los precios de las materias primas, en particular de los minerales, a causa del auge de China y el aumento de su demanda de estos productos.

En el año 2003, el Perú emprendió con una estrategia agresiva para incrementar las exportaciones del país al mundo. El Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX) (2003) impulsado por el país con una visión para diez años reconoce la importancia del sector exportador como motor del crecimiento, su capacidad para la generación de empleo y su contribución para el desarrollo nacional. Se pretendió, a través de la identificación de las limitaciones del sector productivo del país, definir ciertos objetivos y metas que debían cumplirse hasta 2013 enfocadas en incrementar la competitividad, la diversificación y el reconocimiento del país en el mundo por sus productos (un 87% de las mismas se cumplieron hasta ese año).

Si bien el sector público y privado poseen responsabilidades dentro de los objetivos de este Plan, es interesante notar que se busca articular estas iniciativas mediante la construcción de un fuerte vínculo entre ambos. Ejemplos de aquello se evidencian al remarcar la relevancia de la cooperación a través del establecimiento de alianzas público-privadas, la creación de una cultura público-privada que cuente con personal capacitado que interactúa entre sí y la

definición de sectores a priorizarse para promover la exportación y la construcción de cadenas productivas.

Con base a este antecedente, en esta sección se estudia de qué forma se formaron los ACPs con socios comerciales asimétricos en el Perú, retomando los elementos de estudio presentados en el marco teórico. Después de haber analizado el contexto político económico del Perú hasta la administración de Fujimori en la década de 1990 y los primeros años de la década de 2000, en los párrafos siguientes se ha priorizado las acciones realizadas en los gobiernos de Alejandro Toledo y Alan García, mandatarios del Perú en aquella década.

Para ello, es relevante retomar que este trabajo de investigación plantea que las motivaciones para la formación de ACPs asimétricos se centran sobre factores domésticos-internacionales, más específicamente: (a) por la falta de resultados en las negociaciones de la OMC, (b) a raíz de la existencia de dinámicas competitivas a nivel regional/global, (c) por la dependencia política-comercial sobre sistemas preferenciales (SGPs y sus variaciones) y por la búsqueda de gobernantes por incrementar rentas políticas.

2.1. La falta de resultados en las negociaciones comerciales en la OMC

Las negociaciones de los países en el marco de la OMC no han dado los resultados esperados (Estay 2018). Desde la Ronda Uruguay, que culminaría con la creación de la Organización, los países no han podido concluir las negociaciones exitosamente de la Ronda de Doha lanzada en 2001. Muchos de ellos, priorizaban su inserción internacional en materia comercial por medio del relacionamiento que podrían tener dentro de la OMC. Sin resultados evidentes, recurrieron a otros mecanismos regionales y bilaterales para satisfacer sus intereses e impulsar su comercio internacional.

Doha mantiene un objetivo bastante complejo y quizá contradictorio de lograr: ampliar las concesiones que contribuyan a los procesos de liberalización del comercio, reconociendo la necesidad de implementar nuevas medidas con mayor flexibilidad para los países en desarrollo y menos adelantados (Keating 2015). Estos dos propósitos evidencian claramente las posiciones centrales y antagónicas de dos grupos de países, las cuales se han ido consolidando con el pasar del tiempo. Por un lado, aquellos que buscan mayor liberalización, representados mayormente por los países desarrollados, quienes enfocan sus esfuerzos hacia mayores compromisos sobre sectores como los bienes manufacturados, servicios, inversiones,

propiedad intelectual y otras temáticas de tipo OMC X. Por otro, aquellos que se oponen a dicha liberalización sin las respectivas compensaciones, representados por los países en desarrollo y menos adelantados, los cuales, habiendo tenido complicaciones para implementar los compromisos de la Ronda Uruguay, buscan mayores compromisos sobre todo en la agricultura y el trato especial y diferenciado.

Un estudio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (1993) determinó que la Ronda Uruguay dejaba como ganancia en términos de bienestar únicamente la tercera parte a los países en desarrollo. El Perú, como uno de ellos, ha mantenido una participación más cercana con el segundo grupo de países en la Ronda de Doha. Esto se puede ver evidenciado, por ejemplo, en su vínculo con grupos de negociación. Perú pertenece al Grupo de Cairns y el G20, grupos de países creados para formar una posición conjunta respecto a exigir mayores concesiones en productos agrícolas. Esta posición guarda concordancia con la preponderancia de estos productos en su canasta exportadora. El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) (2011) afirma que son tres los objetivos que impulsa el Perú de estas negociaciones, a saber: (a) desarrollar normas más transparentes que no amenacen a las exportaciones potenciales, (b) lograr mayor acceso a mercado de bienes y servicios de exportación y (c) facilitar al comercio a nivel aduanero y de canales de distribución.

Los dos primeros puntos buscan establecer normas que permitan sobre todo mejores condiciones de acceso tanto arancelario como para arancelario para los productos agrícolas del Perú, principalmente. El desarrollar normas más transparentes a nivel para arancelario le permitirá incrementar los niveles de previsibilidad de sus contrapartes frente a sus exportaciones en aspectos como los subsidios a las exportaciones, las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y los obstáculos técnicos al comercio (OTC). Los subsidios a la agricultura existen sobre todo en países desarrollados, y reducen la competitividad de la oferta exportable de este tipo del Perú en el extranjero a través de los precios. Un documento de la OMC (2015) muestra que el registro de los subsidios a la agricultura es cada vez más complejo. Las medidas MSF y OTC, que se aplican sobre todo en la agricultura, pueden en determinados casos, constituirse en obstáculos al comercio desde los países desarrollados, ya que sus exigencias pueden resultar complejas de cumplir. Exigir estos compromisos a nivel multilateral resulta una mejor estrategia ya que compromete equitativamente a un mayor número de países y puede apoyarse en otros en desarrollo para impulsar estas ofertas.

Respecto a los compromisos de desgravación arancelaria, el Perú busca incrementar las exportaciones de su oferta con precios más competitivos. En la Ronda de Doha no han existido grandes compromisos alrededor de la agricultura, de hecho, es una de las áreas con mayores controversias en la negociación. Estos compromisos pueden realizarse en concesión a otros en manufacturas que solicitan los países desarrollados en contraparte y representan una parte del componente de desarrollo que se buscaba en Doha. En ese sentido, los objetivos del Perú respecto a esta área no se han cumplido.

La facilitación al comercio es una de las pocas áreas en donde han existido avances en la Ronda de Doha. Los países han acordado un instrumento en esta materia que establece disposiciones para reducir costos y agilizar trámites aduaneros. Además, el acuerdo promueve la cooperación técnica entre países con distintos niveles de desarrollo en esta materia. El Perú ha ratificado este instrumento en 2016, y desde 2017, habiendo registrado las ratificaciones de dos tercios de los miembros de la OMC, se encuentra vigente. Este acuerdo es el único derivado de las negociaciones de Doha para el desarrollo.

Las negociaciones en el marco de la OMC no han tenido los resultados esperados para el Perú. El país, antes de impulsar las negociaciones a nivel bilateral, interlocutaba con sus socios a nivel multilateral. De los tres objetivos principales planteados por el MINCETUR para la Ronda de Doha para el desarrollo, dos no se han cumplido. Estos tienen que ver directamente con medidas aplicadas que afectan el acceso a mercado de sus exportaciones, por lo que son de gran relevancia para el país y su estrategia de desarrollo. En virtud de aquello, el Perú optó por acercarse directamente a nivel bilateral a sus socios comerciales e iniciar negociaciones de Tratados de Libre Comercio intentando que dichos intereses no satisfechos se garanticen en sus principales mercados de exportación (Brandes 2010). Ello, por lo tanto, supone un giro en la inserción internacional en materia comercial para el Perú.

2.2. Dinámicas de competencia regional/global

Las dinámicas de competencia a nivel regional y global se dan en función de la necesidad de los países de acceder a mercados extranjeros con mejores condiciones en relación a las de sus potenciales competidores. Para Baldwin (2013), aquellos Estados que quedan fuera de los ACPs pierden competitividad frente a los países incluidos en ellos, por lo que finalmente terminan enfocando sus esfuerzos por incluirse. Las dinámicas de competencia a nivel

regional se dieron en particular sobre los principales mercados de las exportaciones a nivel regional: Estados Unidos y la Unión Europea.

Perú fue uno de los primeros países en culminar las negociaciones de sus ACPs con estos socios, logrando consolidar beneficios para sus productos. En el caso del primero, el Perú fue, por detrás de México y Chile, el tercer país cuyo ACP entró en vigor a nivel Latinoamérica en 2009 (SICE 2019). En el caso del segundo ocurre lo mismo, sin embargo, el ACP con la Unión Europea entra en vigor en 2013, mismo año que Colombia y algunos países centroamericanos. El Perú, entonces, fue uno de los países pioneros en definir condiciones beneficiosas de acceso a mercado, es decir, en promover una posición competitiva mejor que la de sus potenciales competidores a nivel regional.

En un análisis a nivel de países, es pertinente notar que el Perú logró garantizar condiciones de acceso a mercado beneficiosas con Estados Unidos más tempranamente que potenciales competidores como los países de la CAN (Ecuador, Colombia, Bolivia) (SICE 2019). Así, fue posible aprovechar la disposición brindada por el bloque de culminar negociaciones de ACPs separadamente e igualar las condiciones de acceso a mercado de algunos productos respecto a otros socios comerciales como Chile. Uno de ellos es el cobre, principal producto de exportación del Perú, para el cual se liberalizaron los aranceles para su ingreso (MINCETUR 2006).

En el caso de la Unión Europea, Perú logró consolidar el acceso a mercado de sus productos al mismo tiempo que Colombia y los países centroamericanos que, de no haberlo conseguido, podían amenazar la cuota de mercado de los productos peruanos en ese bloque. De igual manera, el país logró negociar antes que el MERCOSUR, que culminó sus negociaciones en 2019, después de 20 años. Dado que MERCOSUR es un mercado común debió negociar bloque a bloque, dando como resultado demoras y complicaciones en la formación de una posición conjunta en el proceso (Bouzas 2004).

Al analizar la situación peruana en un contexto regional, los acuerdos bilaterales conseguidos otorgaron al Perú una posición privilegiada frente a terceros países, generando una discriminación a terceros países que perdieron competitividad frente al Perú en el acceso a mercado a la Unión Europea y Estados Unidos. Para contrarrestar estos efectos, los terceros países se vieron obligados a formar ACPs con estos socios. Esto genera un efecto dominó (R.

Baldwin 2013) o de proliferación de ACPs en búsqueda de mejorar la posición competitiva frente a otros socios comerciales (Manger 2005). Evidentemente, con la internacionalización de la producción y la existencia de cadenas globales de valor, las dinámicas de competencia se dan, en la actualidad, no solamente a nivel regional sino a nivel global, frente a la emergencia de los mercados asiáticos (Shadlen 2008).

En un análisis más micro, a nivel productos, las dinámicas de competencia se pueden observar en dos escenarios. El primero, vinculado con la necesidad de mantener la posición de mercado de un producto de exportación que cuenta con posibilidades de verse amenazado en términos competitivos a corto, mediano o largo plazo. El segundo, ligado a la posibilidad de impulsar un producto que puede amenazar las exportaciones del mismo en otro país. Por ejemplo, en el TLC Perú-Estados Unidos (2006), el primero negoció una reducción de arancel a 0% para los espárragos. Perú era el principal exportador de este producto a Estados Unidos a nivel global en 2005, a pesar que las exportaciones de ese producto se incrementaron a más del doble en 2017. Ese país compite con México como principal fuente de ese producto para ese año.

Las dinámicas competitivas existentes a nivel regional provocaron que Perú perdiera esta posición de liderazgo a mediano plazo. Por otro lado, el aguacate es uno de los productos líderes de exportación desde México a los Estados Unidos. En 2005, México fue el principal proveedor de este producto a ese país. Desde 2011, las exportaciones peruanas de ese producto se incrementaron hasta alcanzar los US \$180 millones. En 2017, Perú desplazó a Chile como el segundo proveedor más importante de aguacate a Estados Unidos. Aquí, se evidencia cómo las dinámicas competitivas a nivel regional funcionan para desplazar a un socio exportador por otro beneficiado del acceso preferencial gracias a un ACP.

A nivel de sus potenciales competidores regionales, el Perú concluyó ACPs con Estados Unidos y la Unión Europea que le permitieron mejorar su posición competitiva frente a otros socios, en el marco de dinámicas competitivas por acceso a mercados extrarregionales. Cabe mencionar que el impacto de estas dinámicas competitivas para el Perú no fue tan significativo como para otros países (como Ecuador, por ejemplo), al ser uno de los primeros países en suscribir estos ACPs en la región. Sin embargo, en casos específicos como el cobre, su principal producto exportador, las condiciones de acceso a mercado si pudieron verse afectadas toda vez que Chile, uno de los principales competidores en la región, negoció estos instrumentos con anterioridad.

Con los beneficios derivados de estos acuerdos, el Perú incrementó las exportaciones de productos líderes de su canasta o incursionó en la exportación de nuevos productos amenazando la posición de otros países. Estas dinámicas de competencia ocurren a nivel global en sectores como el vestido, en donde el Perú debe competir con socios asiáticos para evitar seguir perdiendo su posición entre los principales exportadores de estos productos a los Estados Unidos. Finalmente, de este análisis habría que considerar los efectos competitivos en la canasta exportadora del Perú de no haber negociado estos acuerdos. Watson (2019), considera que las exportaciones del Perú, en términos de valor total, cuotas de mercado y de diversificación de productos se hubieran visto severamente afectadas, lo cual hubiera brindado ceder espacios a potenciales países competidores del Perú.

2.3. Dependencia política-comercial sobre sistemas preferenciales

Los SGPs normaron las relaciones del Perú con Estados Unidos y la Unión Europea (UE) previo a la entrada en vigencia de sus ACPs en 2009 y 2013 respectivamente. Estos sistemas otorgan un trato preferencial a las exportaciones de los países beneficiarios, a cambio de que los mismos realicen esfuerzos para luchar contra o promover determinadas actividades. Los países otorgantes definen ciertos requisitos que los países beneficiarios deben cumplir y retirarlos si los países han alcanzado ciertos niveles de desarrollo, medidos usualmente por indicadores económicos como el PIB per cápita o el Producto Nacional Bruto (PNB) per cápita. Para la implementación de los ACPs con los Estados Unidos y la Unión Europea, se establecieron tiempos de extensión de estos beneficios para que el Perú pueda llevar a cabo un proceso de transición, sobre todo a nivel normativo. A continuación se explica con mayor profundidad cada uno de los sistemas y sus vínculos con el Perú.

En el caso de la UE, el Perú se benefició del Régimen Especial de Estímulo del Desarrollo Sostenible y la Gobernanza (o SGP Plus), un esquema de preferencias arancelarias otorgado a ciertos países en desarrollo desde 2005 que amplía la cobertura del SGP. Previamente, los beneficios se brindaban a través de un esquema similar de 1990 para promover incentivos a los países que luchan contra el tráfico de estupefacientes (denominado SGP Droga). Existían dos requisitos claves para ser beneficiario del SGP Plus: (a) la adhesión del país a 27 convenios internacionales en materia de derechos humanos y laborales y medio ambiente; y (b) que el país no fuese considerado como país de renta media alta (*upper middle income*) por el Banco Mundial por tres años consecutivos. El Banco Mundial realiza una valoración de las economías gradualmente para ubicarlas en diferentes categorías que sirven a efectos de

calcular los niveles de crédito que le pueden ser asignados (Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo 2016).

El SGP Plus permitía el ingreso de aproximadamente 7700 líneas arancelarias (79,7% del universo arancelario) con 0% de arancel y mantenía preferencias arancelarias parciales para 89 subpartidas (0,9% del universo arancelario). El Perú fue electo en 2005 como beneficiario de este sistema hasta 2015. A pesar de que su ACP entró en vigor en 2013, este trato preferencial fue garantizado por dos años más a efectos de que el país pueda adaptarse a la implementación del nuevo ACP. El SGP de la UE cubrió, desde el 2005 hasta 2013, un 45,5% del valor exportado por el Perú a 0% de arancel, mientras que un 1,7% de ese valor ingresó a través de preferencias parciales (MINCETUR 2013). Los productos cubiertos pertenecían particularmente al sector agrícola y eran trabajos intensivos, entre ellos destacan el café, los espárragos, los productos pesqueros, textiles, entre otros (Valdez y Docarno 2010).

En el período de estudio (2005-2017), el Perú ya se consideraba dentro de las economías de renta media alta. Su GNI per cápita en 2005 (US \$6340 a dólares PPP del 2011) sobrepasaba en gran manera los límites impuestos por el Banco Mundial para pertenecer a esta categoría (que rondaban los US\$ 3000). Éste se mantuvo en crecimiento en los siguientes años hasta duplicarse aproximadamente en 2017. Eso quiere decir que el Perú se encontraba en una posición de vulnerabilidad frente a una próxima evaluación de los países receptores de esos beneficios, la cual podría darse en cualquier momento.

En el caso de los Estados Unidos, la Ley de Protección de la Droga (ATPDEA por sus siglas en inglés) normaba el relacionamiento comercial entre ambos desde 2002 hasta 2010. El ATPDEA es un régimen de exclusión de aranceles unilateral otorgado por los Estados Unidos en reemplazo de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA por sus siglas en inglés) establecida en 1991 que benefició al país desde 1992. Este sistema se renovaba tras un análisis gradual y la aprobación del legislativo estadounidense. Uno de los elementos que llevaba a pensar en el retiro de estos beneficios era superar un nivel de ingresos per cápita que para 1994 alcanzaba un aproximado de US \$11000 (Sotomayor 2005).

El ATPDEA cubría alrededor de unas 6300 líneas arancelarias, y en el caso del Perú unos US \$4000 millones en exportaciones estaban cubiertos por este sistema para 2006 (Durán 2007). Este sistema incluía beneficios para las exportaciones de productos derivados del petróleo y

otros minerales como el cobre, sector textil (mejora parcial), frutas y legumbres y otros productos de la pesca y la agricultura. El ATPA le había permitido al Perú incrementar de forma importante el número de personas vinculadas a las actividades exportadoras (de 5700 a 287.000 en 2001) y contribuyó al aumento de las condiciones de competitividad de la producción peruana (López 2006). Schuschny, Durán y de Miguel (2007) estudiaron los impactos del ATPDEA sobre el bienestar de los países de la CAN determinando que para 2004 estos beneficios ascendían a un 0,2% del PIB combinado. Concluyen que el país con más beneficios de este sistema y el que más afectado se vería si se lo retiran es el Perú. Por lo tanto, era necesario mantener el ATPDEA por los beneficios a las exportaciones, al empleo y la producción del país.

Uno de los argumentos clave para definir la negociación de un ACP con los Estados Unidos, de acuerdo al Director del Centro de Investigación de Economía y Negocios Globales de ADEX Perú, Carlos González (2019), fue la pérdida por aproximadamente un año de estas preferencias en 2001. El Perú debió cancelar el arancel a sus productos y calcular la pérdida de las cuotas de mercado en el extranjero.

Esto influyó en las dinámicas de competencia regional/global en menoscabo de la posición peruana en el mercado estadounidense y afectó en gran manera en el sector exportador peruano. A partir del golpe económico causado, el sector buscó evitar que ocurriera un suceso similar con otros socios comerciales, por ello, negocia un ACP con la Unión Europea. Para incrementar las exportaciones eran necesarias inversiones del sector privado a nivel productivo, y con las potenciales inconsistencias a mediano y largo plazo que suponían los SGPs, se menoscababan las mismas a futuro (Valdez y Docarno 2010).

Otra opción frente a este inconveniente era subsidiar las exportaciones de estos productos a ambos territorios. De esta forma, los mismos mantendrían sus niveles de competitividad en términos de precio y se minimizaría pérdidas a nivel de mercado. No obstante, en un contexto de recuperación económica en el país, en donde se impulsaban medidas liberales, ésta resultaba una opción más lejana. Además, estas medidas podrían levantar sospecha en otros socios comerciales que podían acudir al Órgano de Solución de Controversias de la OMC por potenciales subsidios a la exportación.

Producto de lo anterior, las consecuencias políticas derivadas de potenciales afectaciones al sector exportador que el Perú intentó fortalecer, podrían resultar en serios inconvenientes para los gobernantes de turno que se pueden evidenciar en una reducción de los niveles de popularidad, tensiones en el relacionamiento con representantes gremiales e incluso manifestaciones. Por lo tanto, era una opción viable recurrir a la negociación de ACPs que pudieran consolidar los beneficios obtenidos a nivel SGP. Un análisis más detallado sobre estas consecuencias a nivel político, en particular sobre las motivaciones de los gobernantes para suscribir ACPs como mecanismo para incrementar rentas políticas, se presenta a continuación.

2.4. Buscando rentas políticas: los gobernantes y la suscripción de ACPs

Inicialmente, es pertinente retomar que la decisión de negociar ACPs con el objetivo de promover un mejor acceso de la canasta exportadora del Perú a sus principales mercados de exportación se implementó como consecuencia de la influencia de políticas liberales a partir de 1990. Estas medidas en forma de *shock* tuvieron como objetivo estabilizar macroeconómicamente al país después de que atravesara por serias crisis años atrás. Con la elección de Alejandro Toledo en 2001, tras la renuncia de Fujimori, se implementaron medidas económicas con una visión liberal que tuvieron como objetivo impulsar el crecimiento del país. Para ello, el Presidente Toledo confió en funcionarios con mayores vínculos con el sector privado y los organismos internacionales como Pedro Pablo Kuczynski. Estos funcionarios interactuaron a través de plataformas como el CENI, que sirvieron como visagras para articular los intereses del gobierno con los del empresariado.

El ACP suscrito por el Perú con los Estados Unidos, de acuerdo a Erick Mormontoy (2019), brindaron réditos políticos al Gobierno de Toledo. La población peruana, en términos generales, apoyó la suscripción de este acuerdo, considerándolo un respiro a la crisis política generalizada desde los escándalos de corrupción en el gobierno de Fujimori. De hecho, en mayo 2006, un mes después de haber suscrito el ACP con Estados Unidos, la popularidad de Toledo alcanzó el 32,7%, después de haber rondado cifras bastante menores (EMOL 2006). En este período (2001-2006) la economía peruana alcanzaría un crecimiento del 4,8% promedio. No obstante, a decir del entrevistado, el gobierno de Toledo no lograría aprovechar los réditos alcanzados. El ACP con los Estados Unidos y posteriormente con la Unión Europea brindó las condiciones para promover además de inversión desde el extranjero, inversión a nivel productivo nacional, necesaria para promover las exportaciones. Sin

perjuicio de aquello, Toledo se despediría terminando su mandato pero con un gobierno débil y con baja popularidad.

Mattli (1996) enfatiza que estas iniciativas de regionalismo -como los ACPs- deben incrementar las rentas políticas de los gobernantes para llevarse a cabo, medidas en términos de popularidad del líder. En este caso, el ACP Perú-Estados Unidos se suscribió con el apoyo del 45% de la población según una encuesta de 2006 (López 2006). Aquí, entonces, cabe preguntarse cómo, según Mattli, esta iniciativa impopular fue adoptada en el Perú. Una posible respuesta a este cuestionamiento surge a partir de la estrategia económica que perseguía el Presidente Toledo con el acuerdo y el tiempo en el que se tomó esta decisión. En ese sentido, el mandatario peruano consideró que políticamente había más posibilidades de obtener beneficios al apuntar y fortalecer sus alianzas con grupos de interés vinculados con las industrias agrícolas y mineras, principales promotores del ACP. De igual manera, dado que su período acababa meses después de la firma de este instrumento y que su popularidad era baja desde que asumió el poder, los costos políticos de asumir esa decisión en este período eran más bajos.

Alan García (2006-2011) logró ampliar la base de apoyo para los ACPs que seguían, como el de la Unión Europea y destrabó el proceso de ratificación del acuerdo con los Estados Unidos. En su período, la economía peruana alcanzó un nivel de crecimiento del 6,9% promedio anual. Esto, a pesar de los problemas sociales y de institucionalidad que aún persistían, muestra que la economía peruana había alcanzado un nivel de estabilidad macroeconómica importante gracias al incremento sostenible de la producción. Los ACPs contribuyeron para ello, a pesar de la oposición de algunos sectores vinculados con el sector agrícola del país en un inicio.

Con la firma y ratificación de estos instrumentos, el Perú consolidó al libre comercio como parte de su política comercial, y promovió una agenda de negociaciones comerciales con otros socios a nivel mundial. Ésta se sustentaba en los beneficios a nivel comercial que dejaba el acuerdo Estados Unidos-Perú en sus primeros años y la necesidad de garantizar los beneficios que se obtenían a través del SGP Plus de UE, por ejemplo, a largo plazo. Finalmente, la decisión del Presidente Toledo de suscribir este ACP trajo beneficios comerciales que se analizan en las siguientes secciones de este capítulo.

En resumen, esta sección mostró que las motivaciones presentadas en el marco teórico por las cuales los países suscriben ACPs asimétricos son aplicables al caso peruano. La falta de acuerdos a nivel de la OMC, en el marco de la Ronda de Doha, sobre todo en temas como la agricultura influyen para que el país busque conseguirlos a nivel bilateral. Este argumento se complementa con la necesidad del país de obtener una posición privilegiada frente a sus competidores en términos de acceso a mercado, que ocurriría al garantizar las preferencias arancelarias obtenidas por esquemas preferenciales como el SGP Plus o el ATPDEA. Con los ACPs, el Perú brindó previsibilidad al sector productivo/exportador, evitando potenciales conflictos sociales o si las mismas dejaban de otorgarse. Finalmente, el Presidente Toledo consideró firmar un ACP con Estados Unidos que le permitiría acercarse a sectores de poder económico en el Perú e incrementar su popularidad, tomando en cuenta que su período acababa pronto. Sin perjuicio de ello, todas estas motivaciones no pueden explicarse sin recalcar que se complementan con la política económica del país, que perseguía una estrategia de crecimiento económico y estabilidad macroeconómica, para lo cual, buscaban fortalecer el sector exportador buscando mayores beneficios en términos de acceso a mercado.

Reflexiones finales

La negociación de ACPs asimétricos se incluye en la política comercial del Perú a inicios del siglo XXI a fin de impulsar la estrategia en favor del crecimiento económico a través del fortalecimiento del sector exportador del país. Esto ocurre en el marco de la implementación de políticas liberales en la década de 1990 que apuntaron estabilizar macroeconómicamente al país después de serias crisis económicas sufridas décadas atrás. A pesar de los altos costos sociales que trajeron consigo estas reformas, el país logró reducir la inflación y alcanzó cifras altas de crecimiento económico en los años siguientes a los *shocks*, en los gobiernos de Toledo y García.

En escenarios de crisis político-económicas, hay una mayor posibilidad para que los gobiernos realicen reformas en favor de la apertura comercial y la liberalización de la economía. Estas estrategias buscaron reducir la relevancia del Estado en favor de una mayor presencia del mercado como regulador de las actividades del país. En materia comercial, el Perú además de adherirse a la OMC, organismo en donde redujo unilateralmente sus aranceles, también se acercó a contrapartes regionales, en un inicio, para buscar tratos preferenciales para sus productos, a través de ACPs en el marco de la Asociación

Latinoamericana de Integración (ALADI). Promover las exportaciones y atraer inversión extranjera directa era uno de los objetivos claves para recuperar la economía nacional.

En función de aquello, se estructuraron planes de desarrollo para el sector como el PENX (2003-2013) y el PENX 2025. Estos instrumentos guían la política de comercio exterior del país. Gradualmente, estos instrumentos fueron reconociendo la relevancia de los acuerdos internacionales como herramientas para la estrategia de inserción internacional del país. También, se argumenta la necesidad de establecer una cultura y articulación entre el sector público y privado con el fin de fomentar al desarrollo del país, mediante la creación de empleo y la inclusión del sector productivo en el de las exportaciones.

Los ACPs asimétricos del Perú, incluidos aquellos con los Estados Unidos y la Unión Europea, se suscriben como respuesta a motivaciones internacionales y nacionales. Respecto a las primeras, la falta de acuerdos a nivel de la OMC, en particular a partir de la Ronda de Doha, sumados a las dinámicas de competencia a nivel regional/global, influyeron en la transformación de la política comercial y la inserción internacional del Perú. Sus intereses en Doha en materia de acceso a mercado (arancelarias y para arancelarias), no se han cumplido hasta la actualidad, por lo que, el país buscó garantizarlos a través de diálogos bilaterales. Con este trato preferencial, el Perú logró obtener una posición privilegiada frente a sus socios regionales y competir de mejor manera con sus socios extrarregionales, principalmente del Este de Asia.

Igualmente, a nivel doméstico, la incertidumbre en los procesos de renovación de los SGP de los Estados Unidos y la Unión Europea, causaba preocupación a los grupos de interés exportadores, que dependían de estos sistemas para competir. Posterior al 2001, año en el que el Perú exportó por meses sin preferencias ATPDEA a los Estados Unidos, el país concluyó que era necesario que dichas preferencias quedaran establecidas en el largo plazo, a través de un ACP. Esto también incentivaría al sector privado a invertir en el sector productivo para mejorar sus capacidades. Los impactos económicos de esta pérdida, pasaron a lo político.

En un entorno de crisis política e institucional, el acuerdo con los Estados Unidos principalmente, logró refrescar al Perú. El Presidente Toledo buscó personajes de la tecnocracia alejados de una política desprestigiada para aliarse con los sectores exportadores más fuertes, que habían ganado espacios de poder político vinculados con el comercio

exterior. Estas alianzas y el ACP incrementaron su popularidad y le permitieron terminar su mandato. El ACP con los Estados Unidos sirvió como estrategia para la firma de otros siguientes como el de la Unión Europea, que le permitieron ampliar su base de apoyo al Presidente García. Por tanto, los ACPs en el Perú cumplen con el requisito de Mattli (1996) para su creación: brindar beneficios políticos.

Capítulo 3

La contribución de los ACPs del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea para el desarrollo comercial

Este capítulo empírico, enfocado en responder la primera pregunta subsidiaria de investigación, analiza en qué medida los ACPs del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea han contribuido para mejorar sus índices comerciales. Ello, en virtud del argumento planteado, es decir, que estos instrumentos fomentan el logro de objetivos en materia comercial y la inserción internacional, a saber: reducir el déficit de balanza comercial, incrementar exportaciones, diversificar la oferta exportable y ampliar el número de empresas exportadoras al destino de estudio. Para tal finalidad, se establecen dos escenarios: uno previo y uno posterior a la entrada en vigor de los ACPs antes mencionados.

Previamente, sin embargo, resulta pertinente realizar una evaluación general del comercio internacional peruano, el cual es necesario para comprender los escenarios específicos con ambas contrapartes. Existen algunos elementos a nivel general como el *boom* de los *commodities* que merecen ser estudiados, toda vez que han influido sustancialmente en los flujos del comercio internacional del país en el período de estudio. Para este capítulo se utiliza información comercial de ITC Trademap y de instituciones gubernamentales del Perú.

Este capítulo se divide en cuatro apartados. El primero brinda una perspectiva general del comercio internacional del Perú entre 2005-2017. Ahí se establecen ciertos elementos sobre el relacionamiento comercial del Perú con sus principales socios comerciales a nivel global. En el segundo y tercer apartado, se analiza la contribución de los ACPs del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea para el desarrollo comercial del país. Por último, se establecen ciertas conclusiones derivadas del análisis realizado en este capítulo.

1. Una perspectiva general del comercio internacional del Perú (2005-2017)

En esta sección se presentan algunas características generales del rendimiento del Perú en materia comercial en el período de estudio que sirven para identificar potenciales tendencias del mismo. El análisis de estas tendencias como un elemento previo para adentrarse posteriormente al estudio de los ACPs del país con los Estados Unidos y la Unión Europea sirve para determinar ciertas características del comercio internacional peruano que permiten explicar otras en el marco del relacionamiento bilateral. En ese sentido, se busca brindar al

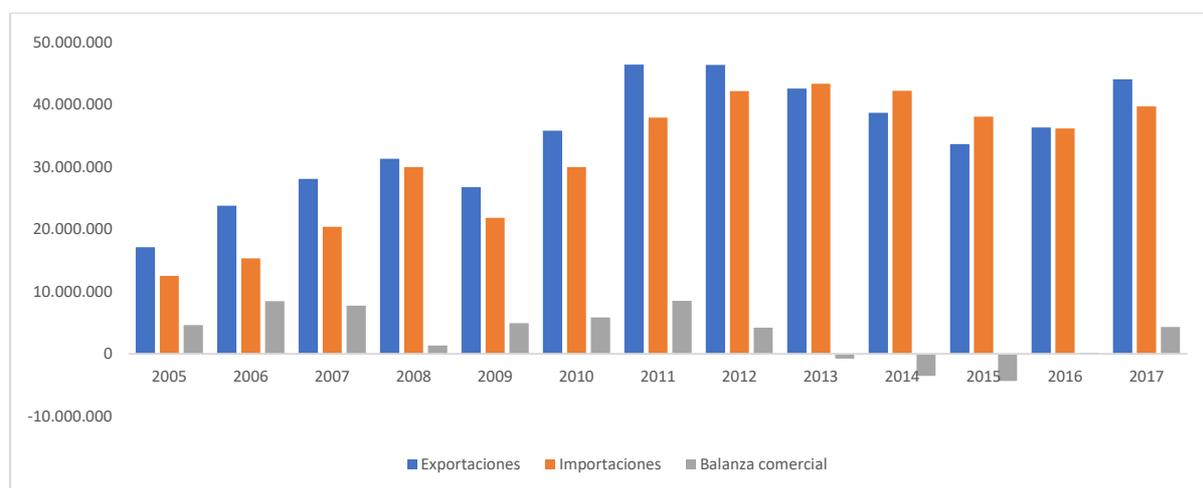
lector elementos de estudio útiles para contrastar con el análisis de cada caso en particular y, además, posicionar la importancia de los Estados Unidos y la Unión Europea para el comercio internacional peruano. No sería posible explicar, por ejemplo, la canasta comercial de las exportaciones peruanas a los Estados Unidos sin conocer previamente cuáles son los productos principales de exportación del Perú al mundo. Con este antecedente, a continuación se presentan estadísticas sobre balanza comercial, principales productos peruanos exportados e importados al/desde el mundo, la evolución de exportaciones de productos tradicionales y no tradicionales, la relevancia de los pequeños actores en las exportaciones del país y, por último, la influencia de los principales socios comerciales del país sobre el comercio exterior de ese país. Se han utilizado datos de ITC Trademap y del servicio aduanero del Perú (SUNAT).

La balanza comercial peruana entre 2005 y 2017 registra tres períodos marcados (ver ilustración 7). El primero, de importantes superávits entre 2005 y 2012, seguido por un período de tres años de déficit y, por último, una aparente recuperación del superávit comercial para 2017. Este comportamiento cíclico de la balanza comercial peruana guarda relación con ciertas dinámicas que han caracterizado históricamente la situación del comercio internacional de los países suramericanos, en particular con los precios de las materias primas. Como se detalla posteriormente, los productos de exportación más relevantes para el Perú son *commodities*. Los primeros años de superávit evidencian, entonces, momentos en los cuales el Perú incrementó sustancialmente sus ingresos gracias a la venta de estos productos y la economía creció de manera importante.

El impacto de las exportaciones peruanas en el Producto Interno Bruto del país ha crecido, pasando del 17% en el año 2000 al 25% en el 2018 (ADEX 2019). Ello se traduce en un incremento del empleo derivado de las exportaciones y la producción nacional. Para 2017, las exportaciones peruanas habían generado cerca de tres millones de empleos (directos, vinculados con las ramas productivas y en otras industrias), en donde el papel fundamental poseen las empresas exportadoras no tradicionales (1,6 millones de empleos). De ellos, 1,5 millones son empleos directos de la exportación. Este dato es relevante tomando en cuenta que para el 2005, se calcula que los empleos generados por las exportaciones ascienden a 1,7 millones (ADEX 2019).

Los altos precios de las materias primas trajeron consecuencias sobre el comercio internacional del Perú. Los términos de intercambio del país se incrementaron, siguiendo la tendencia regional (CEPAL 2013). Esto alentó a las inversiones desde el extranjero en estos sectores, las cuales se beneficiaron de políticas para su atracción otorgadas desde los países beneficiarios (Herrerros y Durán 2011). Igualmente, la canasta exportadora del país presentó ciertos cambios relacionados con la presencia de las materias primas. La dinámica de reprimarización de las exportaciones consolidó y profundizó aún más la presencia de estos productos sobre la canasta exportadora. Esto, eventualmente, rompe con la visión desarrollista que tiene como objetivo impulsar las exportaciones de mercancías con mayor valor agregado, por los potenciales beneficios que se obtendrían sobre las industrias (*spillovers*), el comercio internacional y el progreso tecnológico, por señalar algunos.

Ilustración 7. Balanza comercial total Perú-Mundo (2005-2017), en miles USD FOB



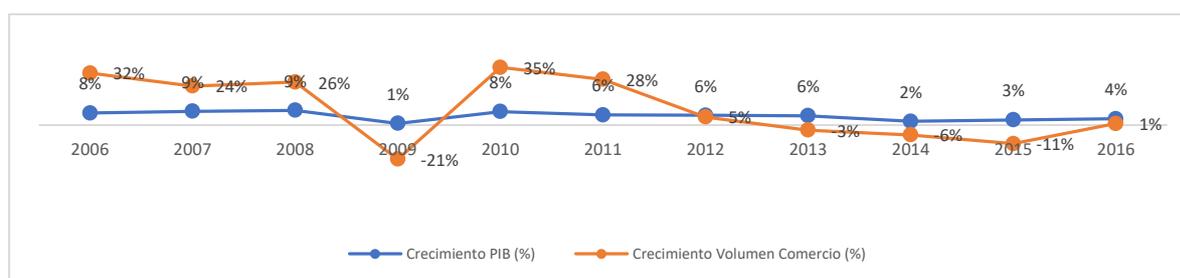
Fuente: ITC Trademap 2019.

Los déficits de balanza comercial alcanzados entre 2013-2015 ocurren en un entorno a la baja de los precios de los *commodities* a nivel global. La demanda china de estos bienes se había equilibrado a la baja, y la oferta de los mismos continuaba al alza. El comercio peruano en este período se acercaba más a los rendimientos experimentados a nivel global. Entre 2013-2016, se puede observar una importante caída del volumen de comercio, frente a tasas de crecimiento positivas -pero bajas-, en comparación a años anteriores (ver ilustración 8).

Mónica Watson (2019) sostiene que las exportaciones peruanas en 2013-2015 se redujeron por inconvenientes a nivel normativo con países en la Comunidad Andina como el Ecuador, el cual con una salvaguardia afectó una importante cantidad de exportaciones de productos no

tradicionales del país. De igual manera, argumenta que el alto nivel de las importaciones evidenciado desde 2011 responde a la necesidad del país de adquirir maquinarias y bienes de capital para la producción de varias de sus principales industrias. Con ello, es posible explicar que, entre 2013-2015, una baja de las exportaciones afectó también el valor importado en ese período.

Ilustración 8. Crecimiento del PIB (%) y crecimiento del volumen de comercio (%) del Perú (2006-2016)



Fuente: ITC Trademap 2019 y Banco Mundial 2019.

En 2017, el Perú registra nuevamente un superávit de balanza comercial. Esto ocurrió por dos razones principales: (a) por un incremento de los precios de las materias primas parte de su canasta exportadora, los cuales no alcanzaron aquellos de principio de siglo y (b) por una recuperación del comercio a nivel mundial, sobre todo desde los Estados Unidos y el continente asiático (OMC 2018). Esta recuperación, sin embargo, resultaría amenazada por la implementación de medidas proteccionistas de los Estados Unidos a determinadas industrias, las cuales fueron retaliadas por China, en el marco de una guerra comercial.

Cuadro 1. Exportaciones e importaciones del Perú a países/bloques escogidos (2005-2007), en miles USD FOB

Socio	Exportaciones (2005-2017)				Importaciones (2005-2017)			
	Valor exportado acumulado	Promedio valor exportado	Participación (%) en valor exportado promedio	Crecimiento (%) X promedio anual	Valor importado acumulado	Promedio valor importado	Participación (%) en valor importado promedio	Crecimiento (%) M promedio anual
CAN	24.275.789	1.867.368	5,4%	9,6%	39.460.386	3.035.414	9,6%	7,8%
Canadá	30.343.249	2.334.096	6,7%	4,7%	6.932.306	533.254	1,7%	11,3%
Chile	18.549.797	1.426.907	4,1%	5,3%	14.348.405	1.103.723	3,5%	7,0%
China	77.102.217	5.930.940	17,1%	17,3%	74.821.096	5.755.469	18,3%	22,3%
Corea del Sur	14.442.109	1.110.931	3,2%	28,9%	13.450.471	1.034.652	3,3%	12,5%
Estados Unidos	78.456.993	6.035.153	17,4%	3,7%	80.096.050	6.161.235	19,6%	13,6%
India	6.112.654	470.204	1,4%	45,4%	7.282.986	560.230	1,8%	22,6%
Japón	21.859.095	1.681.469	4,8%	16,6%	307.568.833	1.065.915	3,4%	10,4%

MERCOSUR	24.091.616	1.853.201	5,3%	12,1%	48.730.934	3.748.533	11,9%	6,5%
México	1.288.687	99.130	0,3%	117,1%	16.638.168	1.279.859	4,1%	17,5%
Otros	77.230.398	5.940.800	17,1%	11,4%	45.915.009	3.531.924	11,2%	12,4%
UE (27)	77.014.281	5.924.175	17,1%	9,6%	47.822.199	3.678.631	11,7%	12,7%

Fuente: ITC Trademap 2019.

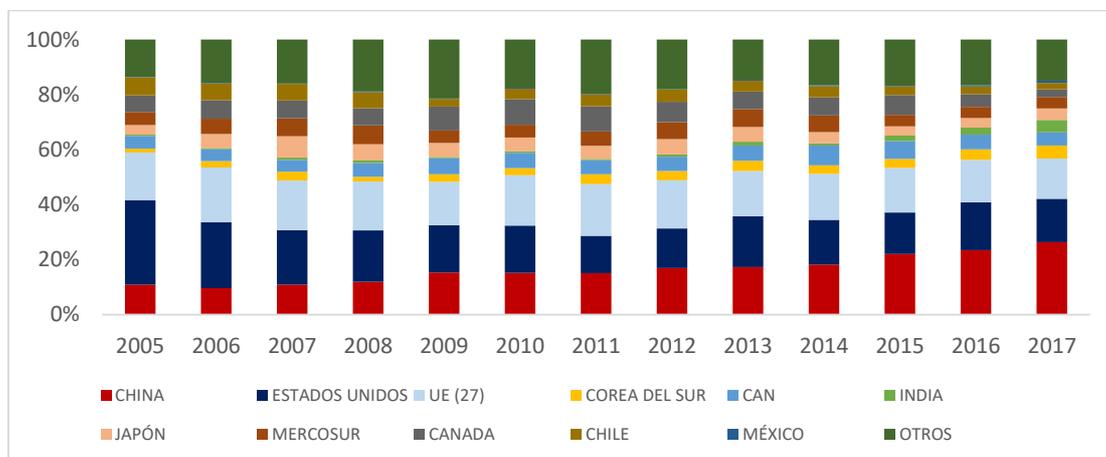
Entre 2005-2017, las exportaciones del Perú al mundo crecieron un 10% promedio anual, mientras que las importaciones hicieron lo mismo a un 12% promedio anual. Los principales socios comerciales del Perú en este período fueron los Estados Unidos, la Unión Europea, como socios tradicionales, y China, como un socio que adquirió relevancia con el pasar del tiempo (ver ilustración 9). Las tasas de crecimiento promedio de las exportaciones hacia los Estados Unidos se han mantenido relativamente bajas (3,7%), sin embargo, el valor comercial promedio es el más alto entre los actores seleccionados. Esto puede ocurrir por la importancia histórica de los Estados Unidos como socio para el Perú, lo cual no ha impedido que el país busque estrategias para diversificar su canasta exportadora a otros mercados.

La UE presenta una tasa de crecimiento promedio más alta (9,6%): en 2005, Perú exportaba cerca de US \$3000 millones, y en 2017, dichas exportaciones ascendieron a cerca de US \$6500 millones. La UE brinda oportunidades al Perú de exportar productos de mayor calidad por los altos niveles adquisitivos de su población y la existencia de nichos de mercado especializados. Sin embargo, en los últimos años, la Unión Europea ha perdido relevancia como destino de las exportaciones peruanas. Un posible motivo para ello es el incremento de los vínculos del país sudamericano con nuevos socios como la India, con quien negocia un ACP, y otros países del Asia Pacífico como Corea del Sur. Las importaciones desde Europa, sin embargo, crecieron a una tasa promedio superior que las exportaciones (12,7%). El Perú importa desde Europa maquinaria y otros bienes de capital.

China, por último, adquirió gran relevancia en el comercio internacional del Perú a partir del *boom* de los *commodities* a inicios del siglo XXI, tanto en las exportaciones como en las importaciones. Los países en desarrollo como el Perú enviaban materias primas que eran procesadas y reenviadas como manufacturas desde el país asiático. El crecimiento promedio de las exportaciones peruanas a ese país fue de 17,3%, a la vez que las importaciones crecieron a un nivel anual más alto (22,3%). Si bien la brecha respecto a la intensidad tecnológica de los productos exportados e importados del Perú hacia/desde China es

significativa, el Perú es uno de los pocos países de la región que registró una balanza comercial superavitaria con ese país en 2017.

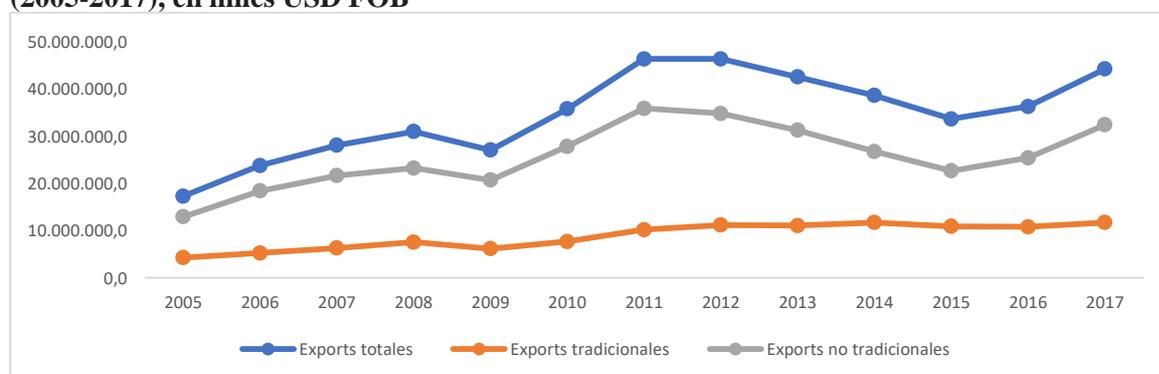
Ilustración 9. Evolución de las exportaciones del Perú por mercado de destino (2005 – 2017)



Fuente: ITC Trademap 2019.

La canasta exportadora del Perú ha estado influenciada por los productos tradicionales de exportación (ver ilustración 10). Para el país, los productos tradicionales son aquellos que se exportaron desde antes de 1973 (SUNAT 2019). Este set de productos incluye aquellos vinculados al sector de los minerales, el petróleo y sus derivados, la agricultura (algunos) y la agroindustria (algunos). Los productos tradicionales del Perú representan más del 70% de la oferta exportable del país en el período analizado y crecieron en promedio cerca del 10% anual. Los principales productos tradicionales exportados del Perú al mundo son: cobre, cinc, harina de pescado, café sin tostar, petróleo y derivados, gasolina, estaño y grasas de pescado.

Ilustración 10. Evolución de las exportaciones totales, tradicionales y no tradicionales del Perú (2005-2017), en miles USD FOB

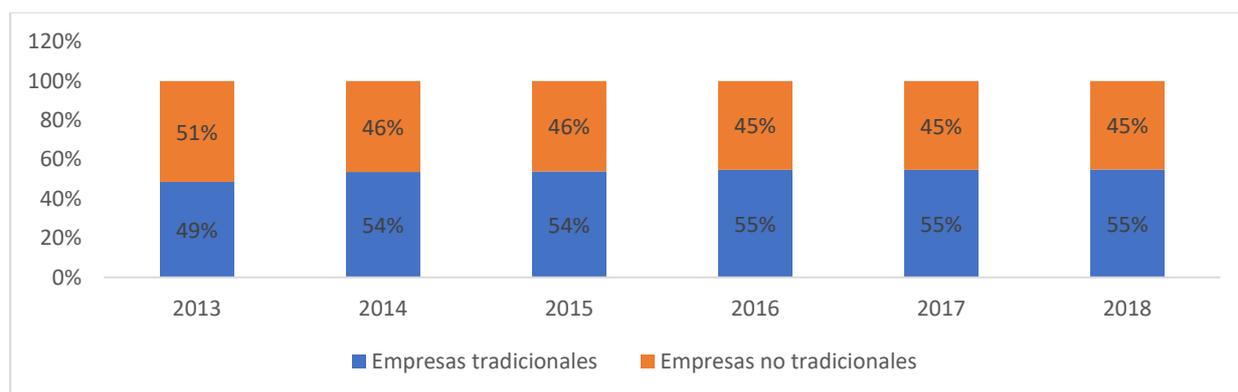


Fuente: Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria del Perú (SUNAT) 2019.

Los productos no tradicionales son todos aquellos que se han exportado después de 1973. Sus exportaciones, en el tiempo de estudio, han crecido cerca del 10% promedio anual, lo cual ha permitido que la brecha se reduzca respecto a los tradicionales. Con mayor detalle, los productos no tradicionales contienen productos agrícolas, pesqueros, manufacturas a partir de minerales, prendas de vestir, entre otros. Los principales productos no tradicionales exportados por el Perú son uvas, aguacates, espárragos, moluscos, camisetas, minerales aleados, entre otros.

Respecto a los actores que forman parte de las exportaciones del Perú, de acuerdo al ranking de empresas de la Asociación de Exportadores de Perú ADEX (2019) (ver ilustración 11), es posible observar que una mayoría se dedica a exportar productos tradicionales, no obstante, las empresas dedicadas a las exportaciones no tradicionales representan más del 40% entre 2013-2018. Ese es un valor de referencia relevante en términos de diversificación de oferta exportable y de la concentración de las exportaciones. Los nuevos productos exportados reducen la dependencia del país en aquellos productos tradicionalmente exportados en los cuales históricamente se ha especializado. De igual manera, las empresas exportadoras no tradicionales son importantes generadoras de empleo. De acuerdo a un estudio de ADEX (2019) los multiplicadores de empleo de estas empresas, son en promedio, tres veces más altas que aquellos de las empresas tradicionales.

Ilustración 11. Empresas peruanas que exportan al mundo por tipo de productos (%)



Fuente: ADEX 2019.

De las empresas exportadoras de productos no tradicionales, según el ranking de ADEX Perú, un promedio de 44,3% corresponde a empresas pequeñas entre 2013-2017. Estas empresas son aquellas que han exportado menos de dos millones de dolares anuales. Lamentablemente,

no existen estadísticas de empresas exportadoras por país de destino, sin embargo, si se quiere recalcar aquí que el rol de los pequeños empresarios es muy importante para la diversificación de exportaciones del Perú y su trabajo contribuye para el desarrollo comercial del país.

2. Implementación del ACP Perú-Estados Unidos

El ACP del Perú con los Estados Unidos se suscribió en 2006, después de 13 rondas de negociaciones. Si bien el texto final fue firmado a nivel bilateral, las negociaciones iniciaron su curso con una postura en forma de bloque de los países andinos. Colombia, al igual que Perú logró suscribir su acuerdo, y Ecuador abandonó las negociaciones en la recta final del proceso. El ACP entre Perú y Colombia norma varias disciplinas entre las cuales destacan: acceso a mercado de bienes (agrícolas y manufacturados), medidas para-arancelarias (sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos, reglas de origen), servicios, propiedad intelectual, compras públicas, aspectos laborales y del medio ambiente.

En materia de comercio de bienes, el acuerdo garantiza una desgravación total del 99,5% de las líneas arancelarias estadounidenses en períodos de desgravación desde 0 a 17 años. Es decir, el acuerdo garantiza el acceso preferencial al mercado estadounidense de todas las líneas arancelarias incluidas en el ATPDEA y amplía su cobertura a los bienes manufacturados (salvo ciertas partidas del sector vestido), es decir, de toda la oferta exportable del país. Un detalle del esquema de desgravación y las líneas incluidas se encuentra en la tabla 2.

Tabla 2. ACP Perú – Estados Unidos: número de líneas arancelarias por categorías de desgravación

Categoría desgravación	Líneas	Participación (%)
Acceso inmediato	6417	60,3%
5 años	3	0,0%
10 años	21	0,2%
15 años	51	0,5%
17 años	4	0,0%
Cuotas	129	1,2%
Libres de aranceles	3991	37,5%
Tasas arancelarias especiales	1	0,0%
Libres de aranceles desde vigencia TLC	17	0,2%
TOTAL	10634	100%

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú (MINCETUR) 2018.

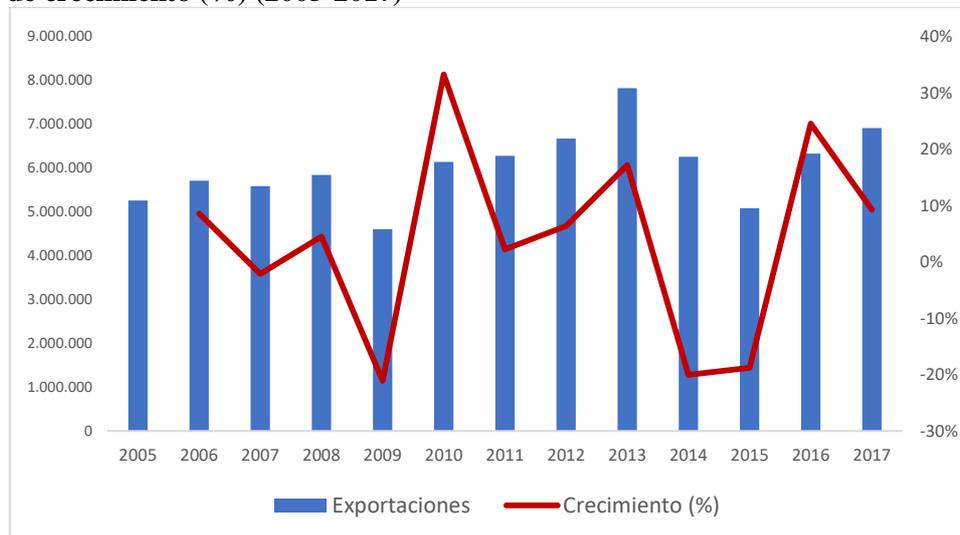
La desgravación, sea en períodos o inmediatamente, de casi todas las líneas arancelarias es un logro importante obtenido por el Perú en las negociaciones del ACP. Estas concesiones evidentemente se realizaron a cambio de otras en ámbitos regulatorios (compras públicas, inversiones) y el acceso a mercados de las exportaciones estadounidenses (Shadlen 2008). Los compromisos adquiridos en términos de acceso a mercado reflejaron los intereses de los grupos que impulsaron el acuerdo, al garantizar las preferencias obtenidas a través del ATPDEA para mejorar la competitividad de sus productos. Los resultados de las negociaciones en esta área también un alineamiento del gobierno peruano con estos grupos, evidenciados en instrumentos de política comercial como el PENX, por ejemplo, que enfatizaban la necesidad de impulsar el sector exportador en uno de los motores que dinamice su economía para contrarrestar el poco dinamismo de la economía a nivel interno.

Con el ACP Perú-Estados Unidos, las exportaciones del país sudamericano se incrementaron a ese mercado de destino. En los cuatro años previos al acuerdo, las exportaciones peruanas promediaron los US \$5.500 millones. Desde 2009 hasta 2017, las mismas alcanzaron en promedio los US \$6.200 millones. Como se muestra en la ilustración 11, la evolución de las exportaciones del Perú a Estados Unidos refleja las variaciones del precio de las materias primas, en aumento hasta 2013, y luego en decaimiento en los años 2014 y 2015. Estos dos años de bajas exportaciones se enmarcan dentro del período de recuperación posterior a la crisis económica de 2008. En 2016 y 2017, las exportaciones repuntan. El crecimiento en 2016, respecto al año precedente alcanza el 25%. Cabe recalcar que de los diez principales productos exportados por los Estados Unidos al Perú en este período, ocho son materias primas (minerales, petróleo, frutas y verduras) y los otros dos restantes son del sector vestido (*t-shirts*), todas ellas entran sin arancel a ese mercado.

Respecto al análisis de las exportaciones vale hacer una aclaración. Si bien el gráfico presentado muestra un estudio de las exportaciones en términos de valor, lo cual es tomado en cuenta para el análisis de balanza comercial, para determinar realmente si las exportaciones se incrementaron o cayeron, también se debe contrastar las exportaciones en valor por aquellas en volumen. En el período de estudio, las exportaciones al mercado estadounidense en volumen incrementaron, pasando de 4,5 millones de toneladas en 2005, a más de 5 millones en 2017 (SIICEX 2019). En el período de crisis, efectivamente el volumen de dichas exportaciones decayó, no obstante, posterior a ello, las mismas han experimentado un período de crecimiento nuevamente. Complementar el análisis con el volumen de exportaciones

permite comprender que aquellas caídas evidenciadas en 2014 – 2015, fueron exclusivamente por la caída en los precios de estos productos, y no por que el Perú haya exportado menos.

Ilustración 12. Evolución de las exportaciones del Perú a los Estados Unidos, en miles USD FOB vs. Tasas de crecimiento (%) (2005-2017)



Fuente: ITC Trademap 2019.

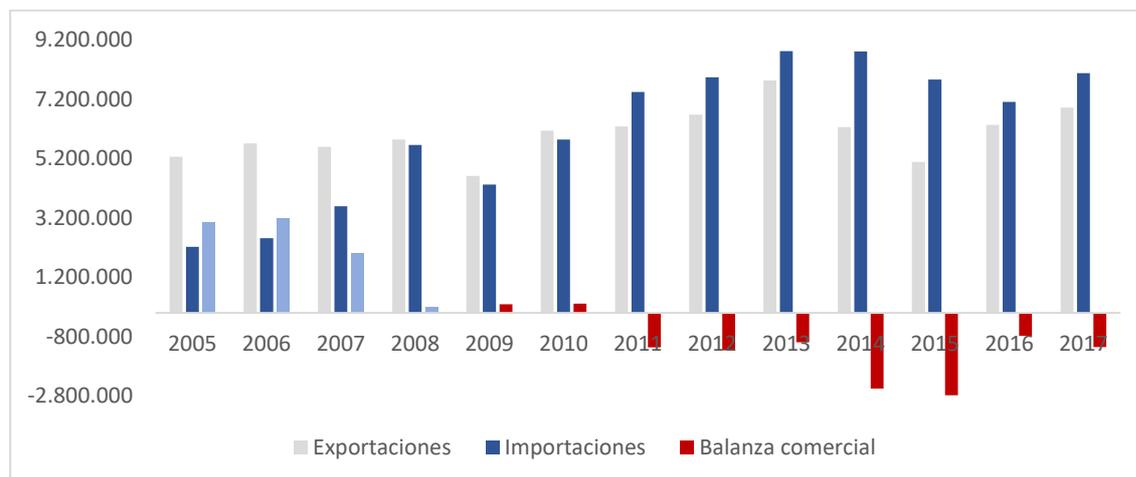
A pesar de que las exportaciones en el período de estudio se han incrementado, las importaciones también lo hicieron. El Perú, con la entrada en vigor de su ACP, desgravó inmediatamente un 76% de sus líneas arancelarias y a plazos un 22% aproximadamente³. Las importaciones de bienes de consumo, materias primas y productos intermedios se incrementaron (8,5% y 6,8% respectivamente) y las de bienes de capital cayeron 2,6% en el período de estudio (MINCETUR 2018). Entre estos productos, un 86% entraría con 0% de arancel NMF. Uno rubro significativo de las importaciones del Perú desde Estados Unidos son los combustibles, químicos, maquinaria y otros relacionados para el funcionamiento de las industrias.

Aquí cabe plantear un punto relevante. Entre los principales veinticinco productos importados por el Perú desde los Estados Unidos, dos corresponden al sector agrícola: el maíz y el trigo. Guillermo Rebosio, asesor de la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO) entre 2004-2007, añade que la producción nacional de estos bienes se ha visto afectada con la entrada en vigencia del acuerdo. Esto, toda vez que con el ACP asimétrico con los Estados Unidos se eliminaron mecanismos de protección a la producción nacional como el sistema de

³ El restante 2% de las líneas arancelarias se encontraba libre de arancel para la entrada en vigor del ACP.

franja de precios. En contrapunto, los representantes de las Cámaras de la Producción (Perú Cámaras) y ADEX Perú (2019) sostienen que la afectación al agro peruano, no ha sido en la medida que se pronosticaba. Un análisis con mayor profundidad sobre este punto se realiza en el próximo capítulo empírico.

Ilustración 13. Balanza comercial total Perú – Estados Unidos, en miles USD FOB (2005-2017)



Fuente: ITC Trademap 2019.

La ilustración 13 muestra la balanza comercial del Perú con los Estados Unidos. Uno de los principales puntos a resaltar es que, con la implementación del ACP, el saldo de balanza comercial bilateral es deficitaria, algo que años atrás no se registraba. Los principales déficits ocurren en los años 2014 y 2015, donde los mismos se acercan a los US \$2.800 millones. Esto puede ocurrir por varios factores. El principal, es la estructura histórica asimétrica de la relación comercial bilateral. Los países en desarrollo como el Perú han exportado desde su creación principalmente materias primas a los países desarrollados como los Estados Unidos, mientras que han importado bienes de capital para su producción o bienes con mayores niveles de manufactura (Ocampo y Bertola 2013). Estas asimetrías evidentemente influyen en las mesas de negociación y en los intereses de ambos tipos de países. Es decir, los países en desarrollo, impulsados por determinados grupos de interés, buscan garantizar mejoras en los términos de acceso a mercado de sus productos, y, a cambio, otorgan concesiones arancelarias a las exportaciones extranjeras y otros aspectos normativos.

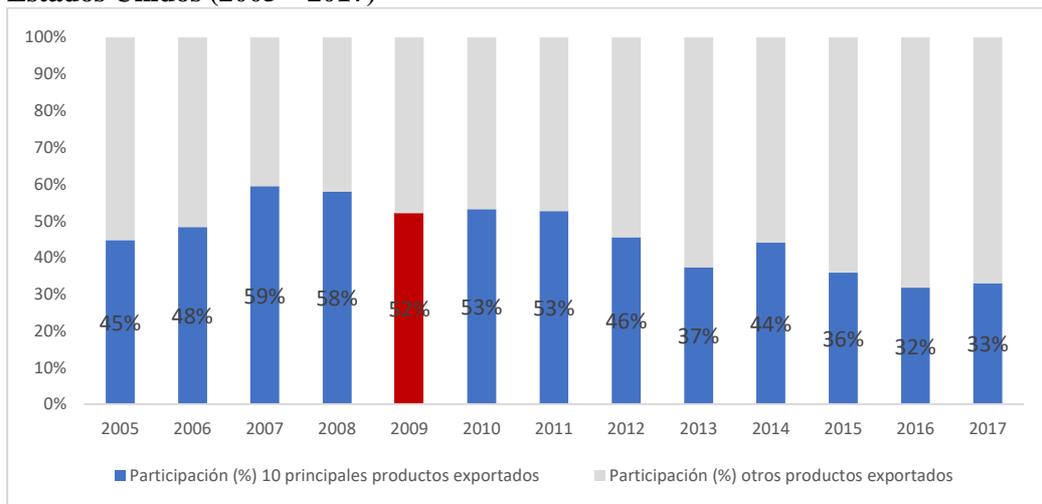
Si bien aquí también se pone en relieve un debate ampliamente analizado por la literatura acerca de los términos de intercambio del comercio y la volatilidad de las materias primas que favorecen a los países desarrollados (ver Ocampo y Parra 2003 o Cypher 2014, por ejemplo),

aspectos que no se deben desconocer, lo importante para este análisis es mencionar que en la entrada en vigor del acuerdo, las condiciones de las canastas de exportación del Perú y los Estados Unidos tenían asimetrías respecto al número de productos y a su intensidad tecnológica, lo cual impacta a las importaciones peruanas en los primeros años de implementación del instrumento. Estados Unidos tuvo más productos para acceder al mercado peruano y aprovechar el acuerdo de mejor manera.

Estos argumentos guardan relación con la estructura de toma de decisiones y los grupos de interés en el momento de la negociación. Como se muestra en el siguiente capítulo, en el Perú los grupos de interés orientados a las exportaciones vinculados con las principales industrias (agricultura y minería) tuvieron gran influencia sobre la toma de decisiones en las negociaciones comerciales y tenían las capacidades para exportar. Los equipos negociadores tuvieron como prioridad recoger sus intereses en el acuerdo con los Estados Unidos. Otros grupos de interés pertenecientes a las MIPYMES, cuya influencia en la implementación del acuerdo adquiere mayor importancia en la actualidad, tuvieron mayores problemas para articular sus propuestas con el poder político y sus capacidades exportadoras eran menores. En los primeros años de implementación, entonces, las cifras muestran que el acuerdo beneficia a aquellos gremios preparados para exportar, primario exportadores, cuyas mercancías eran más vulnerables a cambios en las dinámicas en el exterior. Dado que los ACPs liberalizan una mayoría de las partidas y del volumen de comercio bilateral, con el proceso de implementación, la participación de otras empresas con nuevos productos va a incrementar, intentando cerrar la brecha del comercio entre el Perú con los Estados Unidos en la balanza comercial y en otros indicadores como se observa en los siguientes apartados.

Volviendo el análisis nuevamente a las exportaciones, su concentración muestra qué tan representativos son los primeros diez productos exportados frente al total de la canasta exportadora. Mientras más elevado sea el porcentaje, mayor es su concentración y la relevancia de estos productos sobre el valor total exportado. Este análisis se realiza, ya que una canasta menos concentrada es menos vulnerable a afectaciones externas, por ejemplo, en el precio. Como muestra la ilustración 14, las exportaciones peruanas a los Estados Unidos se han desconcentrado con la entrada en vigor del ACP bilateral. En 2005, los principales diez productos representaban el 45% del valor total exportado, mientras que en 2017, ese valor disminuyó 12%. En 2009, esta concentración alcanzó más de la mitad del valor total exportado y, desde 2013, la concentración ha ido disminuyendo gradualmente.

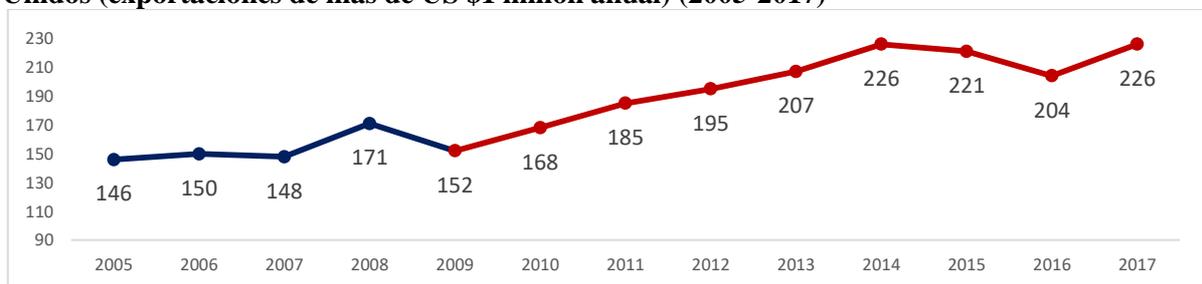
Ilustración 14. Participación de los diez principales productos exportados desde el Perú a los Estados Unidos (2005 – 2017)



Fuente: ITC Trademap 2019.

Esta desconcentración de la oferta exportable del Perú responde a dos elementos: el fortalecimiento de las exportaciones de productos que se encontraban en la canasta exportable del Perú anteriormente o la inclusión de nuevos productos en ella. Estos dos tipos de productos pertenecen al sector mineral, alimentario y textil y vestido. Respecto al primer punto, algunos de los que destacan son cinc y sus derivados, guayabas, cebollas, uvas y ciertas prendas de vestir. El segundo grupo de productos ingresa al mercado estadounidense principalmente a partir del ACP. Los aguacates, los vegetales congelados, los arándanos y los superalimentos como la quinoa, han ingresado a los Estados Unidos en los últimos años (González 2019).

Ilustración 15. Número de líneas arancelarias (SA 6 dígitos) exportadas por el Perú a Estados Unidos (exportaciones de más de US \$1 millón anual) (2005-2017)



Fuente: ITC Trademap 2019.

En los nueve años de vigencia del ACP, se han registrado 1376 nuevos productos que han ingresado desde el Perú, representando un 97,6% del valor exportado al sector no tradicional⁴ (MINCETUR 2018). Ello quiere decir que el Perú ha logrado diversificar su oferta exportable durante el proceso de implementación del acuerdo, logrando insertarse en el mercado estadounidense de mejor manera. Este argumento se sustenta con la ilustración 15, el cual muestra las líneas arancelarias exportadas por el Perú a los Estados Unidos cuyas exportaciones registren más de US \$1 millón anual a seis dígitos del SA. En ese sentido, el Perú ha logrado exportar más de 80 nuevos productos entre 2005-2017, y, desde la entrada en vigencia del acuerdo, el número de nuevas líneas arancelarias exportadas pasó de 152 a 226 en el último año.

No obstante este logro, el MINCETUR (2018) presentan un bajo nivel de supervivencia de los nuevos productos que acceden al mercado estadounidense. Solamente un 9% de los productos nuevos que se exportan cada año desde el Perú han logrado sobrevivir hasta el noveno año de vigencia del acuerdo. Esta cifra solamente registra los productos que lograron continuarse exportando hasta el 2017, y no el tiempo que cada uno exportó, lo cual también es relevante mencionar. El número de empresas es un caso similar. Las autoridades peruanas registraron cerca de 6000 nuevas empresas exportadoras desde el Perú a los Estados Unidos entre 2009-2017, de las cuales aproximadamente un 90% son micro y pequeñas. Un 17% de las empresas nuevas que ha exportado hacia ese mercado ha logrado sobrevivir hasta el noveno año de implementación del acuerdo. Por tanto, la supervivencia de los productos y las empresas en el mercado estadounidense es uno de los retos pendientes que el Perú tiene de cara a su inserción internacional en los próximos años de vigencia del acuerdo, toda vez que, si bien se registra una ampliación a la oferta exportable, ésta debería permanecer con el tiempo.

La implementación del ACP entre el Perú y los Estados Unidos en sus primeros nueve años de vigencia ha contribuido a posesionar los intereses de aquellos grupos exportadores y de actores gubernamentales que impulsaron su negociación. En el período de estudio, se registra un incremento de las exportaciones peruanas a ese mercado. De igual manera, tras lograr la desgravación de casi el total del universo arancelario, sea inmediatamente o en períodos de desgravación, el Perú ha logrado desconcentrar su canasta exportadora a ese país y diversificarla, insertando nuevas partidas anualmente en ese mercado. Esto contribuye a

⁴ Este análisis incluye al mes de enero de 2018.

mejorar su inserción internacional. El ACP bilateral ha permitido a un número mayor de empresas exportar al mercado estadounidense y ha brindado también previsibilidad para el comercio entre ambas partes. Por lo tanto, este acuerdo guarda relación con el argumento que esta investigación plantea, a saber, que los ACPs asimétricos aportan para fortalecer las exportaciones de los países en desarrollo y las posiciones de aquellos grupos de interés domésticos que los impulsan.

Sin embargo, es pertinente mencionar que en los futuros años el Perú posee varios desafíos que debe afrontar para aprovechar de mejor manera este instrumento. El primero, y el más importante, es superar el déficit de balanza comercial bilateral. Con la implementación del acuerdo, se registran déficits de balanza comercial que anteriormente no se evidenciaban. A pesar que la relevancia de los Estados Unidos como destino de las exportaciones peruanas ha disminuido, ese país es el principal importador del Perú a nivel global. Tomando en cuenta los aportes de la balanza comercial para otros indicadores económicos como la balanza de pagos, resulta fundamental para el Perú encontrar políticas que le permitan superar este inconveniente.

El segundo reto a futuro, vinculado con el primero se encuentra vinculado con la consolidación de las exportaciones de nuevos productos peruanos a ese país. El nivel de supervivencia de las empresas exportadoras peruanas en los años de implementación del acuerdo no es alto. Esta baja supervivencia puede ocurrir por una pérdida de competitividad frente a un nuevo socio en el mercado de destino o por situaciones desfavorables a nivel interno de las empresas que exportan, sobre todo, las MIPYMES. El trabajo institucional público privado para impulsar estas empresas, a través de mecanismos de información e inteligencia comercial y otras actividades de promoción comercial es clave para su posicionamiento. La elaboración de un estudio más detallado por producto o por empresa supera los alcances de esta investigación.

3. Implementación del ACP Perú – Unión Europea

Las negociaciones de un ACP entre el Perú y la Unión Europea iniciaron en el año 2007 a nivel de bloques: Comunidad Andina – Unión Europea. En un inicio, a diferencia del ACP negociado con los Estados Unidos, se pretendía negociar un acuerdo de asociación que involucraría tres pilares: diálogo político, cooperación y comercio. Se realizaron únicamente

tres rondas de negociaciones entre 2007-2008 bajo esta modalidad, toda vez que por divergencias entre los equipos técnicos las mismas se suspendieron.

Posteriormente, se definieron nuevas modalidades en las negociaciones con las cuales los países de la CAN interesados podrían dialogar con la UE directamente. Se priorizó la negociación del pilar comercial, dejando pendiente para etapas posteriores los otros dos componentes. Así, Colombia y Perú reanudaron las conversaciones en 2009. El segundo culminó sus negociaciones luego de nueve rondas entre 2009 y 2010. El ACP, que reemplazó el SGP Plus, se suscribió en 2012 y entró en vigencia en 2013. Se negociaron áreas como acceso a mercado (agrícola y manufacturas), reglas de origen, asuntos aduaneros, OTC y MSF, servicios, compras públicas, propiedad intelectual, asuntos institucionales, fortalecimiento de capacidades y cooperación, entre otros. Cabe recalcar que este acuerdo, a diferencia del suscrito con Estados Unidos, estableció mesas de negociación en asuntos como el comercio y el desarrollo sostenible (MINCETUR 2011).

De acuerdo a la tabla 3, el ACP Perú-UE prevee la desgravación inmediata de un 95% del total de líneas arancelarias de la UE, ampliando el margen de cobertura que ofrecía el SGP Plus (aproximadamente un 80%). De igual manera, para el 5% de líneas restantes se establecieron disposiciones de distinto tipo. Por un lado, se aplican períodos de desgravación entre 4 a 11 años para 72 líneas arancelarias, y, por otro, se determinaron otro tipo de mecanismos a las restantes 429 partidas que incluyen cuotas (azúcar, carne de pollo, carne bovina, entre otros), otras desgravaciones (banano, por ejemplo) y exclusión del acuerdo (trigo, maíz, arroz, entre otros). El esquema de desgravación definido en este ACP resulta ser más restringido que el negociado con los Estados Unidos, al incluirse herramientas que protegen determinadas industrias mediante la exclusión del acuerdo o el establecimiento de cuotas. Esto trae ciertos beneficios e inconvenientes que van a presentarse a continuación.

Tabla 3. Acuerdo Perú-UE: número de líneas arancelarias por categorías de desgravación

Categoría desgravación	Líneas	Participación (%)
Acceso inmediato	9253	94,9%
4 años	19	0,2%
6 años	17	0,2%
8 años	18	0,2%
11 años	18	0,2%

Cuotas	233	2,4%
Otras desgravaciones	153	1,6%
Excluidos	43	0,4%
TOTAL	9754	100%

Fuente: MINCETUR 2018.

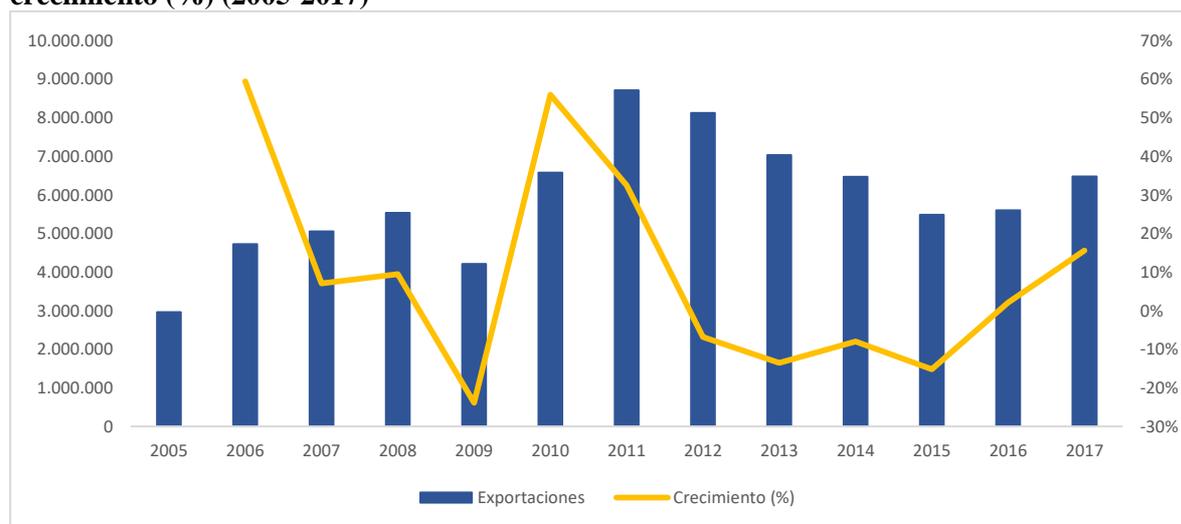
Uno de los beneficios es la posibilidad del Perú de proteger ciertos sectores de la negociación o considerar un set de productos como sensibles, a cambio de las concesiones otorgadas a la UE. Este tipo de flexibilidades, que no estuvieron incluidas en el instrumento con los Estados Unidos, se pueden dar en forma de cuota, períodos de desgravación acompañados de años de gracia y, por último la exclusión del acuerdo. Entre los productos a los que se aplica estas concesiones se encuentran los azúcares, alimentos balanceados, maíz lácteos y otros productos agrícolas. Por tanto, el acuerdo Perú-UE permite proteger a determinados grupos de interés cuya producción pueda resultar amenazada tras la implementación del acuerdo, en particular, a aquellos vinculados con la agricultura peruana. Estas provisiones le permitieron al Perú ampliar el apoyo a nivel doméstico para negociar y suscribir este acuerdo.

El inconveniente derivado de este tipo de medidas se centra en el interés del país por ampliar su oferta exportable. Los acuerdos de libre comercio buscan liberalizar una gran mayoría de las líneas arancelarias. Estas flexibilidades reflejan ciertamente una excepción a las provisiones del acuerdo en materia de acceso a mercado, con lo que, en determinados casos, se puede frenar la posibilidad del Perú para desarrollar ciertas industrias sobre todo alrededor de la agricultura. En un análisis de grupos, las restricciones aquí planteadas pueden contraponerse a sus intereses en la medida en que dicha protección impide una mayor competitividad del Perú en estos sectores frente a la UE y otros mercados. En consecuencia, el acuerdo Perú-UE le brinda al país mayores herramientas para impulsar/proteger determinadas industrias a través de flexibilidades, con lo que se beneficia a determinados grupos en la negociación.

Las exportaciones del Perú a la UE en el período de estudio fluctúan entre períodos de crecimiento y caída, de acuerdo a la ilustración 16. Entre 2005-2008, estas exportaciones crecieron un 25% promedio anual, llegando entre 2005 – 2006, a casi duplicarse. Posteriormente, en 2009, las mismas decrecen sustancialmente producto del impacto de la crisis económica global en las economías europeas, y se recuperan en los dos años siguientes.

A partir de 2012, después de la entrada en vigor provisional del acuerdo, las exportaciones caen en años seguidos hasta 2016. Esto se dio, al igual que ocurrió con los envíos a Estados Unidos, por el deterioro de precios de las materias primas que conforman la canasta exportadora del Perú a este mercado. El año 2016, es un período de recuperación, el cual se mantiene hasta el último año de estudio. La curva de crecimiento porcentual (azul) refleja claramente las tendencias aquí mencionadas.

Ilustración 16. Evolución de las exportaciones del Perú a la UE, en miles USD FOB vs. Tasas de crecimiento (%) (2005-2017)



Fuente: ITC Trademap 2019.

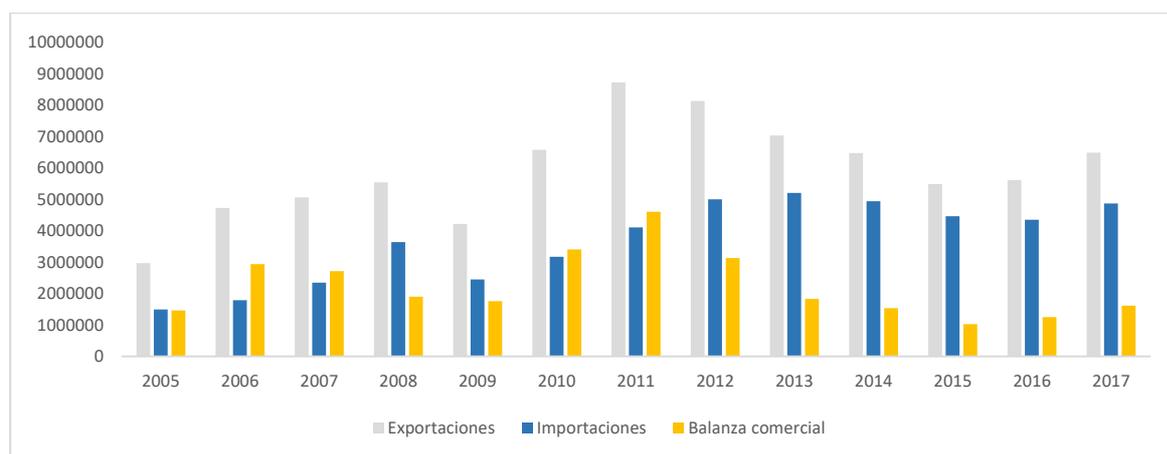
Desde la entrada en vigor del acuerdo bilateral, el Perú otorgó a la UE un acceso inmediato al 76% del universo arancelario. Muchos de los productos bajo esquema de desgravación inmediata son insumos para la industria (MINCETUR 2018). Las importaciones del Perú desde la Unión Europea crecieron en el período de estudio, pasando de US \$1.500 millones en 2005 a más de US \$4.000 millones en 2017. Sin embargo, desde 2013, es interesante notar que dichas importaciones se mantienen alrededor del valor registrado en 2017. Entre 2013-2017, se registra una caída en las importaciones de bienes de capital e insumos para la construcción, y un aumento en bienes de consumo, como automóviles y medicinas, y materias primas e intermedias, como el biodiésel y otros insumos para el tratamiento de materiales.

Como muestra la ilustración 17, la balanza comercial entre el Perú y la Unión Europea en el período de estudio es superavitaria. En el año 2011, dicha balanza comercial alcanza saldo positivo más alto, alcanzando los US \$4.600 millones. Desde 2013, el superávit de balanza comercial se ha ido reduciendo, en contraste a los registrados en los años previos a la entrada en vigor del acuerdo. La capacidad de generar saldos comerciales positivos recae sobre todo

en la capacidad exportadora del Perú en este período, toda vez que las importaciones se han mantenido estables. En los años 2014 y 2015, los superávits de balanza comercial registrados superan los US \$1.000 millones, los más bajos en el período de estudio.

En esa misma línea argumentativa, las exportaciones en volumen del Perú a la Unión Europea también han incrementado. Si se toman en cuenta a dos destinos importantes de las exportaciones peruanas a la Unión Europea, España y Holanda, el volumen exportado a esos mercados se incrementó en aproximadamente 4 veces entre 2005 – 2017. Al igual que ocurrió al analizar las exportaciones al mercado estadounidense, en el caso europeo la curva de declive en los años (2013-2016) en términos de valores no significa que el Perú haya exportado menos, sino que los precios de sus mercancías disminuyeron.

Ilustración 17. Balanza comercial total Perú – Unión Europea, en miles USD FOB (2005-2017)

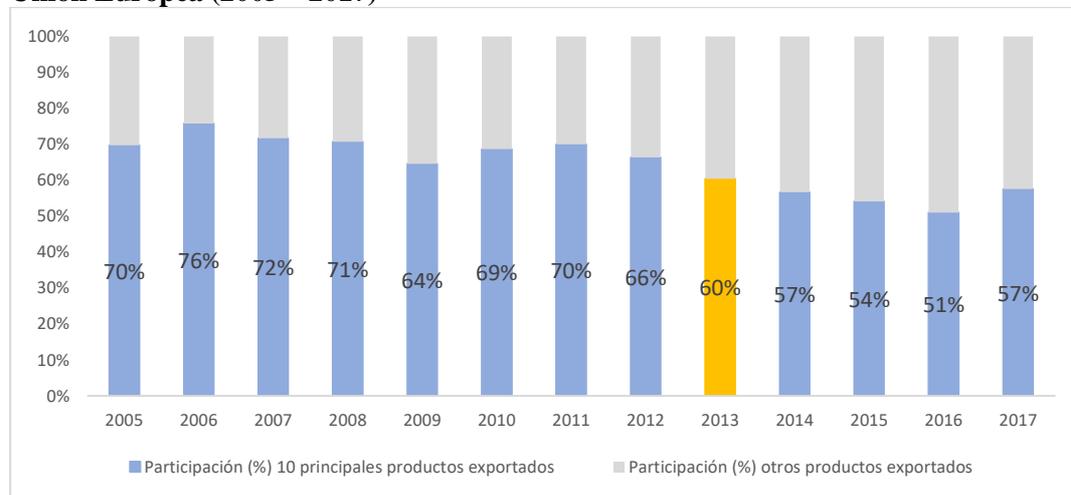


Fuente: ITC Trademap 2019.

Las exportaciones peruanas a la Unión Europea registran niveles de concentración bastante mayores que los presentados para el mercado estadounidense como muestra la ilustración 18. Previo a la firma del acuerdo, los diez principales productos de exportación acumulan en promedio el 70% del valor total exportado desde el país sudamericano a su socio europeo. Sin embargo, con la entrada en vigor de este instrumento, las exportaciones se desconcentran en promedio hasta el 57% anual. Esto todavía supone una cifra elevada, sin embargo, se debe considerar que el acuerdo con la UE tiene únicamente cinco años de implementación por lo que se espera que la cifra pueda reducirse más a futuro. La canasta exportadora del Perú a la UE muestra una fuerte influencia del sector de los minerales y el petróleo y sus derivados en

su composición. Sin embargo, es posible evidenciar también el incremento del rol de los productos alimenticios y pesqueros dentro del valor total exportado en los últimos años.

Ilustración 18. Participación de los diez principales productos exportados desde el Perú a la Unión Europea (2005 – 2017)



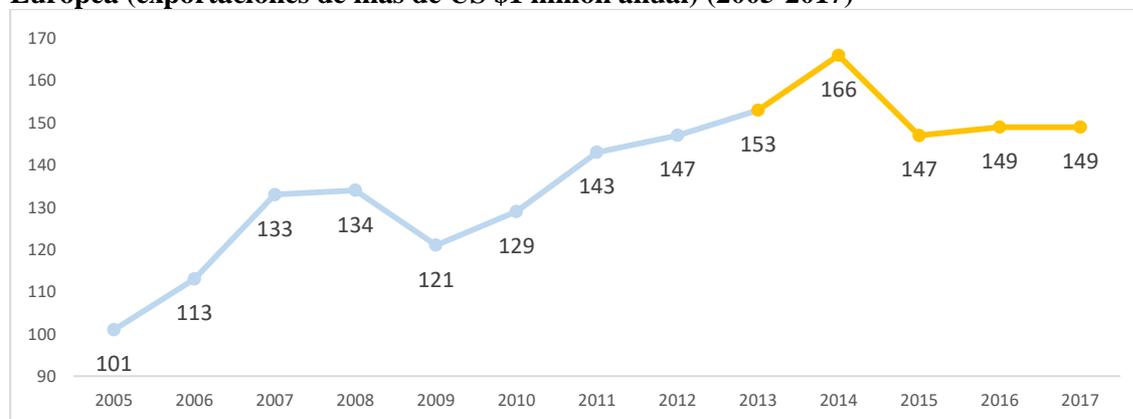
Fuente: ITC Trademap 2019.

En los cinco años de vigencia del ACP Perú-Unión Europea, según información de las autoridades peruanas, se ha registrado un decrecimiento de 3,4% del valor promedio anual exportado desde el Perú a ese mercado. Esto se da por una caída de las exportaciones tradicionales, toda vez que las exportaciones no tradicionales del Perú aumentaron en 8,3%. A pesar de aquello, las exportaciones no tradicionales representan únicamente el 39% del valor total acumulado en este período. Los rubros no tradicionales que registraron una mayor participación fueron el agropecuario y el pesquero, y el metalmecánico es el sector no tradicional con mayor crecimiento (MINCETUR 2018).

Entre 2013-2017, se registraron 813 nuevos productos enviados desde el Perú hacia la Unión Europea (MINCETUR 2018). En contraste a este argumento, al analizar el número de líneas exportadas mayores a US \$1 millón, de acuerdo a la ilustración 19, se observa un período de crecimiento (2013-2014) que coincide con los dos primeros años de implementación del acuerdo y otro de caída posteriormente. Desde 2015, el Perú ha exportado anualmente cerca de 150 partidas. En tal sentido, no es posible argumentar que se han realizado grandes progresos para ampliar la oferta exportable del Perú de forma consistente como estrategia de inserción internacional. La cifra presentada por la autoridad peruana, si bien registra un aumento, el mismo pudo resultar de pequeñas exportaciones que no se mantuvieron ni

incrementaron con el tiempo. En todo caso, sí es posible evidenciar una evolución en la ampliación de oferta exportable si se contrastan los períodos *ex ante* y *ex post* ACP.

Ilustración 19. Número de líneas arancelarias (SA 6 dígitos) exportadas por el Perú a la Unión Europea (exportaciones de más de US \$1 millón anual) (2005-2017)



Fuente: ITC Trademap 2019.

Con la implementación del ACP, la tasa de supervivencia de los nuevos productos exportados desde el Perú hacia la Unión Europea es baja (14%), pero superior a la registrada en el caso de los Estados Unidos. Adicionalmente, se evidencia un incremento cercano a 2800 empresas nuevas que han exportado a la Unión Europea desde 2013, de las cuales un 88% pertenece a micro y pequeñas. Su tasa de supervivencia, no obstante, llega hasta el 26,5% hasta el quinto año de implementación (MINCETUR 2018). Como fue argumentado anteriormente, es probable que las empresas exportadoras peruanas facturen cantidades pequeñas anualmente, lo cual, no es representativo pero garantiza su supervivencia en ese mercado.

Los resultados del proceso de implementación del ACP entre el Perú y la Unión Europea presenta ciertas características que contrastan con las cifras registradas para el acuerdo Perú-Estados Unidos. Inicialmente, cabe mencionar que el relacionamiento comercial entre Perú y Europa ha dejado un saldo de balanza comercial positivo en favor del primero, que se ha mantenido a partir de la entrada en vigor del ACP. A pesar que las exportaciones peruanas a ese mercado se redujeron de forma importante en 2014 y 2015, las importaciones en los cinco años de vigencia del acuerdo se han mantenido constantes. En ese sentido, el relacionamiento comercial Perú-UE es saludable en términos de balanza comercial. El superávit de balanza comercial es un reto que el país sudamericano debe mantener a futuro.

En segundo lugar, se puede observar con la implementación del acuerdo una desconcentración de las exportaciones en los primeros diez productos. Se evidencia un apareamiento de nuevos productos de exportación especialmente en la industria agrícola que a futuro pueden continuar contribuyendo para que la influencia de productos del sector mineral y petrolero continúe a la baja. A pesar de aquello, es posible observar pocos esfuerzos para ampliar la oferta exportable del Perú a Europa. Si bien se presentan desde las autoridades de ese país cifras que desmienten este argumento, la información obtenida de ITC Trademap muestra que las nuevas exportaciones peruanas a ese mercado son de valores menores a US \$1 millón, con lo cual, dichos emprendimientos pueden sobrevivir pero su aporte puede ser superior a futuro.

Reflexiones finales

Entre 2005-2017, las relaciones comerciales del Perú con el mundo se han caracterizado por algunos elementos. Uno de los más importantes es el *boom* de los *commodities*, que promovió la exportación de materias primas que se vendían a precios elevados a los países asiáticos que las demandaban. Este período, que inicia desde inicios del presente siglo hasta el año 2011, influyó positivamente en las cifras de comercio internacional del país, contribuyendo a los superávits de balanza comercial evidenciados en esos años. Con el *boom* de los *commodities* se profundizaron los vínculos comerciales con socios como China, con quienes el Perú intensificó los intercambios bilaterales, desplazando a socios comerciales tradicionales como los Estados Unidos y la Unión Europea. No obstante, no resulta tan fructífero analizar el relacionamiento comercial con China en el período de estudio, ya que el comercio bilateral se centra sobre pocos productos, en contraste a los destinos tradicionales mencionados anteriormente.

En este período las exportaciones del Perú al mundo se han incrementado, así como su relevancia en el PIB, contribuyendo en la generación de empleo y la producción. En particular, resulta relevante destacar el papel de las exportaciones no tradicionales, toda vez que su desarrollo impacta positivamente al proceso de diversificación de canasta exportadora del país. Los empleos generados por las exportaciones en el tiempo de esta investigación se han incrementado de forma importante, en particular, al vinculado con las exportaciones no tradicionales. Si bien las exportaciones han crecido y desarrollado, las importaciones también crecieron, en una cifra mayor a las exportaciones. Las fuentes consultadas (estadísticas y entrevistas) manifiestan que dicho aumento se registra dado que el Perú necesita de bienes de

capital y otros insumos para la producción nacional. Cabe recalcar que los mayores niveles de crecimiento a las importaciones pueden generar inconvenientes en materia de balanza comercial, y potencialmente afectar a ciertas industrias.

Este capítulo analiza la contribución de los ACPs del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea para el desarrollo comercial y la inserción internacional. Como un primer punto, cabe destacar que dicha contribución depende del acuerdo y el indicador que se estudie. Ese era justamente el interés de esta investigación, aportar con el debate acerca de sus beneficios/afectaciones desde un estudio de acuerdos determinados, en contraste con la visión más general y amplia de cierta literatura económica (ver Dollar y Kraay 2001). En las líneas siguientes, se presentan los aportes de cada acuerdo a (a) la balanza comercial del Perú, (b) la desconcentración de las exportaciones y (c) la diversificación de la oferta exportable.

La balanza comercial es un elemento importante a tener en cuenta, por su aporte a otros indicadores como la balanza de pagos y a la estabilidad macroeconómica de los países. Con el ACP Perú-Unión Europea, el saldo de la balanza comercial bilateral se ha mantenido positivo, marcando un relacionamiento saludable a futuro. A pesar de las fluctuaciones registradas en las exportaciones, las importaciones desde 2013 se han mantenido estables. En contraposición, la relación comercial Perú-Estados Unidos, posterior al ACP, ha inclinado la balanza en favor del segundo. Esto se da por la estructura histórica de la relación comercial, la preparación previa competitiva de los Estados Unidos frente al Perú. Los grupos de interés del Perú que impulsaron el acuerdo, estaban preparados para exportar, mientras que otros como las MIPYMES tenían mayores inconvenientes para articular sus propuestas respecto a la negociación y enviar sus artículos al exterior.

Ambos ACPs han contribuido para la desconcentración de las exportaciones en sus principales diez productos. En los primeros nueve años de implementación del acuerdo Perú-Estados Unidos, la influencia de estos productos sobre el valor total exportado se redujo casi veinte puntos. En el acuerdo Perú-UE, después de cinco años de su vigencia, dicha influencia se redujo trece puntos. Esto se dio principalmente por la exportación de nuevos productos o el fortalecimiento de las exportaciones de aquellos que ya se enviaban a esos mercados. En particular, destaca la presencia de productos agrícolas y pesqueros cuyos valores exportados se han incrementado frente a los productos tradicionales de exportación del Perú: minerales y

petróleos. Se espera a futuro que los resultados obtenidos con Estados Unidos puedan replicarse para el caso europeo.

Tabla 4. Análisis de la implementación de los ACPs del Perú con Estados Unidos y la Unión Europea (2005-2017)

	Año entrada en vigor del acuerdo	Años implementación del acuerdo	Balanza comercial	Diversificación de la oferta exportable	Concentración de las exportaciones
ACP Perú-Estados Unidos	2009	9	Deficitaria	74 nuevas partidas (6 dígitos SA) exportadas mayores a USD \$1 millón (2009 - 2017)	Reducción de 19% de concentración en los primeros 10 productos de exportación (2009-2017)
ACP Perú-Unión Europea	2013	5	Superavitaria	Incremento de partidas exportadas posterior a la entrada en vigor del ACP. Reducción 4 partidas (6 dígitos SA) exportadas mayores a USD \$1 millón (2013 - 2017).	Reducción de 3% de concentración en los primeros 10 productos de exportación (2013-2017)

Fuente: ITC Trademap 2019.

La diversificación de la oferta exportable supone la inclusión de nuevos productos en la canasta exportadora con el objetivo de reducir la dependencia en las exportaciones tradicionales y promover la inserción del país en mercados internacionales. El ACP Perú-Estados Unidos ha promovido un incremento de los productos exportados desde el país suramericano hacia su socio comercial. Eso se evidencia en la cantidad de nuevos productos exportados y en el número de empresas nuevas que realizan sus envíos a ese mercado. Uno de los retos a futuro para el Perú es incrementar la capacidad de supervivencia de sus nuevos productos y empresas, la cual en la actualidad es bastante baja, en contraste con lo que ocurre en la UE. A pesar de que se registran nuevos productos y empresas con una capacidad de supervivencia superior en el mercado europeo, los datos presentados evidencian que los valores exportados por estas empresas/productos son bajos. Por tanto, es posible argumentar que los esfuerzos que se han realizado para ampliar la oferta exportable, como parte de la implementación del acuerdo Perú-UE, no son los suficientes y deben reforzarse en los siguientes años.

Capítulo 4

Un análisis de los grupos de interés con la implementación de los ACPs del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea

En el capítulo empírico anterior, se analizó a nivel macro el proceso de implementación de los ACPs asimétricos del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea. En este capítulo, complementariamente, se plantea analizar la implementación a nivel más específico desde un enfoque de grupos de interés, respondiendo a la segunda pregunta subsidiaria planteada para este trabajo de investigación. En ese sentido, a partir de los resultados de las ambas negociaciones comerciales, en las siguientes líneas se procura determinar en qué medida los grupos de interés orientados a las exportaciones y que compiten con las importaciones se han visto beneficiados o afectados con la suscripción de estos ACPs asimétricos.

A modo de introducción, cabe recalcar que los grupos de interés analizados en esta investigación, (a) orientados a las exportaciones y (b) que compiten con las importaciones, se interrelacionan con los actores políticos mediante el cabildeo a fin de que sus intereses, a favor o en contra de la liberalización del comercio, respectivamente, sean tomados en cuenta durante la planificación y, posteriormente, en las discusiones en las mesas de negociación. Esto lo hacen a través de la utilización de diversas estrategias: alianzas, participación de sus representantes en procesos electorales y *lobbying* (Spalding 2015).

Particularmente en el Perú y otros países latinoamericanos, el sector privado ha impulsado una estrategia denominada como la puerta giratoria, es decir, la designación por el sector privado de funcionarios en puestos directivos en el sector público de forma intercambiada, a efectos de que los intereses privados se reflejen en las decisiones públicas (Durand 2017). Esto como consecuencia trae la captura del Estado, es decir, cuando el sector público capta una gran influencia en instancias burocráticas para influir sobre la emisión de regulaciones, sean éstas leyes, normativa sectorial, etc.

Los grupos de interés orientados a las exportaciones y que compiten con las importaciones se ven beneficiados/afectados directamente por la política comercial, por ello, su análisis ha sido escogido para esta investigación. El primero, impulsa la firma de ACPs para obtener un acceso preferencial a los mercados en el exterior (Betz 2017). En dinámicas comerciales competitivas (Baldwin 2013), en las cuales los países compiten por mejorar estas condiciones

de acceso y expandir sus mercados de exportación, los acuerdos de libre comercio son herramientas esenciales para satisfacer los intereses y mejorar sus rendimientos en la producción y exportación de mercancías de estos grupos. Por otro lado, aquellos grupos que compiten con las importaciones, buscan reducir actores extranjeros con los que deben competir por los mercados locales, evitando comprometer sus industrias. Por tanto, recurren al Estado para redistribuir los ingresos derivados del comercio, a través de aranceles y otras medidas para-arancelarias (Ornelas 2005), a pesar que las mismas puedan irse en contra de la eficiencia económica y el bienestar general (Grossman y Helpman 1994).

Los grupos de interés en el Perú se conformaron mediante la consolidación de intereses similares alrededor de las negociaciones de ACPs. Cada uno de ellos incorporó a varios sectores de la economía peruana y presentó sus intereses en forma de listas de productos que se buscaron impulsar o defender, las mismas que fueron cabildeadas con los actores gubernamentales en foros *ad-hoc* como el Consejo Nacional de Negociaciones Internacionales (CENI). Por lo tanto, es de esperarse que, dada su relevancia y representación, los grupos de interés que promueven las exportaciones hayan buscado concesiones para los principales productos de la canasta exportadora del Perú (minería y agricultura), mientras que, los grupos que compiten con las importaciones buscaron mayor protección para aquellos productos que compiten con su producción, y también, por su impacto en lo social, en los productos sensibles a nivel agrícola.

Con base a este antecedente, es pertinente mencionar que este capítulo empírico analiza tres tipos de productos, tomando en cuenta los valores promedio de exportación/importación en los cinco años previos a la entrada en vigor del ACP: (a) los principales productos de la canasta exportadora peruana; (b) los principales productos importados por el Perú desde sus contrapartes y (c) las importaciones agrícolas. Respecto a estas últimas cabe hacer una aclaración: se han escogido ya que, previo a la negociación de estos acuerdos, una de las mayores preocupaciones de ciertos grupos de interés del Perú es que la agricultura sufriría grandes afectaciones, ya que las exportaciones agrícolas estadounidenses y europeas, con una mayor ventaja competitiva gracias a políticas de subsidios y otras medidas de ayuda, acabarían con la producción de ciertos bienes en el Perú (Martínez 2006). Preliminarmente, es pertinente mencionar que, en 2006, solamente un 7% de la producción agrícola del Perú se exportaba y este sector brindaba cerca de 3.000.000 de empleos en zonas consideradas pobres del país, he ahí su importancia para el país (Martínez 2006).

Por último, este capítulo dedica una sección para identificar algunos de los retos que tiene el Perú en el futuro a efectos de fortalecer el sector productivo nacional, principalmente respecto a cuatro factores: la democratización de las exportaciones, la facilitación al comercio e infraestructura, la búsqueda por articular de mejor manera el trabajo entre el sector público y privado y la necesidad de compensar a los sectores perdedores de las negociaciones. Esta información fue disponible, en particular a partir de los aportes en las entrevistas realizadas a funcionarios de los gremios del Perú.

Este capítulo se encuentra dividido en cinco partes. En la primera se realiza un análisis para identificar el proceso de formación de grupos de interés en el Perú y su rol en la negociación de los ACPs del Perú, haciendo énfasis en aquellos con los Estados Unidos y la Unión Europea. Con base a esta explicación preliminar, se analizan en las siguientes secciones los grupos de interés beneficiados y mayormente afectados con la implementación de ambos ACPs. En la cuarta, se presentan los retos para el comercio peruano a futuro, con la finalidad de que dichos acuerdos puedan aprovecharse de mejor manera en el futuro. Por último, se presentan algunas conclusiones del capítulo.

1. La formación de grupos de interés en el Perú vinculados con la política comercial y su rol en la negociación de los ACPs con los Estados Unidos y la Unión Europea

Esta sección analiza la formación de los grupos de interés alrededor de las negociaciones de ACPs asimétricos del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea. Como se mencionó anteriormente, para esta investigación se han escogido dos: los grupos de interés en favor de las exportaciones y que compiten con las importaciones. Ambos son los principales actores que buscan influir sobre las decisiones de política comercial en el Perú, en particular, sobre las negociaciones de ACPs. Los dos también forman parte del proceso de implementación de estos instrumentos, con la diferencia de que los primeros articulan iniciativas con el sector público o entre ellos para aprovechar de mejor manera los beneficios arancelarios para sus productos concedidos en ellos; mientras que los segundos adaptan sus industrias para competir con potenciales nuevos productos provenientes del mercado extranjero. Cabe recalcar, que en esta investigación se ha escogido estudiar ambos grupos toda vez que son los principales afectados/beneficiados en el comercio internacional y en la literatura han sido ampliamente analizados. Con ello, no se busca invisibilizar otros grupos que se hayan creado alrededor de esta temática, como los pequeños y medianos empresarios y los nuevos exportadores, ya que son mencionados en esta sección.

Como fue mencionado en el marco teórico, los grupos de interés se crean alrededor de la suma de los intereses de varios actores representantes de uno o varios sectores político-económicos (Olson 1971). El surgimiento de estos intereses comunes puede darse a partir de la potencial afectación o beneficio de una determinada decisión política o económica, como la negociación de ACPs, por ejemplo (Walker 1983). En el caso peruano, a inicios del siglo XXI con las reformas en el período de Fujimori, el Estado iba a perder influencia en algunos espacios que se asumen por gremios y sectores empresariales, incluyendo el comercio internacional peruano (Mormontoy 2019). En ese sentido, estos sectores adquieren mayor influencia sobre los resultados de política comercial en este período (Dür y De Bièvre 2007), sin que ello signifique que no hayan existido anteriormente.

Ambos grupos de interés que influyeron sobre las negociaciones, atravesaron por un proceso de adaptación en cuanto a su articulación con otros actores públicos y privados, participando en instancias *ad-hoc* para afianzar su posición en las negociaciones comerciales con los Estados Unidos. Este proceso marcó las demás negociaciones por ser el primero y por su amplio alcance (González 2019). Las propuestas de ambos grupos y otras entidades vinculadas con otras temáticas del acuerdo como los servicios, fueron representadas formalmente en las negociaciones (cuarto de al lado) a través del CENI.

Aquellos sectores que orientados a las exportaciones estaban liderados por gremios divididos en diversas comisiones y mesas de trabajo en las cuales se definieron listas de productos a impulsarse en las negociaciones, que fueran entregadas a los equipos negociadores (González 2019). Entre los sectores más importantes destacan el agro-exportador y el vinculado con la explotación de recursos naturales (minería). En las negociaciones de estos acuerdos, los mismos llegaron a ellas con espacios de poder tomados en el gobierno peruano. Ello se evidencia, por ejemplo, en los acercamientos mantenidos con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR). Esta entidad fue creada en 2002, con una agenda más afín al sector exportador, para encargarse del manejo de la política comercial del país en reemplazo de la Cancillería peruana (Mormontoy 2019). Ello supuso una gran ventaja institucional para este grupo, ya que le permitió controlar en mayor medida los resultados de las negociaciones comerciales internacionales.

Los principales representantes de los grupos de interés que competirían con las importaciones se encontraban liderados principalmente por sectores vinculados al sector agrícola no

exportador peruano. Rebosio (2019) nombra a este sector como el de la agricultura familiar. El principal actor que lideró su postura en contra de estas negociaciones fue la Convención Nacional del Agro (CONVEAGRO), que además de agrupar a este sector, incluyó a asociaciones gremiales, centros de investigación y organizaciones de desarrollo agrícola relacionadas. Este grupo de interés consideraba que las importaciones agrícolas peruanas subsidiadas desde los Estados Unidos principalmente iban a afectar a la producción agrícola nacional, por lo que, era necesario definir una política agrícola en favor de este sector (CONVEAGRO 2004).

En otros grupos como las pequeñas y medianas empresas, cuyo impacto positivo para la implementación de ACPs es importante, su participación en la toma de decisiones para definir la política comercial en las negociaciones del Perú fue reducida. Esto ocurrió, según Mormontoy (2019) por sus pocas capacidades para articular sus necesidades entre ellos. A este punto se suma su escasa influencia dentro de los grupos de interés más amplios analizados anteriormente y, por tanto, su poca capacidad de impulsar sus intereses con los actores de gobierno a cargo de las negociaciones.

Maguire (2012) considera que el éxito de un grupo de interés para influir sobre los procesos de tomas de decisiones se centra en su tamaño, influencia y cohesión. Al iniciar las negociaciones, si bien el grupo orientado a las exportaciones era de un tamaño significativo, su capacidad de influir en estos procesos por sus vínculos con los equipos negociadores del MINCETUR y su cohesión alrededor de impulsar el acuerdo fueron claves para el resultado de las mismas. Adicional a eso, y no menos importante, el interés del Gobierno de Toledo de impulsar este acuerdo concordaba con sus necesidades. Es decir, la posición de liberalizar el comercio fue un factor que compartía el gobierno a cargo de las negociaciones con estos grupos de interés.

Respecto a los grupos que compiten con las importaciones, encabezado por CONVEAGRO, si bien su tamaño es menor, lo cual generaba ventajas en la articulación de propuestas, su poca influencia y menor cohesión influyó para que las mismas fueran tomadas en cuenta en menor medida para el acuerdo, tanto así, que en 2004, terminarían abandonando el CENI para conformar un foro alternativo en donde se debatan a profundidad sus intereses. El tercer grupo, menos articulado que los dos anteriores, tuvo menor influencia para que sus intereses

puedan ser tomados en cuenta, sin que ello implique que, con la implementación del acuerdo, no hayan contribuido para el desarrollo comercial del país.

Este primer proceso de negociación con los Estados Unidos marcaría el rumbo de las siguientes negociaciones comerciales con otros socios como la Unión Europea. En ese sentido y a manera de resumen, es pertinente mencionar que, mientras los grupos de interés en favor de los ACPs lograron articular su posición entre sí, a través de sus gremios y foros *ad-hoc*, también lo hicieron con las entidades de gobierno peruano a cargo de las negociaciones. Este relacionamiento se efectuó por medio de procesos de cabildeo, que incluyeron el *lobbying*, el financiamiento de campañas políticas y la puerta giratoria (Durand 2017).

En contraste, los grupos que competirían con las importaciones, si bien lograron articularse entre sí por medio de CONVEAGRO, su influencia sobre las decisiones en las negociaciones fue menor. Los intereses de aquellos productores de la agricultura familiar que reclamaban que los productos subsidiados desde el exterior iban a desplazar su producción local no fueron representados en la medida que se esperó. Uno de los elementos que permite evidenciar este punto es que los acuerdos comerciales del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea eliminaron el sistema de franjas de precios que el país implementó para cuatro productos: maíz amarillo, leche en polvo, azúcar y arroz (Rebosio 2019).

La posibilidad de que un grupo de interés represente efectivamente los intereses de sus contrapartes es un requisito clave para su supervivencia (Walker 1983). En ese sentido, los ACPs suscritos por el Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea reflejan en su mayoría los intereses del grupo orientado a las exportaciones, los cuales habían llegado con ventaja a las negociaciones, compartían un interés similar al del gobierno y, por tanto, lograron influenciar en mayor medida sobre los tomadores de decisiones. Esto resultó en mayores concesiones a favor de los principales productos de exportación del país, que representaban a los sectores minero y agro exportador.

Con base a estos antecedentes, en las siguientes secciones se analiza en qué medida los beneficios/afectaciones esperadas para los grupos de interés de este estudio se efectuaron con la entrada en vigor de estos instrumentos. En ese sentido, se estima que con la entrada en vigor de ambos ACPs el grupo de interés orientado a las exportaciones se haya beneficiado del trato arancelario recibido en los acuerdos para impulsar al sector, mientras que, por otro

lado, se estima también que existan afectaciones a la producción nacional derivadas de las importaciones desde el extranjero. Tomando en cuenta que los intereses de estos grupos en las negociaciones de los ACPs del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea se definen mediante listas de productos a liberalizar en el extranjero o defender nacionalmente, este trabajo de investigación no procura establecer conclusiones absolutas respecto al beneficio o no de estos acuerdos, al contrario, intenta analizar a nivel productos si estos instrumentos han contribuido o no para el desarrollo comercial del país.

2. Los grupos de interés beneficiados y afectados con la implementación del ACP Perú-Estados Unidos

En esta sección se analiza el proceso de implementación del ACP entre el Perú y los Estados Unidos a nivel producto/sector, asociando los resultados obtenidos con los grupos de interés que han impulsado su liberalización/protección. En ese sentido, a partir de la determinación de los productos principales que el Perú buscó impulsar y defender en las negociaciones, se estudia la evolución del comportamiento de estos productos para definir potenciales grupos de interés ganadores y perdedores con la implementación de los ACPs. Definir ambos tipos de grupos no es fácil. Algunos estudios desde la economía como los de Hakobyan y McLaren (2016) o Caliendo y Parro (2015) han estudiado los efectos de estos instrumentos sobre los salarios y el bienestar, sin embargo, en esta investigación es menéster determinar si la implementación del acuerdo Perú-Estados Unidos ha promovido el desarrollo comercial del país suramericano.

Para tal fin y como aclaración metodológica, para definir el grupo de productos relevantes que debían impulsarse en las negociaciones, tanto a nivel de exportaciones e importaciones, se calculó el promedio de las exportaciones/importaciones en los cinco años anteriores a la entrada en vigor al instrumento (2001-2005), identificando los quince con valores mayores. A partir de aquello, se obtuvieron las concesiones realizadas en la negociación del ACP y los rendimientos de las exportaciones en el primer año (2005) y el último (2017). Por último, para evidenciar si existe crecimiento o no de las mismas se muestran las tasas de crecimiento promedio anual de estos productos. En el caso de las importaciones, se ha incluido un análisis adicional sobre los productos agrícolas. Las estadísticas utilizadas en esta sección provienen de ITC Trademap (2019) desglosadas a cuatro dígitos del SA y de portales gubernamentales peruanos como el del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI).

2.1. Un análisis de los grupos de interés beneficiados con la implementación del ACP Perú - Estados Unidos

Si bien una importante mayoría de los análisis en la EPI del Comercio Internacional como el de Grossman y Helpman (1994) o Baldwin (1989) se han centrado en el estudio de los grupos de interés que deben competir con las importaciones y su postura crítica alrededor de la liberalización comercial, los estudios sobre el rol de los grupos en favor del libre comercio no han sido profundamente investigados. Estos últimos grupos se diferencian de los primeros, por ejemplo, por la dependencia del comercio internacional de sus empresas, es decir que, a mayor producción exportada del total producido, mayor necesidad del comercio internacional para crecer (Rönnbäck 2015).

De igual manera, los grupos de interés exportadores suelen, sobre todo en países en desarrollo como el Perú, estar concentrados en pocos actores, lo cual supone un gran incentivo para que otros actores puedan integrarse a ellos y les otorga un importante poder en la toma de decisiones (Betz 2017). El argumento central de estos grupos es que el libre comercio les permite acceder a mercados extranjeros más grandes, incrementar su eficiencia productiva, competir con otros países a nivel global y traer divisas del extranjero. También, el rol de estos grupos es importante, por su impacto positivo en la balanza comercial total del país. El estudio de estos grupos en este capítulo empírico intenta enfocarse desde una perspectiva más minuciosa, buscando determinar si ellos se han beneficiado de los ACPs o no.

En ese sentido, en las líneas siguientes se presenta un estudio a partir de la definición de productos principales de exportación, cuya liberalización se buscó garantizar en las negociaciones con el objetivo de competir de mejor manera en términos de precio con otros actores extranjeros en el mercado estadounidense. Aquello no quiere decir que estos sean los únicos productos que se impulsaron en las negociaciones, sino que sirven como muestra para el análisis del caso de estudio. Se debe recordar que, de acuerdo con el GATT 1994, los ACPs como el suscrito entre ambos países, deben abarcar y liberalizar una gran mayoría del comercio bilateral.

Como lo muestra la tabla 5, los quince productos principales exportados por el Perú a los Estados Unidos *ex ante* a la entrada en vigor del acuerdo (2001-2005), pertenecen a tres sectores: la energía y minería, alimentos y textiles. Estos sectores se encuentran representadas por Cámaras gremiales específicas, pero también, dentro de las comisiones de ADEX Perú.

Estas exportaciones representan el 57% del promedio total exportado, mostrando así un importante nivel de concentración en estos productos. Cuatro de ellos (estaño en bruto, hortalizas frescas, petróleo crudo y cinc en bruto) son materias primas sin ningún tipo de valor agregado; los restantes once mantienen un nivel bajo de manufactura que puede ser utilizado como bien final (vestimenta) o como bienes medios para fabricar otro tipo de manufacturas (cobre, gasolina, madera aserrada, minerales de cinc). Todos estos productos poseen un Índice de Ventaja Comparativa Revelada mayor a 0, es decir, que son productos que cuentan con una ventaja comparativa frente a los Estados Unidos.

Tabla 5. Principales productos de exportación del Perú a los Estados Unidos (2001-2005), en miles USD FOB

Código SA	Producto	Promedio 2001 – 2005	Participación (%) 2001 - 2005	Arancel base	Trato arancelario	X 2005	X 2017	Crecimiento promedio anual (%)
'7403	Cobre refinado	478599,8	16%	1%	A*	657106	122317	10%
'2710	Gasolinas, combustibles	289713	10%	Específico (52 ctvs. /bbl en mayoría de líneas)	A	776530	788638	7%
'6109	T-shirts y camisetas	212001,2	7%	Advalorem (2,5% - 32%)	A	283972	263444	0%
'6105	Camisas de punto	125123,2	4%	Advalorem (0,9% - 32%)	A	182340	100055	-3%
'8001	Estaño en bruto	94782	3%	0%	F**	89293	156087	25%
'0709	Hortalizas frescas o refrigeradas	80597,4	3%	Advalorem (5% - 21,3%), específico (0,25 ctvs./kg a 4,7 ctvs/kg) y mixto (8,8 ctvs/kg + 20%)	A	108544	260569	8%
'2709	Aceites crudos de petróleo	63485,4	2%	Específico (5,25 - 10,5 ctvs/bbl)	A	82608	25644	15%
'7113	Artículos de joyería	62822,6	2%	Advalorem (5% - 13,5%)	A	90878	88781	2%
'0901	Café	60393,8	2%	0%	F	71440	181985	15%
'6106	Camisas, blusas de mujer	59116,8	2%	Advalorem (0,9% - 32%)	A	91359	20269	-10%
'6110	Suéteres	57391	2%	Advalorem (0,9% - 32%)	A	89703	61404	-2%
'4407	Madera aserrada o desbastada	46817,6	2%	0%	F	49444	1659	-19%
'2608	Minerales de cinc	36973,6	1%	0%	F	64885	11324	-18%
'7901	Cinc en bruto	30385,6	1%	Advalorem (1,5% - 3%)	A	695	159740	252%

'2005	Hortalizas preparadas o conservadas	23770,6	1%	Advalorem (6,4% - 11,2%), específico (1,5 ctvs/kg - 10,1 ctvs/kg)	A	54983	147623	10%
-------	-------------------------------------	---------	----	---	---	-------	--------	-----

*Liberalización inmediata con la entrada en vigor del acuerdo

** Libre de aranceles previo a la entrada en vigor del acuerdo

Fuente:ITC Trademap 2019 y ACP Perú-Estados Unidos 2005.

De estos quince productos, solamente cuatro mantenían un arancel base cero previo a la negociación del ACP (café, minerales de cinc, madera aserrada y estaño en bruto). Los restantes 11, que representaban el 49% del promedio total exportado, mantenían aranceles de distinto tipo (ad valorem, específicos o mixtos), que comprometían las exportaciones de ese país al mercado estadounidense en un futuro, si las preferencias del ATPDEA eran retiradas. Esto causaría impacto no solamente en el comercio peruano sino también a nivel político, toda vez que el sector exportador del país perdería competitividad en ese mercado en términos de precio. Esta relación entre la dependencia en los SGPs, los posibles impactos en lo comercial debido al retiro de los mismos y las consecuencias políticas que ello conlleva es considerado por Manger y Shadlen (2014) como “dependencia política-comercial”.

Aquí cabe recordar que el Perú para el año 2005, se encontraba en proceso de recuperación de una crisis político-económica en la década de los 90, que afectó la capacidad adquisitiva de su población y la estabilidad macroeconómica del país. Si bien a inicios de siglo, el Perú atravesó por períodos de crecimiento económico sostenido, todavía no se había recuperado, necesitando así impulsar sus exportaciones para acceder a mercados más amplios con mejor capacidad adquisitiva en sus habitantes, como los Estados Unidos. Con ello se quiere argumentar que el Perú era un país bastante vulnerable a posibles *shocks* comerciales que podían ocurrir con la pérdida del ATPDEA, ya que, por un lado, se perdería competitividad afuera y, además, difícilmente el mercado local podía absorber estas pérdidas. Además, en la situación del Perú, los problemas político-comerciales que podían suscitarse podían alcanzar otras esferas que el Perú intentaba recuperar a nivel micro y macroeconómico.

Por tanto, era necesario suscribir un instrumento a nivel internacional que garantice dichas concesiones a largo plazo y que comprometa al país a su cumplimiento. En algunos casos, los países en desarrollo con problemas institucionales, como el Perú, suscriben ACPs con cumplimiento mandatorio para evitar posibles alteraciones a futuro a causa de la política local que reduzcan la previsibilidad de su política comercial (Ruta 2017). También, con estas

herramientas intentan mostrar el compromiso a sus contrapartes en el extranjero (Büthe y Milner 2008).

Con el ACP bilateral, el Perú logra garantizar un trato preferencial arancelario a sus productos principales de exportación. Como muestra la tabla 5, todos aquellos productos principales que tuvieron un arancel base en la negociación, con la entrada en vigor del acuerdo redujeron su arancel de entrada hasta el 0%. Por lo tanto, los grupos de interés vinculados a las exportaciones de estas mercancías fueron beneficiados con su suscripción. El Perú logró mantener la posición competitiva que ostentaba con el ATPDEA, y ganar espacio compitiendo con aquellos países que lo perderían a futuro o no lo tenían como el Ecuador.

Sin perjuicio de aquello, los beneficios otorgados mediante la negociación de un ACP no necesariamente significaron que serían aprovechados posteriormente, con la implementación del ACP. De la muestra escogida, las exportaciones del sector vestido no lograron crecer anualmente en promedio entre 2005-2017. Las camisetas, camisas, blusas de mujer y suéteres decrecieron o permanecieron iguales en 0%, 3%, 10% y 2% respectivamente. Una de las principales razones para dicha caída es la inserción de nuevos competidores sobre todo del continente asiático que contaban con ciertas ventajas comparativas respecto de la producción peruana, en particular respecto a los bajos costos de mano de obra y las pocas regulaciones en el mercado laboral (Watson 2019). El Perú perdió espacio frente a China, India, Bangladesh, entre otros mercados asiáticos, a pesar de haber mantenido 0% de arancel en estos productos con el acuerdo.

En el caso del sector confecciones, a simple vista podría presuponerse que el tratado comercial no ha generado los beneficios esperados. Sin embargo, para explicar de mejor manera este punto habría que imaginar un escenario en el cual el país debía pagar aranceles por pérdida del ATPDEA, los cuales llegan hasta el 32%. Esto incrementaría los precios de estos bienes restándoles competitividad, incluso llegando en determinado caso a sacarlos del mercado estadounidense (para aquellos que pagaban 32%, por ejemplo). Los impactos a nivel sectorial serían graves, toda vez que un 70% aproximado de las exportaciones peruanas de estos productos se destina a los Estados Unidos. Es decir, en esas condiciones, los industriales peruanos debían buscar otros mercados para competir o cambiar de actividad productiva. Con este antecedente, el acuerdo le permite competir a las confecciones del Perú de mejor manera con sus contrapartes asiáticas. Si es pertinente mencionar que, en estos casos, las preferencias

arancelarias obtenidas en el acuerdo no son suficientes para competir respecto a las condiciones de mano de obra barata que mantienen los países del Asia, por ello, la baja de exportaciones de estos productos (González 2019).

Dos sectores cuyas exportaciones se han incrementado desde la entrada en vigor de los acuerdos son el alimentario y los minerales en bruto. Las hortalizas frescas y cocidas y el café incrementaron sus exportaciones anuales en promedio un 8%, 10% y 15% respectivamente, mientras que el petróleo, estaño y cinc en bruto crecieron al 15%, 25% y 252% en cada caso. Esto complementa el argumento que los grupos de interés orientados a las exportaciones en ambos sectores han aprovechado los beneficios del acuerdo para promover una ampliación de sus exportaciones a los Estados Unidos.

Los resultados de la muestra escogida y los niveles de crecimiento para estos productos muestran que la canasta exportadora del Perú, si bien se ha diversificado como se mostró en el capítulo anterior, mantiene todavía una gran importancia en la producción de bienes que requieren mano de obra poco calificada como las materias primas y las manufacturas con bajo valor agregado. Mientras que los segundos bienes han perdido competitividad frente a otros países, las materias primas del Perú exportadas a los Estados Unidos son aquellas que más han crecido en el período de estudio. Uno de los retos para el país, como se ha venido discutiendo en la investigación es el trabajo que debe hacerse para transformar su matriz productiva hacia una con mayor componente manufacturero.

En ese sentido, el acuerdo faculta al Perú a exportar productos con mayor componente industrial con arancel 0, sin embargo, la canasta exportadora del país se mantiene con componentes y productos similares. El *boom* de los *commodities* influyó para que el país exportara materias primas que serían pagadas a precios altos, y la entrada de nuevos competidores desde el Asia afecta también las posibilidades del país de competir con manufacturas. Sin embargo, a futuro la posibilidad de que el Perú introduzca bienes industriales en su oferta exportable y mejore sus condiciones competitivas internas, será importante para su desarrollo comercial.

Con el ACP, si bien se garantizan preferencias de acceso a mercado y se establecen programas de ayuda y promoción a la exportación como el Plan de Desarrollo del Mercado de Estados Unidos (2007), también se establecen medidas prohibidas para el comercio bilateral,

restringiendo el margen de acción de los Estados en su política comercial (Baccini y Urpelainen 2014). Los ACPs asimétricos establecen mecanismos más rígidos para resolver controversias con el objetivo de evitar medidas de ayuda de los países a sus sectores productivos como los subsidios, por ejemplo (Prusa y Teh 2010). Esta es una restricción que impide que el Perú pueda promover el desarrollo de determinados sectores desde el Gobierno, obligándole a buscar otras alternativas como la inversión extranjera directa, la cual depende de una contraparte interesada. Por tanto, el desafío del Perú para promover sectores con mayor manufactura en sus exportaciones podría verse restringido por la existencia del ACP con los Estados Unidos.

2.2. Un análisis de los grupos de interés afectados con la implementación del ACP Perú - Estados Unidos

Los grupos de interés que compiten con las importaciones, de naturaleza proteccionista, buscan la ayuda de los gobiernos para captar rentas que perderían si se aprueban reformas en favor del libre comercio, incluso en menoscabo de la eficiencia económica y el bienestar general de la población (Mansfield y Milner 2012; Rönnbäck 2015). Los costos de estas medidas se esparcen en una alta cantidad de electores y, dado que son específicas, benefician a sectores determinados. Sin embargo, un exceso de ellas puede contraponerse con la reciprocidad, característica de los ACPs que señala que para garantizar el acceso a mercado de ciertas exportaciones, se debe reducir aranceles a determinadas importaciones de la contraparte (Barton, et al. 2008).

El principal argumento vinculado con estos grupos de interés asume que el libre comercio reduce sus capacidades para competir en los mercados, toda vez que las empresas extranjeras más competitivas reducen sus cuotas localmente. Por tanto, estos grupos acuden al Estado para proteger sus industrias mediante mecanismos redistributivos, como aranceles y otras barreras para-arancelarias. Los intereses proteccionistas han dominado los procesos de toma de decisiones en materia comercial, por su acción colectiva para inhibir el funcionamiento de otros grupos como los consumidores, uno de los actores mayormente beneficiados del libre comercio (Dür 2008).

No obstante el argumento precedente, el poder brindado por ciertos sectores de la academia a estos grupos y su capacidad de influir en decisiones de política comercial no permite explicar el apareamiento de acuerdos de libre comercio, a pesar de su deseo por frenarlos (Rönnbäck

2015). Por ello, la EPI del Comercio Internacional ha estudiado otros factores que permiten explicar este fenómeno de estudio y su eficacia para afectar la toma de decisiones en esta materia. Este estudio atribuye que son variadas las motivaciones que llevan a los países a tomar decisiones en favor de reformar el comercio internacional hacia uno más liberalizado. No se puede atribuir a una sola razón, en particular, al estudiar la situación de los países suramericanos como el Perú.

La eficacia de las presiones de estos grupos depende, entre otros factores, a la posibilidad de influir sobre los actores políticos, a la coyuntura y estructura del gobierno y a los beneficios políticos de estas reformas (Dür 2008). Respecto a la primera, la separación de los grupos de interés de los actores políticos dada por la configuración de las estructuras nacionales y supranacionales de conformación de política comercial, por ejemplo, puede impedir el acercamiento necesario para impulsar las propuestas de los grupos. En segundo lugar, se debe tomar en cuenta la coyuntura de los países al implementar estas reformas, que incluyen la situación económica del país (Spalding 2015), la ideología y las preferencias de los actores políticos (Quiliconi 2011) y otras necesidades. Por último y en relación con el punto anterior, la eficiencia de esas reformas depende de los beneficios que pueda traer a los actores políticos, es decir, que dichas propuestas les permitan mantener su poder en una coyuntura nacional delimitada.

En las negociaciones comerciales como las del Perú con los Estados Unidos, en donde participaron actores que defendían determinados intereses proteccionistas, es claro remarcar que los resultados de éstas deben ser explicados en múltiples niveles. Si bien un ACP busca eliminar barreras comerciales, existen ciertas provisiones para proteger determinadas industrias sensibles que podrían verse afectadas con la apertura. Entre estas herramientas destacan los períodos de desgravación, los contingentes arancelarios, cuotas de importación y la exclusión de los productos de las negociaciones. A continuación, se analiza los resultados para dos tipos de importaciones: la primera, definida a través de una muestra de principales productos importados del Perú desde los Estados Unidos, que con seguridad los segundos buscaron obtener las mejores condiciones posibles para su acceso, y, la segunda, de las importaciones de productos agrícolas y pesqueros, los cuales se consideraba podían poner en riesgo sobre todo a los sectores de agricultura familiar peruana.

Tabla 6. Principales productos importados por el Perú desde los Estados Unidos (2001-2005), en miles USD FOB

Código SA	Descripción del producto	promedio 2001-2005	Participación (%) promedio 2001-2005	Arancel base	Trato arancelario	X 2005	X 2017	Crecimiento promedio anual
'2710	Combustibles, gasolinas	131956,6	7%	Advalorem (4%-12%)	C***	311070	2649725	34%
'1001	Trigo y morcajo	104510	6%	Advalorem (0%-17%)	A* - F**	99887	100874	50%
'3907	Poliacetales, poliéteres y resinas	56715,8	3%	Advalorem (4%-12%)	A - B****	74254	25480	3%
'8471	Computadores y accesorios	55239,8	3%	Advalorem (4%-12%)	A	39224	33686	1%
'5201	Algodón	42121,6	2%	Advalorem (12%)	A	48666	100758	14%
'8704	Vehículos automóviles para transporte de mercancías	35260,8	2%	Advalorem (4%-7%)	A - C	43761	105243	19%
'8525	Teléfonos, cámaras, radiodifusores	35172,8	2%	Advalorem (4%-7%)	A	17459	3132	-11%
'3901	Polímeros de etileno	33678,4	2%	Advalorem (4%)	A	42862	147555	18%
'8431	Partes identificables como destinadas para maquinaria de minería	31659,8	2%	Advalorem (4% - 12%)	A. B	38751	68012	8%
'3105	Abonos minerales o químicos	27387,4	2%	Advalorem (0%-4%)	A - F	39899	63569	10%
'8413	Bombas para líquidos	26027,4	1%	Advalorem (4% - 12%)	A - B - C	30628	64987	8%
'8483	Árboles de transmisión	24127,2	1%	Advalorem (4% - 12%)	A	25603	73365	10%
'1005	Maíz	21492,8	1%	Advalorem (0%-25%)	A - B - C - F - ES*****	26572	606129	1866%

* Liberalización inmediata con la entrada en vigor del acuerdo

** Libre de aranceles previo a la entrada en vigor del acuerdo

*** Liberalización en un período de diez años posterior a la entrada en vigencia del acuerdo

**** Liberalización en un período de cinco años posterior a la entrada en vigencia del acuerdo

***** Liberalización en período de doce años con disposiciones de contingente arancelario

Fuente: ITC Trademap 2019 y el ACP Perú-Estados Unidos 2005.

La tabla 6 muestra los principales productos importados por el Perú, a cuatro dígitos del SA, previo a la entrada en vigor del acuerdo (2001 – 2005). Estos productos, en su mayoría, sirven como insumos para la realización de actividades productivas y representan un 35% del total importado promedio por el país en ese período. La tasa de concentración de las exportaciones estadounidenses en el Perú, por tanto, es veinte y dos por ciento menor a la del Perú. En

detalle, estos bienes se dividen en los siguientes grupos: combustibles e insumos químicos (combustibles, poliacetales, polímeros, adobos minerales y químicos), bienes de alta tecnología (computadores, teléfonos), bienes para la extracción y traslado de recursos naturales (vehículos de transporte de mercancías, partes para minería, bombas y árboles de transmisión y otros bienes (trigo y algodón).

El Perú para estos productos aplica un arancel ad valorem a su importación, que dependiendo el caso, fluctúa entre el 0% al 25%. Aquellos productos tecnológicos, necesarios para la extracción de recursos naturales e insumos químicos redujeron inmediatamente su arancel a 0 con la entrada en vigor del acuerdo. Esto puede ocurrir toda vez que su importación es necesaria para sectores específicos como la minería y la industria, sea como materias primas o como maquinarias de alta tecnología. Por otro lado, es pertinente mencionar que el Perú es un país productor y exportador de gasolina y combustibles. Uno de sus mercados que proveen estos productos es los Estados Unidos, por lo que se explican los niveles de protección a diez años de este producto.

En algunos casos como los polímeros de etileno y los computadores, el Perú importa estos productos de afuera y presenta exportaciones bajas o nulas de los mismos. Es decir, con la información disponible, es posible argumentar que dichas importaciones no generan un daño a la industria local. Lo mismo ocurre con el algodón. Este producto no es exportado y sus importaciones, provenientes de Estados Unidos en su mayoría, sirven para abastecer a la industria textilera y de las confecciones. Este caso es interesante, toda vez que el Perú importa materia prima de un país desarrollado y la confecciona, exportándola como un bien de consumo.

Tabla 7. Importaciones agrícolas del Perú desde los Estados Unidos, en miles USD FOB

Código SA	Descripción del producto	Promedio 2001 - 2005	Participación agrícola (%) 2001 - 2005	Valor en 2005	Valor en 2017	Crecimiento promedio anual
'10	Cereales	129951	64,0%	138543	711511	14%
'15	Grasas y aceites animales o vegetales	32210	15,9%	20876	8964	14%
'23	Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias	14292	7,0%	7238	144323	41%
'21	Preparaciones alimenticias diversas	10118	5,0%	11694	64347	29%

'07	Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios	7164	3,5%	6859	43168	49%
'12	Semillas y frutos oleaginosos	3465	1,7%	4551	70480	18%
'04	Leche y productos lácteos, huevos de ave, miel natural	3410	1,7%	4733	61596	18%
'13	Gomas, resinas y demás jugos y extractos vegetales	2391	1,2%	3185	3032	46%

Fuente: ITC Trademap 2019.

En relación con las importaciones agrícolas y pesqueras del Perú a los Estados Unidos, cabe recalcar que previo al ACP (2001-2005), éstas alcanzaban el 12% del total importado promedio. De ese valor importado, un 59% pertenece a cereales (trigo y maíz), seguidas por grasas de pescado (14,7%) y residuos alimenticios (6,5%) y preparaciones alimenticias diversas (4,6%). Estos tres últimos bienes agroindustriales, en su conjunto, representan el 25,8% del total importado promedio. La tabla 7 brinda información importante sobre las importaciones del Perú de productos agrícolas.

Paz y Arias (2007) concluyen que la agricultura del Perú con el ACP entre ese país y los Estados Unidos no fue afectada sustancialmente. Las 125 partidas consideradas sensibles para el Perú en su estudio (como los aceites refinados, el arroz, la carne bovina, los cuartos traseros de pollo, los lácteos y el maíz amarillo duro) cuentan con sistemas de desgravación a 10 y 17 años, sumados a contingentes con acceso a cero aranceles. De igual manera, una importante porción de lo producido por el Perú cuenta con posibilidades de competir con los productos importados y, destacan, que factores como los costos de transporte y las preferencias de los consumidores por la producción fresca inciden positivamente en favor de la producción agrícola del país.

González (2019) sostiene lo mismo. Considera que las importaciones agrícolas principales desde los Estados Unidos sirven para abastecer la producción local deficitaria. Productos como el algodón y el maíz, con fuerte contenido subvencionado desde el Norte, son aprovechados en el Perú y usados como insumo de diversas industrias. Otros productos de consumo alimenticios, por ejemplo, se venden alrededor de nichos de mercado específicos con el poder adquisitivo para adquirir importaciones de tipo gourmet. González (2019)

considera que la relación comercial en torno al agro entre los Estados Unidos y el Perú es bastante complementaria.

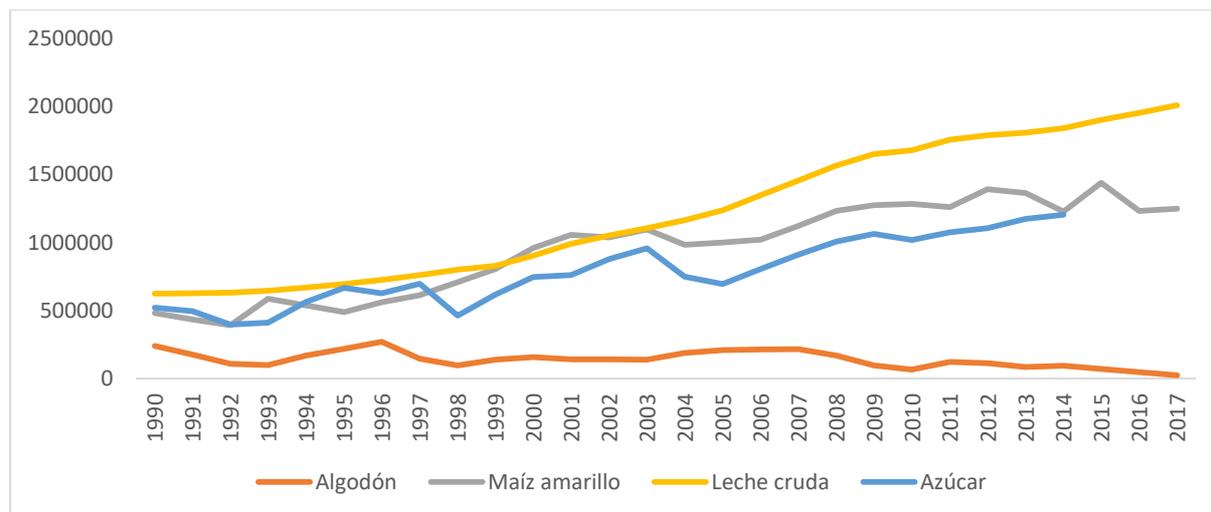
Rebosio (2019), sin embargo, manifestó que los productos cubiertos por la franja de precios peruana fueron los más afectados con la implementación del ACPs. Ellos eran el maíz amarillo, el arroz, la leche en polvo y el azúcar. En el caso específico del ACP Perú-Estados Unidos, esta investigación determinó que, entre los productos mencionados, las importaciones de leche en polvo, adicionales a las de trigo y algodón han afectado a la producción nacional de estos productos. Estos bienes afectados son producidos por grupos de interés que compiten con las importaciones (CONVEAGRO) vinculados con la agricultura nacional peruana. El desmantelamiento de la franja de precios y la pérdida de competitividad son los motivos para tales afectaciones.

Igualmente, este trabajo determinó que el caso del maíz amarillo es especial. La mayoría de las importaciones de maíz del Perú son de maíz amarillo duro, el cual cuenta con niveles de protección arancelaria y desgravación altos y, además, de contingentes arancelarios. Sus principales proveedores, entre 2000 y 2005, fueron Argentina y los Estados Unidos. A pesar de que el Perú es uno de los países más diversos a nivel mundial en la producción de maíz, mantiene un déficit en la producción de maíz duro para alimentar pollos, suplido a través de importaciones. El pollo es la principal carne de consumo a nivel urbano del país (MINAGRI 2006). Eso se evidencia, por ejemplo, en que el Perú tiene exportaciones mínimas de maíz en el período de estudio al extranjero y los niveles de producción de este producto no han decrecido de forma importante entre 1990-2017 (ver ilustración 20). Las importaciones de este producto, por tanto, no tienen el objetivo de afectar la producción agrícola nacional ni la diversidad, sino sirve como insumo para la producción de carnes y suple la falta de producción nacional.

El algodón es un insumo utilizado para la industria textil del Perú, una de las más desarrolladas en el país. En función de la pérdida de competitividad que el país experimenta en esta industria, los productores peruanos han incrementado la importación de este producto subsidiado desde los Estados Unidos para la confección de sus artículos. En consecuencia, la producción de este producto ha caído dramáticamente desde la entrada en vigor del ACP bilateral afectando a los grupos de interés vinculados con este sector. Para Rebosio (2019), el reemplazo del algodón peruano por el estadounidense para la producción textilera ha tenido

gran impacto sobre la reducción de la calidad de los productos. Este caso muestra que el impulso a una de las industrias exportadoras relevantes del Perú con el objetivo de incrementar su competitividad afecta a los grupos de interés que compiten con las importaciones desplazando su producción y reduciendo su presencia en la fabricación textilera nacional.

Ilustración 20. Crecimiento de la producción de bienes escogidos en el Perú (1990-2017)



Fuente: MINAGRI 2019 y FAO 2019.

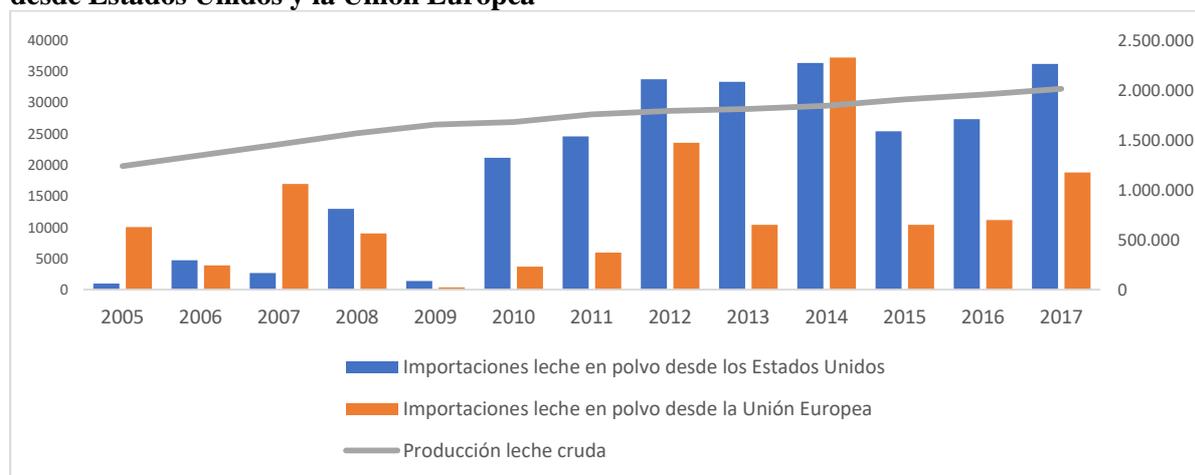
Un segundo producto que ha afectado a la producción nacional peruana es el trigo. Con la entrada en vigor del ACP, se desgravaron inmediatamente los aranceles para este bien. Como muestra la tabla 7, los cereales representan más del 60% del total agrícola importado. Si bien González (2019) afirmó que estos productos sirven para suplir la demanda interna nacional, la afectación que el trigo causa es a nivel indirecto. A partir del trigo se fabrican harinas y otros productos como el pan y los fideos que compiten directamente con otros bienes sustitutos como la papa y el arroz, que son producidos por sectores vinculados con la agricultura familiar. Las estadísticas de comercio exterior muestran, por tanto, una mirada incompleta acerca de la afectación del trigo ya que sobre todo el daño se realiza a través del consumo de otros bienes fabricados con él.

En tercer lugar, se debe mencionar que los grupos de interés vinculados con el sector lechero se ha visto afectada con la implementación del ACP Perú-Estados Unidos. Si bien la producción de leche cruda se ha mantenido al alza entre 1990-2017, dicho crecimiento no es suficiente para mantener los niveles de competitividad necesarios de acuerdo con el Gerente

General de la Asociación de Ganaderos del Perú, Héctor Guevara (Gestión 2019). Entre 2013 y 2017, la producción de leche cruda solamente creció al 2% promedio anual (MINAGRI 2019). El sector necesita un 5% o 6% de crecimiento anual para mantenerse estable, estos índices positivos se registraron en 2008. La causa para la afectación es la importación de leche en polvo desde los Estados Unidos y la Unión Europea. En 2005, las importaciones del Perú desde el primero no llegaban al millón de dólares, mientras que en 2017 sobrepasaron los US\$ 36 millones (ver ilustración 21).

La leche en polvo es un producto que reemplaza a la leche cruda, sirviendo para realizar otras preparaciones lácteas vinculadas. El desplazamiento del primero al segundo reduce la presencia de la leche cruda en las plantas de procesamiento. Además, cabe añadir los inconvenientes del sector respecto a las dinámicas de compra de las grandes industrias lácteas a la leche de pequeños productores, que reducen los márgenes de acción de los productores.

Ilustración 21. Producción de leche cruda frente a importaciones de leche en polvo del Perú desde Estados Unidos y la Unión Europea



Fuente: MINAGRI 2019 y ITC Trade Map 2019.

Otros productos que se han identificado que podrían amenazar la producción nacional del Perú son las grasas vegetales. El Perú importa una fuerte cantidad de aceite de soya, que no exporta al mundo. De igual manera, importa otras grasas animales y vegetales (mantequillas, margarinas y aceites). Por otro lado, una buena parte de las exportaciones de grasas animales y vegetales del Perú a los Estados Unidos se concentra en el aceite de pescado.

Con relación a los residuos de industrias alimentarias, el Perú importa de Estados Unidos residuos de soya, mariscos, almidones y alimentos para animales. Por otro lado, el Perú

exporta al mundo únicamente residuos de mariscos. Uno de los sectores que posiblemente experimente inconvenientes respecto a la competencia con las importaciones es la industria de los residuos de mariscos, ya que la producción que viene desde los Estados Unidos debe competir con la peruana en el mercado local. Una opción, entonces, que el Perú puede usar para evitar ser desplazados en mercados locales es exportar estas mercancías en el extranjero. Un mercado importante de destino para estos productos es el chino.

Pasando a las hortalizas, las importaciones peruanas se concentran en aquellas de vaina, las cuales registraron exportaciones que promedian los US\$ 8 millones posterior a la entrada en vigor del ACP. Este producto compite con las exportaciones estadounidenses al Perú y, potencialmente, podría perder competitividad a causa del ACP. En las semillas y frutos oleaginosos, se registra posible pérdida de competitividad gracias a las importaciones estadounidenses a las semillas y esporas para sembrar.

En resumen, los productos considerados para el análisis en esta sección muestran que existe una suerte de complementariedad entre las canastas exportadoras de Perú y los Estados Unidos. Tres actores entrevistados (un académico, dos gremiales) evalúan en términos generales a este ACP como positivo para el país, mientras que un cuarto menciona que existen afectaciones a los grupos de interés que compiten con las importaciones. El Perú exporta y produce materias primas, productos alimenticios y artículos de vestir, e importa insumos necesarios para la extracción de recursos naturales y materias primas, artículos de tecnología, insumos para la industria y productos agrícolas desde los Estados Unidos. Con ello, no se quiere argumentar que el comercio entre ambas partes le permite a una particular beneficiarse más del mismo. Si se puede decir, en todo caso que, dada la estructura y la concentración de las exportaciones de ambos países, la oferta exportable de los Estados Unidos posee un componente tecnológico mayor que la peruana, y se encuentra concentrada en menos productos. Esto no necesariamente tiene que ver con la implementación del ACP, sino también puede deberse a dinámicas de competencia externa por el mercado de destino e internas en términos de incentivos para la producción de determinados bienes y la innovación.

Los grupos de interés en favor de las exportaciones consiguieron mantener el arancel 0 a los principales productos de exportación del Perú a Estados Unidos con el ACP. Sin embargo, no en todos los casos dichas exportaciones aumentaron anualmente con la implementación del acuerdo. Los principales productos que aumentaron sus exportaciones con el TLC se

encuentran relacionados con los alimentos y los minerales en bruto. Por otro lado, los Estados Unidos consiguieron disminuir el arancel a 0 en la mayoría de los principales productos exportados a Perú tan pronto entró en vigor el ACP. Estas importaciones desde ese país se centran en particular, en mercancías con mayor componente tecnológico que sirven para la extracción de recursos naturales y también para la industria. Estos bienes importados no suponen una amenaza a la producción peruana.

En materia agrícola, se encontraron que existen algunos bienes importados que han afectado la producción peruana comerciada en el mercado local, desafiando a los grupos que compiten con las importaciones vinculados con el agro peruano no exportable. Se determinó que dentro de estos productos destacan la leche cruda, el trigo, el algodón. Igualmente, otros productos en las industrias de las grasas, los residuos de alimentos, los ciertos vegetales y semillas podrían también verse afectados por las importaciones.

En el primer set de productos, la afectación ha sido directamente o a través de productos sustitutos. En el segundo set de productos no se pretende decir que automática o necesariamente las importaciones de dichos bienes desplazarán a la producción local, toda vez que se deben realizar análisis más específicos para diferenciar públicos, nichos de mercado, entre otros aspectos que no son parte de esta investigación. Sin perjuicio de ello, se puede dar una aproximación importante analizando las importaciones y exportaciones de ambos países.

Es pertinente mencionar que la información estadística muestra que las importaciones desde los Estados Unidos al Perú muestran niveles de crecimiento significativamente más altos que los de las exportaciones. Esto si puede considerarse un problema, no tanto a nivel productos o de competitividad, pero sí a nivel acumulado, de balanza comercial. Anteriormente se mostró que la balanza comercial bilateral era superavitaria en el período previo a implementación del acuerdo, sin embargo, esa diferencia ha disminuido con el tiempo alcanzando déficits, a causa principalmente de la caída en los precios de las materias primas. Pizarro (2004) anticipó estos resultados anteriormente, concluyendo que las exportaciones peruanas crecerían un 31%, mientras que las importaciones lo harían en 41%. Una motivación para aquello, arguyen Paz y Arias (2007) es que las concesiones del Perú en materia de acceso a mercados no variaron sustancialmente respecto a aquellas del ATPDEA, en contraste a las de Estados Unidos, que redujeron los aranceles a 0% con la entrada en vigor del acuerdo a un 80% aproximado del total.

3. Los grupos de interés beneficiados y afectados con la implementación del ACP Perú-Unión Europea

En esta sección, de forma paralela a la anterior, se analiza el proceso de implementación del ACP entre el Perú y la Unión Europea. Este instrumento es uno diferente, toda vez que los países en desarrollo que buscan dialogar con la Unión Europea deben encarar las negociaciones frente a un bloque de más de veinte países, por lo que, las asimetrías son más marcadas. Estas asimetrías pueden medirse en término del tamaño de los mercados, los niveles de desarrollo y las posibilidades en las mesas de negociación (Quiliconi 2011). Tomando ello en cuenta, la Unión Europea ha establecido determinadas flexibilidades en la implementación de los acuerdos, en temáticas como la acumulación de origen en materia de reglas de origen.

El Perú negoció inicialmente este acuerdo en Bloque junto a Colombia y Ecuador, no obstante, con el pasar de las negociaciones, los equipos negociadores peruanos y colombianos lograron cerrar el acuerdo inicialmente. Ecuador se retiró de las negociaciones de dicho instrumento y las reanudó en 2014, logrando su adhesión posteriormente. Bolivia no ha iniciado los diálogos con la Unión Europea a efectos de iniciar las negociaciones comerciales.

En el capítulo anterior, se presentaron algunas estadísticas que mostraban que el ACP entre Perú y la Unión Europea había dejado algunas cifras positivas en materia de balanza comercial y de productos exportados con su implementación. No obstante, es pertinente llevar a cabo un análisis con mayor profundidad en términos de la definición de grupos de interés beneficiados y afectados por la implementación de este ACP, a partir de la definición de productos potenciales de exportación.

3.1. Un análisis de los grupos de interés beneficiados con la implementación del ACP Perú-Unión Europea

El ACP Perú-Unión Europea entra en vigor en 2013, luego de que el país suramericano concluyó sendos procesos de negociación con otras contrapartes como Canadá y China. Estos procesos sucesivos de negociaciones en algunos países de América Latina se dieron dentro de lo que Baldwin (2013) denomina el efecto dominó del regionalismo. Es decir, en una dinámica competitiva, los países en desarrollo buscan obtener mejores condiciones de acceso a mercado relativas en mercados extranjeros, por lo que, buscan promover el regionalismo -o

la suscripción de ACPs-, generando así un efecto expansivo de estos instrumentos semejante a un juego de dominó.

Desde los países del Norte, esta expansión de acuerdos a nivel regional termina construyendo una red de “ejes y rayos” (Quiliconi 2014). Los países del Norte, administrando una importante cantidad de ACPs, se convierten en una suerte de centros o ejes comerciales, con la capacidad de influir comercial y políticamente sobre los rayos, sus contrapartes en desarrollo. Esta influencia se da especialmente sobre los textos y concesiones de los acuerdos a negociarse. La Unión Europea, en ese sentido, pasa a competir con otros socios importantes como China y los Estados Unidos en su presencia como eje en Suramérica, intentando difundir su política de negociación en países como el Perú. Se debe tomar en cuenta que esta competencia tiene su fundamento en que la Unión Europea es el tercer socio comercial más importante del Perú, su población posee elevados índices adquisitivos por lo que su mercado es atractivo para importantes productos no tradicionales de exportación.

En este apartado se analizan los principales productos de exportación del Perú a la Unión Europea para determinar en qué medida los grupos de interés orientados a las exportaciones lograron aprovechar los beneficios arancelarios obtenidos con la implementación del acuerdo. Para ello es importante identificar las concesiones adquiridas en las negociaciones, el valor de las exportaciones promedio por producto y sus niveles de crecimiento promedio anual con base a las estadísticas de ITC Trademap y las listas del ACP bilateral.

La tabla 8 muestra los principales productos exportados desde el Perú hacia la Unión Europea previo a la entrada en vigor del ACP (2009 – 2013). Estos principales productos abarcan el 75% del total exportado por el país, una tasa de concentración de las exportaciones bastante alta, incluso mayor que la presentada para el acuerdo con los Estados Unidos. Estas mercancías se dividen en tres grupos principales: alimentos (café, hortalizas frescas y preparadas, moluscos, dátiles), minerales y energéticos (minerales de cobre, cobre refinado, gas, estaño en bruto, minerales de cinc, minerales de plomo, minerales preciosos, preparaciones de petróleo) y industriales pesqueros (grasas y despojos de mariscos). Todos estos productos poseen un índice de ventaja comparativa revelada mayor a 0 -entre 0 y 0,6-, es decir, son productos potenciales de exportación al mercado europeo.

Tabla 8. Principales productos de exportación del Perú a la Unión Europea (2009-2013), en miles USD FOB

Código SA	Descripción del producto	Promedio 2009 - 2013	Participación (%) 2009 - 2013	Arancel base	Concesión arancel	X 2013	X 2017	Crecimiento promedio anual
'2603	Minerales de cobre	1752672,6	25%	0%	F*	1569384	1123477	-1%
'0901	Café	586649	8%	Advalorem (0% - 11,5%)	A**	434616	385204	-3%
'7403	Cobre refinado	579121	8%	0%	F	477383	275408	-2%
'2711	Gas de petróleo	361511,8	5%	Advalorem (0% - 0,7%)	A - F	553296	538674	-11%
'2301	Despojos de carne o pescado	311017,6	4%	0%	F	193403	23855	17%
'8001	Estaño en bruto	273499,6	4%	0%	F	242923	158517	-19%
'2608	Minerales de cinc	266441,2	4%	0%	F	312895	476396	-8%
'2005	Hortalizas preparadas o en conserva	182035,4	3%	Advalorem (6,4% - 19,2%), Específico (5,1 + 9,4 €/100 kg neto)	A - AV0*** - SC****	190245	182044	15%
'0804	Dátiles, higos, piñas, aguacates, guayabas, mangos	167490,8	2%	Advalorem (0% - 8%)	A	216979	479811	-1%
'0307	Moluscos	160164,4	2%	Advalorem (0% - 8%)	A	172307	170942	22%
'1504	Grasas y aceites de pescado	148689,8	2%	Advalorem (0% - 10,9%)	A	135514	103778	1%
'2616	Minerales de los metales preciosos	143838	2%	0%	F	38616	50513	-5%
'2607	Minerales de plomo	137848,2	2%	0%	F	181183	85700	9%
'2710	Preparaciones de petróleo	119364,2	2%	Advalorem (3,5% - 4,7%)	A	140048	84574	-12%
'0709	Hortalizas frescas	101677,6	1%	Advalorem (0% - 12,8%), específico (9,4 €/100 kg neto)	A - F - AV0 - SC	132628	127815	-9%

* Libre de aranceles previo a la entrada en vigor del acuerdo

** Liberalización inmediata con la entrada en vigor del acuerdo

*** Liberalización inmediata del arancel advalorem con la entrada en vigor del acuerdo

**** Contingente arancelario

Fuente: ITC Trademap 2019 y el ACP Multipartes Perú, Colombia y Ecuador-Unión Europea 2013.

De los principales siete productos exportados desde el Perú a la Unión Europea, cinco poseían arancel base 0 previo a la negociación. Solamente el café y el gas de petróleo redujeron a

arancel 0 con la entrada en vigor del acuerdo. Ello, a primera vista, supone que el Perú ya tenía asegurado beneficios para estos productos con o sin el acuerdo, sin embargo, ello no ocurre así. Faltaban los productos agrícolas. La presencia de los productos agrícolas exportados a la Unión Europea es mayor que aquella en Estados Unidos, sin embargo, al negociar con más de 20 países y sus territorios de ultramar, la producción agrícola en la Unión Europea es bastante más diversificada que en el país norteamericano. En este contexto, conseguir concesiones beneficiosas para estos productos resultaba clave para los grupos de interés en la negociación, aunque más complicado también. Las partidas de hortalizas frescas y preparadas y dátiles contienen una variedad importante de subpartidas/productos, que con el acuerdo redujeron su arancel a cero. En algunos casos, es esas partidas y otras como el del maíz amarillo, existieron provisiones especiales de desgravación, apoyadas por contingentes.

Habiendo obtenido estas concesiones en agricultura, el Perú también consiguió un trato favorable con determinados productos mineros como el cobre refinado, el estaño en bruto y los minerales de cinc. Por tanto, la política comercial del Perú con el acuerdo Unión Europea, al igual que con los Estados Unidos, logró mantener las concesiones obtenidas en el SGP Plus para su producción agrícola y de materias primas. La dependencia político-comercial del Perú en la Unión Europea, es decir, la necesidad de garantizar beneficios de acceso a mercado a largo plazo, que podían ser retirados en cualquier momento con esquemas preferenciales causando inconvenientes a nivel político, influyeron para que el Perú suscriba un ACP. Los grupos de interés orientados a las exportaciones lograron impulsar sus intereses, no solo en las concesiones de estos bienes sino, como se dijo anteriormente, con las amplias concesiones obtenidas en otras canastas de productos.

Adentrando el análisis en materia de implementación, se puede observar que las exportaciones de los productos principales del Perú a la Unión Europea cumplen con la tendencia a nivel general de decrecimiento de éstas. De los quince productos escogidos, únicamente cinco lograron incrementar sus exportaciones promedio a partir de la entrada en vigor del acuerdo. Estos productos en su mayoría están vinculados con el sector pesquero, más hortalizas preparadas y minerales de plomo. Precisamente la mayor participación de productos pesqueros y agrícolas en las exportaciones del Perú en la Unión Europea, diferencian esta canasta exportable de aquella enviada a los Estados Unidos. Sin embargo, no se observa la presencia de productos del sector vestimenta en la muestra de productos escogida, como era el caso en la oferta exportable para el mercado estadounidense.

La disminución en las exportaciones de estos productos muestra que los grupos de interés orientados a las exportaciones pueden no estar aprovechando adecuadamente los beneficios de este acuerdo. Un caso sobre aquello son las hortalizas frescas. Si bien con el acuerdo estos productos incrementan sus exportaciones de forma importante y eso supone un logro, las exportaciones de estas mercancías no se han incrementado posteriormente, a pesar de que la demanda europea por los mismos ha incrementado. Esto puede darse porque el Perú ha diversificado la oferta exportable de este producto en otros mercados, la cual no ha crecido tampoco con el tiempo.

En el caso del café, la investigación muestra que existe un decrecimiento en sus exportaciones desde Perú a la Unión Europea. Una de las motivaciones para ello es el decrecimiento de la oferta exportable de este producto con el tiempo, a pesar de que la demanda europea ha aumentado sustancialmente en los últimos años. En ese sentido, la Unión Europea ha debido buscar otros socios comerciales para abastecerse de este producto, causando una disminución en la participación del Perú en el mercado europeo. La oferta exportable, evidentemente, no necesariamente crece al mismo nivel que la demanda de estos productos en las contrapartes más desarrolladas.

Los productos minerales y petroleros que registran un decrecimiento en las exportaciones durante el período de análisis responden evidentemente a la disminución de sus precios. Esto se ve respaldado por dos factores: (a) una disminución de las importaciones a nivel mundial de estos productos desde la Unión Europea en términos de valores monetarios, lo cual no necesariamente sugiere que el volumen de dichas importaciones haya caído, y (b) una caída importante de las exportaciones de estos productos desde Perú al mundo. La entrada en vigor del ACP en 2013 coincide justamente con el último año en donde se registran ventas a precios altos de estas materias primas. En 2014, dichos precios se desplomaron.

3.2. Un análisis de los grupos de interés afectados con la implementación del ACP Perú-Unión Europea

Los grupos de interés que buscan determinadas protecciones para evitar competir con las importaciones en el extranjero, al igual que en el ACP Perú – Estados Unidos, intentaron plasmar sus posiciones en el acuerdo con la Unión Europea. Estas posiciones, sin embargo, se ven contrapuestas con aquellos grupos en los países desarrollados que también pueden acercarse a sus países en búsqueda de concesiones para impulsar sus exportaciones (Dür

2007). En ese sentido, esta sección analiza en qué medida los grupos de interés que compiten con las importaciones, en favor de posiciones proteccionistas, se han visto afectados con la implementación de este ACP en sus primeros cinco años de implementación.

La tabla 9 abajo muestra los principales productos importados por el Perú desde la Unión Europea previo a la entrada en vigor del acuerdo (2009 – 2013). Estos productos sirven para la realización de actividades en diversos sectores y representan un 25% del total importado promedio por el país en ese período. La tasa de concentración de las exportaciones peruanas a la Unión Europea (75%) es cincuenta puntos porcentuales mayor que la europea (25%) en este período de tiempo. Estos bienes se dividen en los siguientes grupos: bienes para la construcción (bulldozers y otra maquinaria pesada, artículos de grifería y tubería, papel y cartón, bombas, partes de puentes, productos de hierro), medicinales (sangre, medicinas, centrífugas) y automóviles.

Tabla 9. Principales productos importados por el Perú desde la Unión Europea (2009-2013), en miles USD FOB

Código SA	Descripción del producto	Promedio 2009 - 2013	Participación (%) 2009 - 2013	Arancel base	Concesión arancel	X 2013	X 2017	Crecimiento promedio anual
'8703	Automóviles de turismo	122047,8	3%	Advalorem (9%)	A* - B** - C*** - D****	174255	191480	3%
'8429	Bulldozers, angledozers, niveladoras	115581,2	3%	0%	F*****	134171	45095	-20%
'8704	Vehículos automóviles para transporte de mercancías	97645,6	2%	0%	F	137583	62765	-15%
'3004	Medicamentos constituidos por productos mezclados	94395,6	2%	Advalorem (9%)	B - C - F	132192	131107	0%
'8474	Máquinas y aparatos de clasificar, cribar, triturar, pulverizar	79458,4	2%	0%	F	83236	67524	22%
'3002	Sangre humana, sangre animal	78096	2%	Advalorem (9%)	A - B	98786	123327	7%
'8421	Centrifugadoras para separación de isótopos	66174,4	2%	Advalorem (0% - 9%)	B - C - F	90942	74386	-4%
'8481	Artículos de grifería, tuberías, calderas	55557,6	1%	Advalorem (0% - 17%)	B - C - F - E*****	67093	92833	10%
'8411	Turbo reactores, turbopropulsores y demás turbinas de gas	54875,4	1%	0%	F	95932	27932	63%

'7308	Puentes y partes de puentes, compuertas de esclusas	54013,8	1%	0%	F	94884	67077	2%
'8413	Bombas para líquidos	53125,6	1%	0%	F	63071	70815	5%
'4810	Papel y cartón estucados por una o las dos caras	52159	1%	Advalorem (9%)	B - C - E	48522	42857	-2%
'8414	Bombas de aire o de vacío	51295	1%	Advalorem (0% - 17%)	F - E	56280	44640	-3%
'8430	Máquinas y aparatos para explanar, nivelar	49314,6	1%	0%	F	52629	56363	4%
'7210	Productos planos de hierro o acero sin alea	48422	1%	0%	F	50702	43903	1%

* Libre de aranceles con la entrada en vigor del acuerdo

** Liberalización en cinco años posterior a la entrada en vigor del acuerdo

*** Liberalización en diez años posterior a la entrada en vigor del acuerdo

**** Liberalización en seis años posterior a la entrada en vigor del acuerdo

***** Liberalización previo a la entrada en vigor del acuerdo

***** Liberalización en siete años posterior a la entrada en vigor del acuerdo

Fuente: ITC Trademap 2019 y ACP Multipartes entre Perú, Colombia y Ecuador-Unión Europea 2013.

Una parte importante de los principales productos importados por el Perú (ocho de quince) se encontraba libre de aranceles previo a la entrada en vigor del acuerdo, por lo que, el país no debió realizar grandes concesiones con ellos. En este grupo de productos destacan aquellas maquinarias destinadas para trabajos pesados en obras para la construcción y otros insumos para la extracción de materias primas. Con ellos, entonces, no solamente se obtienen estos recursos, sino que también se construyen obras de infraestructura para su distribución. Para los siete restantes, los aranceles base de la negociación eran de tipo advalorem, y fluctuaban del 0% al 17%, y los períodos de desgravación que se acordaron para estos bienes fluctuaron entre cinco hasta diez años.

Las medicinas son un producto importante que destacar dentro del segundo grupo. El Perú importa desde la Unión Europea una importante cifra de estas medicinas y, a su vez, exporta dichas medicinas a otros países fuera de la Unión Europea. En ese sentido, viendo los bajos esquemas de desgravación para estos bienes, es posible concluir que la industria nacional peruana podría atravesar por inconvenientes vinculados con la competitividad de sus medicinas. Sin embargo, existen dos casos en los cuales dichas amenazas podrían reducirse, a saber: si las empresas que importan y exportan al/desde el Perú son multinacionales, con lo cual, dichas empresas transfieren entre sí las medicinas a otros países a nivel global. En

segundo lugar, si las empresas farmacéuticas peruanas son de propiedad estatal, como ocurre en ciertos países de Suramérica. Estas empresas públicas gozan de ciertos beneficios, en particular en la provisión de medicamentos al sistema de salud pública. Por tanto, el impacto que estos grupos de interés podrían recibir sobre su funcionamiento es menor al que muestran las estadísticas en un primer acercamiento.

Respecto a la agricultura, es pertinente mencionar que, en términos generales, esta investigación determinó que los impactos negativos de las importaciones agrícolas desde la Unión Europea al Perú son bajos, en contraste con el análisis realizado para el ACP Perú-Estados Unidos. Esto ocurre ya que las importaciones desde el Bloque al país suramericano representan únicamente el 4% del valor total importado promedio entre 2009 – 2013. La Unión Europea, en contraste a los Estados Unidos, no es un bloque exportador de este tipo de productos, aunque sí de aquellos con mayor contenido tecnológico. En todo caso, es pertinente efectuar que existen bienes específicos que si pudieran afectar la competencia en los mercados peruanos, a saber: las bebidas alcohólicas (US \$38 millones promedio) y leche y lácteos (US \$22 millones promedio).

En el caso de los primeros, es importante mencionar que la Unión Europea se ha especializado en la producción de bebidas con contenido alcohólico, las cuales exporta al mundo. En el ACP Perú-Unión Europea, las bebidas de este tipo recibieron un trato arancelario preferencial para su exportación. Es pertinente notar que el Perú también produce este tipo de bebidas. En la medida en que ambas no sean sustituibles y los mercados en los que ambas se vendan sean diferentes, las bebidas alcohólicas europeas no desplazan la producción de estos productos nacionalmente. Adicionalmente, es pertinente notar que la producción de bebidas alcohólicas en el Perú también es exportada al extranjero, por lo que, de existir desplazamiento alguno, dichos bienes pueden encontrar destinos en el extranjero para ser consumidos.

En el caso de la leche cruda y los productos lácteos, la situación es similar a la ya analizada en un apartado anterior. Las importaciones de leche en polvo del Perú, como ocurre con los Estados Unidos, se han incrementado también en el caso de la Unión Europea. Esto genera desplazamiento de la producción de leche cruda, la cual se realiza, entre otros grupos más significativos, por la agricultura familiar peruana. Cabe recalcar, sin embargo, que las

importaciones de leche en polvo desde el Bloque han fluctuado en mayor medida que aquellas desde el país norteamericano (ver ilustración 21).

En resumen, esta sección mostró los productos principales que los grupos de interés peruanos buscaron impulsar y defender en las negociaciones comerciales del Acuerdo Multipartes con la Unión Europea. Al igual que con los Estados Unidos, la oferta exportable del Perú mantiene cierta complementariedad con la de la Unión Europea, es decir, los productos que ambos intercambian les permiten realizar determinadas actividades de consumo o de producción y extracción de recursos. Por un lado, aquellos grupos de interés orientados a las exportaciones vinculados con el sector de la energía e infraestructura importan recursos de la Unión Europea que les permiten obtener minerales para su exportación. Esto responde a las lógicas de intercambio entre los países en desarrollo y desarrollados. En una primera lectura se podría decir que el acuerdo profundiza dichas dinámicas, empero, se debe realizar un análisis desde otro enfoque teórico para demostrar la validez de dicha aseveración.

Previo a la negociación, un importante número de estas mercancías ingresaba con arancel 0 a Perú. Ello tiene un motivo, producir con insumos a bajo precio para incrementar productividad y competitividad en términos de precio de los bienes obtenidos. Con aranceles, dichos bienes encarecerían. En términos de negociación del acuerdo, ello puede decir que el Perú debió hacer menores concesiones a cambio del acceso de estos productos, lo cual se traduce, en contraste con lo ocurrido en los Estados Unidos, que los costos relativos del Perú para obtener sus concesiones fueron bastante menores.

Los productos de exportación del Perú al mercado europeo experimentaron diferentes escenarios con la implementación del acuerdo. Algunos como los de energía y petróleos vieron reducidos sus valores exportados por una caída en los precios de estos productos desde 2014, mas no por una reducción en la demanda de la Unión Europea de éstos. Otros, como los pesqueros vieron incrementada su participación de forma importante, siendo claves para la oferta exportable del Perú a ese bloque en los próximos años. Por otro lado, otros productos como el café o las hortalizas presentaron escenarios diversos. Sus rendimientos se han estancado, después de incrementarse con la entrada en vigor del acuerdo o su oferta exportable a nivel global ha reducido, impactando los envíos al mercado europeo.

En este caso, si bien los grupos de interés orientados a las exportaciones lograron obtener oportunidades preferenciales de acceso al mercado europeo, los procesos de implementación llevados a cabo por ellos no evidencian logros importantes de la muestra obtenida. Si es pertinente mencionar que el *boom de los commodities* y la volatilidad de los precios de las materias primas, en especial de los minerales y petróleos, impiden ver escenarios más claros sobre los rendimientos de las exportaciones con el acuerdo. Esto ocurre en ambos acuerdos analizados.

En el caso de las importaciones, los grupos de interés que compiten con las importaciones no se verían afectados de forma importante con este ACP. Como se dijo en líneas anteriores, los principales productos importados al Perú desde la Unión Europea ya contaban en su mayoría con arancel 0, es decir, que ya competían o no con productores de los mismos en el Perú antes de la entrada en vigor del acuerdo. En materia agrícola, las importaciones de la Unión Europea no son significativas por lo que el daño que podrían causar no es significativo. No obstante, esta investigación determinó que algunos sectores específicos podrían enfrentar competencia con el acuerdo, ellos son las medicinas, la leche cruda y lácteos y las bebidas alcohólicas.

4. Los retos a futuro para el mejor aprovechamiento de los ACPs asimétricos del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea

Esta sección se añade a esta investigación a partir de las entrevistas mantenidas con representantes de grupos de interés, gremios y académicos peruanos respecto a su visión de los retos para un mejor aprovechamiento de los ACPs asimétricos. En las secciones anteriores de este capítulo empírico se mostraron algunos de los principales resultados de la implementación de los ACPs del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea, en términos de los grupos de interés beneficiados y afectados con los flujos comerciales de productos específicos. Sin embargo, los ACPs son instrumentos que deben venir acompañados con decisiones políticas a nivel nacional que promuevan las exportaciones y el fortalecimiento del sector exportador del país y, a su vez, protejan adecuadamente aquellos grupos de interés potencialmente afectados con la entrada en vigor de estos instrumentos.

En las siguientes líneas se evidencian algunos de los principales aciertos y retos para un mejor aprovechamiento de los ACPs como efecto de su entrada en vigor. En ese sentido, se debe procurar contrastar los beneficios comerciales obtenidos con las pérdidas que puedan

ocasionarse para extraer de mejor manera los beneficios de los mismos. Esta sección aborda cuatro desafíos: la democratización de las exportaciones, la facilitación al comercio e infraestructura, la búsqueda por articular de mejor manera el trabajo entre el sector público y privado y la necesidad de compensar a los sectores perdedores de las negociaciones.

Uno de los principales retos para una correcta implementación de los ACPs en el Perú es la facilitación al comercio, entendida como la modernización, armonización y simplificación de los trámites vinculados a las exportaciones e importaciones (OMC 2019). Uno de los elementos incluidos dentro de este apartado es la provisión de infraestructura adecuada que permita que los costos de transporte y procesamiento de las mercancías en aduana se faciliten. Mónica Watson (2019) considera que este es uno de los principales retos que el Perú debe encarar para implementar de mejor manera los ACPs. Menciona que los costos de traslado de las mercancías entre la sierra y la costa son elevados dada la insuficiente infraestructura vial en el Perú. Ello resta competitividad a las exportaciones del Perú, las cuales deben asumir costos adicionales que se añaden en los precios finales.

De igual manera, la infraestructura peruana en materia de puertos, en especial en el Callao, el principal puerto cercano a la capital se encuentra saturado. Eso dificulta el procesamiento de los trámites de exportaciones e importaciones y supone un costo para los productores/comerciantes. Existen iniciativas públicas como la ventanilla única de comercio, cuyo objetivo es simplificar trámites aduaneros, y proyectos de inversión en nuevos y mejorados puertos y medios de transporte de mercancías que mejoren el acceso a infraestructura y promuevan la competitividad. En ese sentido, si bien existen acciones tomadas para mejorar la facilitación al comercio del Perú, los altos costos de transporte y la falta de infraestructura afectan específicamente sobre la competitividad del Perú, contribuyendo a incrementar el precio de sus productos respecto a otros mercados competidores.

Los ACPs asimétricos han permitido el crecimiento del sector exportador, argumenta González (2019). Sin embargo, con el crecimiento se han dado de igual manera desigualdades. Uno de sus principales objetivos es definir una política de desarrollo en el país que ataque estas desigualdades incorporando a un mayor número de empresarios dentro del sector exportador, es decir, democratizar dicho sector. Más que sectores afectados por los ACPs, las desigualdades han generado insatisfacción en la población, la cual reclama mayor

inclusión en determinadas iniciativas que han funcionado positivamente en las grandes industrias, por ejemplo, legislación que favorece la inversión en el agro.

Tomando en cuenta que entre 2005-2017, el sector exportador ha creado aproximadamente 1.2 millones de empleos directos, alcanzando cerca de 3 millones de empleos totales vinculados con el sector (ADEX 2019), es importante incorporar a más empresarios en la actividad exportadora. Este argumento mantiene un elemento geográfico también. La mayor cantidad de actividad exportadora se encuentra concentrada en la región costera peruana, por lo cual, para superar este desafío es indispensable involucrar a emprendimientos de la Sierra y la Amazonía de ese país. De esta forma, el crecimiento del comercio internacional gracias a los ACPs suscritos por el Perú puede extenderse a una mayor cantidad de la población, contribuyendo así a una potencial reducción de las desigualdades.

Para superar estos desafíos, es indispensable lograr una articulación entre el sector público y privado del país. Mormontoy (2019) argumenta que uno de los desafíos claves para el mejor aprovechamiento de estos ACPs es una mayor articulación de las instituciones públicas en una agenda conjunta que involucre iniciativas que repercutan en resultados beneficiosos a largo plazo. El MINCETUR, a cargo de la política comercial del país, posee una gran experiencia en materia de negociaciones comerciales, sin embargo, es pertinente articular a las negociaciones otras iniciativas desde otros enfoques e instituciones públicas que puedan contribuir al desarrollo comercial del país.

Esto se ve complementado con el argumento de Rebosio (2019) sobre la necesidad de reactivar e implementar iniciativas que sirven para mejorar las condiciones competitivas de los grupos de interés afectados por los ACPs aquí analizados. Una de ellas, puede ser, la generación de estrategias de reactivación productiva mediante el acceso a créditos, recursos y reducción de los costos de transacción. Si es complejo mejorar las condiciones comerciales de los bienes, es oportuno mejorar las condiciones competitivas de los mismos. El entrevistado sostiene que existen espacios de interacción entre el sector público y privado que no han sido aprovechados suficientemente: uno de ellos, es la Comisión Nacional de Agricultura Familiar. Una de las razones para ese estancamiento es el cambio de gobierno y funcionarios, con lo cual, se establecen nuevas prioridades y los proyectos se estancan.

Reflexiones finales

Este capítulo analizó el rol de los grupos de interés en las negociaciones comerciales del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea para impulsar sus intereses definidos sobre productos específicos a liberalizar o proteger a efectos de definir en qué medida han sido beneficiados o afectados con su implementación. Como una aclaración inicial, después de haber analizado una muestra de productos principales de exportación/importación es pertinente mencionar que la economía peruana y estadounidense, por un lado, y peruana y europea, por otro, presentan ciertos niveles de complementariedad.

El Perú exporta materias primas o productos con baja manufactura e importa productos de tecnología desde los Estados Unidos y para la construcción desde el bloque europeo, principalmente. Cabe recalcar que la estructura de estos intercambios no se da desde la implementación de los ACPs, sino que responde a una lógica histórica, en la cual los países desarrollados mantienen condiciones de intercambio superiores a las de los países en desarrollo. Sin perjuicio de ello, los productos que el Perú importa son necesarios para el funcionamiento de su industria, motivo por el cual, era necesario facilitar estos productos al ser productivo en condiciones arancelarias adecuadas.

Los grupos de interés orientados a las exportaciones lograron las concesiones requeridas para sus productos de exportación. Los principales productos beneficiados por los acuerdos se muestran en la tabla 10 a continuación. En el caso del acuerdo Perú-Estados Unidos es posible identificar, en función de la muestra de productos analizada que los grupos de interés orientados a las exportaciones vinculados con los sectores de las gasolinas, minerales, confecciones, vegetales y productos químicos fueron los principales beneficiados por este acuerdo. Mientras que para el ACP Perú-Unión Europea los principales grupos de interés orientados a las exportaciones que se beneficiaron fueron los de la industria agroalimentaria y de gases minerales. Estos productos se encuentran representados por gremios agrupados en comisiones específicas de ADEX Perú, quien los representó en las negociaciones comerciales con ambas contrapartes.

Las concesiones obtenidas a partir de las negociaciones de los ACPs, siguiendo el principio de reciprocidad, debieron acompañarse por otros sacrificios en términos de importaciones como ocurrió con los Estados Unidos y la Unión Europea. En ese sentido, los grupos de interés mayormente afectados con la implementación del ACP Perú-Estados Unidos fueron

aquellos vinculados con la leche cruda, el algodón, las industrias sustitutivas a los productos de trigo (pan, fideos, entre otros). Otros grupos de interés potencialmente afectados son aquellos vinculadas con los residuos de mariscos, algunas semillas y hortalizas. Respecto al proceso de implementación del acuerdo Perú-Unión Europea el grupo de interés que compite con las importaciones afectado es el de la leche cruda y lácteos, y entre los potencialmente afectados se encuentran el sector farmacéutico y las bebidas alcohólicas.

Tabla 10. Grupos de interés beneficiados y afectados por los ACPs del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea

	Año entrada en vigor del acuerdo	Años implementación del acuerdo	Oferta exportable beneficiada	Grupos de interés que mejor aprovecharon ACP	Grupos de interés afectados por ACP	Potenciales productos afectados por ACP
ACP Perú-Estados Unidos	2009	9	Principales productos de exportación (2001-2005)	Gasolinas, minerales, vestido, vegetales, productos químicos	Algodón, productores de bienes sustituibles fabricados con trigo, leche cruda	Residuos de mariscos, semillas y hortalizas,
ACP Perú-Unión Europea	2013	5	Principales productos de exportación (2009-2013)	Vegetales, hortalizas, frutas, gases minerales	Leche cruda y lácteos	Medicinas, bebidas alcohólicas

Fuente: ITC Trademap 2019.

Cabe recalcar que el Perú posee una dependencia político-comercial tanto en los Estados Unidos como en la Unión Europea, que se evidencia mediante los potenciales inconvenientes a nivel comercial que suponía la pérdida de los SGP en términos de competitividad, que se trasladaban a lo político gracias a las presiones de los grupos potencialmente afectados. Las negociaciones responden a una lógica a corto plazo que impulsa a los gobiernos de los países en desarrollo a negociar con el objetivo de mantenerse en el poder y reducir cualquier amenaza que atente contra ello. Esto puede observarse sobre todo por los potenciales inconvenientes que se detectan a futuro para preservar los superávits de balanza comercial, especialmente con los Estados Unidos.

Los procesos de implementación de ACPs se complementan con medidas de política que sirven para aprovechar de mejor manera estos acuerdos. Los principales retos que el Perú tiene para fortalecer su aprovechamiento de estos acuerdos están vinculados con la democratización de las exportaciones, la facilitación al comercio e infraestructura, la

búsqueda por articular de mejor manera el trabajo entre el sector público y privado y la necesidad de compensar a los sectores perdedores de las negociaciones. Ambos elementos guardan relación, ya que con el primero se busca brindar de condiciones de infraestructura adecuadas para reducir los costos del comercio. El segundo, complementariamente, busca reducir inequidades vinculadas con el crecimiento económico del comercio e incluir a más empresarios dentro del sector exportador.

Como una aclaración final, es pertinente remarcar que los ACPs en sí, no necesariamente garantizan a los países una transformación de su canasta exportadora hacia una con mayor valor agregado. El Perú en el tiempo de implementación de estos acuerdos muestra pocos rasgos de un cambio en esa dirección. Ese se convierte en uno de los retos para el país a futuro. Los ACPs deben complementarse con políticas de desarrollo interno que respeten los textos negociados y que promuevan la producción de bienes con mayor intensidad tecnológica y mejoren las condiciones de competitividad de los países en desarrollo para competir con sus contrapartes a nivel global.

Capítulo 5

Conclusiones

La negociación de acuerdos comerciales asimétricos en el Perú inicia en los primeros años del siglo XXI, como parte de las medidas adoptadas por el país para estabilizar su economía después de que atravesara fuertes crisis económico-políticas décadas atrás. Se buscaba que los acuerdos comerciales impulsaran el sector exportador y contribuyeran al crecimiento económico del país. Las medidas tomadas lograron reducir la inflación, atraer inversión extranjera directa al país y contribuyeron al crecimiento económico sostenido del país, sin embargo, trajeron consigo importantes consecuencias a nivel político-económico y social.

Este trabajo de investigación se planteó como pregunta principal de estudio analizar en qué medida los acuerdos comerciales asimétricos suscritos por el Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea han contribuido para el desarrollo comercial y la inserción internacional del país. Este estudio se realizó enfocado en dos cuestiones centrales: los índices de comercio internacional del Perú y los grupos de interés beneficiados o afectados por estos instrumentos. Resultó fundamental para este estudio, separarse en cierta medida de los estudios económicos puros que buscan establecer patrones generales para un gran número de acuerdos comerciales indiferenciadamente. Se intentó estudiar con mayor profundidad la implementación de dos acuerdos comerciales asimétricos representativos comercialmente hablando en un determinado país.

Para ello, se utilizó un marco teórico desde la EPI del Comercio Internacional con el objetivo primordial de estudiar no solamente los resultados económico/comerciales derivados de estos acuerdos, sino que también se identificaron las consecuencias a nivel político que el fenómeno de estudio genera para el país. En función de aquello, la teoría utilizada facilitó el estudio de las interacciones entre los grupos de interés y los actores estatales, que tienen como finalidad satisfacer sus intereses en términos de concesiones comerciales y poder respectivamente, así como las motivaciones de los países -especialmente de aquellos en desarrollo- para la formación de los ACPs asimétricos.

Ambos elementos ocurren en el marco de una dinámica que impacta sobre dos ejes: el económico-político y el doméstico-internacional. El primero, toda vez que las decisiones de suscribir ACPs, en cumplimiento de la política comercial, afectan los intercambios

comerciales y también la estabilidad política de los gobiernos de turno. El segundo, explicado de mejor manera en la teoría a dos niveles de Putnam (1996), enfatiza que los resultados de las negociaciones a nivel internacional con otros Estados se ven influenciados por dinámicas a nivel doméstico, en donde grupos buscan satisfacer sus intereses cabildeando con actores políticos. Por tanto, se consolida un vínculo fuerte a dos niveles.

La decisión peruana de negociar ACPs con los Estados Unidos y con la Unión Europea tuvo consecuencias en la economía y en los grupos de interés vinculados con los sectores productivos del país e, igualmente, sobre los intereses de los actores políticos medidos en términos de poder. A nivel doméstico, estos actores construyeron una posición nacional que defendía la liberalización del comercio y la promoción de las exportaciones peruanas a mercados en el extranjero que se evidenció, a nivel internacional, en las negociaciones del país con sus contrapartes del Norte. Cabe recalcar que la decisión del Perú de suscribir ACPs asimétricos se dio en el contexto político-económico que favorecieron la implementación de medidas liberales y por motivaciones doméstico-internacionales que se detallan a continuación.

Esta investigación sostiene que existieron cuatro motivaciones a nivel internacional y doméstico que influyeron para que el Perú suscriba acuerdos comerciales asimétricos con la Unión Europea y los Estados Unidos. A nivel internacional, la falta de acuerdos sólidos en la OMC y las dinámicas competitivas a nivel regional y global influyeron en la transformación de la política comercial en el Perú. Los objetivos planteados por el país en la Ronda de Doha, a saber, mejorar las condiciones arancelarias y para arancelarias de sus exportaciones no fueron garantizadas en estas negociaciones. Por tal motivo, el país transforma su estrategia de inserción internacional a nivel multilateral buscando acercamientos a nivel bilateral, tomando en cuenta que de no hacerlo, puede perder una posición competitiva respecto a otros socios comerciales de mercados regionales y del Este de Asia.

A nivel doméstico, las exportaciones peruanas dependían de los sistemas de preferencias otorgados por los Estados Unidos (ATPDEA) y la Unión Europea (SGP Plus). Estos sistemas cubrían la mayor parte de los productos del país, brindándoles la posibilidad de exportar sin arancel. No obstante, el Perú dependía de los procesos de renovación graduales realizados en los países otorgantes con base al análisis de varios indicadores económicos. Esto generó preocupación en el país, toda vez que, en 2001, ya había perdido el SGP estadounidense por

algunos meses debiendo pagar aranceles en sus productos de exportación y reducir cuotas de mercado por pérdidas de competitividad. La dependencia político-comercial del Perú en estos sistemas, entonces, no solamente generó inconvenientes a nivel comercial, sino potenciales problemas a nivel político para sus autoridades. Éstas debieron dar respuestas a nivel comercial que podían transferirse a la esfera política, impactando sus niveles de poder, popularidad y de gobernabilidad del país.

Los ACPs reemplazan a los SGPs, garantizando las preferencias concedidas en los segundos a largo plazo para las exportaciones y, por tanto, promoviendo la inversión nacional e internacional en el sector exportador. Los ACPs robustecen la estrategia de inserción internacional de diversificación de la oferta exportable promovida en los PENX del Perú, dadas las características de sus compromisos.

Esta investigación muestra que las autoridades peruanas lograron beneficiarse de los acuerdos comerciales suscritos con los Estados Unidos y la Unión Europea. El acuerdo con los Estados Unidos refrescó el entorno económico-político en el Perú, desgastado por escándalos de corrupción a inicios del siglo XXI. El Presidente Alejandro Toledo incrementó su popularidad posterior a la firma del mismo, pero, además, logró consolidar su relación con grupos de interés orientados a las exportaciones cuyo apoyo contribuyó para que pueda culminar su mandato. Este ACP sentaría las bases para futuras negociaciones con otros socios como la Unión Europea, cuyo acuerdo permitió al Presidente Alan García, amplificar su plataforma de apoyo. En ambos períodos presidenciales, el Perú experimentó índices de crecimiento económico importantes a causa, entre otros aspectos, del incremento de los precios de las materias primas.

La implementación de los acuerdos comerciales con los Estados Unidos y la Unión Europea trajeron resultados distintos respecto al desarrollo comercial del país. Se utilizaron los siguientes indicadores de análisis: (a) su contribución a la balanza comercial, (b) la diversificación de las exportaciones y (c) la concentración de las exportaciones para estudiar a cada acuerdo. Respecto al primer indicador, se debe indicar que, con la entrada en vigor del acuerdo comercial Perú-Estados Unidos, la balanza comercial bilateral mantuvo un saldo deficitario en contra del primero. Pizarro (2004) había anticipado un crecimiento mayor de las importaciones frente a las exportaciones en el Perú. Una razón para aquello es el efecto de la desgravación inmediata de los productos estadounidenses al mercado peruano, incentivando

su exportación, mientras que el Perú logró mantener, en gran medida los beneficios obtenidos bajo el ATPDEA.

Otras dos razones vinculadas entre sí que explican este déficit de balanza comercial son el relacionamiento comercial histórico y la caída de los precios de las materias primas. El Perú exporta a los Estados Unidos materias primas (alimentos frescos, productos mineros) y productos de baja manufactura (confecciones) históricamente, cuyos precios son más vulnerables a afectaciones exógenas; mientras que las exportaciones estadounidenses se centran en bienes de capital y de alta tecnología. Esto forma parte de la complementariedad de su relacionamiento e influye históricamente sobre los términos de intercambio que han favorecido a los países desarrollados. También, esa influencia se extiende sobre las capacidades de exportación más amplias, en términos de productos disponibles, por ejemplo, de los Estados Unidos frente a aquellos países en desarrollo como el Perú. Con ello, no se quiere argumentar que el Perú no haya logrado fortalecer y diversificar su sector exportador, lo cual se mostrará en las líneas siguientes, sino que, para analizar este fenómeno, se debe visibilizar esta condición asimétrica de su relacionamiento comercial.

En el caso de la Unión Europea, en el período de implementación del acuerdo comercial (2013-2017), la balanza comercial bilateral mantiene el superávit que existía años antes de la entrada en vigor del acuerdo. Si bien el relacionamiento histórico se centra, como el los Estados Unidos, en el intercambio materias primas-bienes de capital, las exportaciones peruanas a ese mercado mantuvieron la balanza comercial favorable al Perú.

La evidencia estadística muestra que el acuerdo comercial peruano con los Estados Unidos permitió el ingreso de 74 nuevos productos al mercado estadounidense entre 2009 – 2017, mientras que en el acuerdo Perú-Unión Europea existió un incremento de partidas exportadas posterior a la entrada en vigor del acuerdo, a pesar que en su implementación (2013-2017), se exportaron 4 productos menos. Esto permite concluir que el acuerdo comercial Perú-Estados Unidos ha contribuido en mayor manera para la diversificación de las exportaciones peruanas, por tanto, a su inserción internacional. Un elemento que motivó la adaptación del Perú a las condiciones del mercado estadounidense, contribuyendo a la diversificación de sus exportaciones, fue el proceso que atravesó durante la crisis económica global de 2008. El gremio exportador consultado aseguró que la crisis obligó al sector a trabajar en nuevos

productos de exportación para alivianar la crisis. Dos de ellos son las uvas y los arándanos, por ejemplo.

El acuerdo comercial Perú-Unión Europea contribuyó en menor medida a la diversificación de las exportaciones peruanas. La información estadística muestra que, en el período de implementación del acuerdo, el Perú exportó cuatro productos menos entre el año 2013 y 2017. Este dato, sin embargo, se debe matizar en relación a los productos exportados previo a la entrada en vigencia al acuerdo. Entre 2013-2017, el Perú promedia 153 partidas exportadas con exportaciones mayores a USD \$1 millón, mientras que en el período *ex ante* a la entrada en vigor al acuerdo, el Perú exportaba 127 productos en promedio. Posterior al año 2008, las estadísticas muestran un incremento importante de productos exportados desde el Perú a ese mercado, por lo que es posible argumentar que, al igual que en el mercado estadounidense, la crisis económica mundial contribuyó para profundizar el proceso de diversificación de las exportaciones en el Perú.

Ambos acuerdos comerciales lograron reducir la concentración de las exportaciones en los primeros diez productos exportados. En el caso estadounidense, se evidenció una reducción del 19% de la concentración, mientras que en el caso de la Unión Europea, la misma fue menor, alcanzando el 3%. Este indicador guarda relación con la diversificación de las exportaciones, toda vez que un impulso a una mayor cantidad de productos nuevos de exportación reduce el impacto y la relevancia de los primeros diez en el valor total exportado. Esta investigación muestra que a mayor período de implementación del acuerdo comercial, la posibilidad de diversificar y desconcentrar las exportaciones es mayor.

Además de estudiar en términos generales los beneficios o afectaciones para el Perú a partir de la implementación de acuerdos comerciales, para esta investigación fue clave estudiar la formación y los beneficios o afectaciones a los grupos de interés en la implementación de ambos ACPs. Para ello, se estudiaron dos grupos sugeridos por la literatura: (a) los orientados a las exportaciones y (b) los que debían competir con las importaciones. Ambos grupos atravesaron por un proceso de transformación para encarar dichos procesos, e interactuaron a través de foros *ad hoc* y con instituciones públicas como el MINCETUR a cargo de la agenda comercial del país.

Respecto a los primeros es pertinente rescatar que llegaron a las negociaciones con espacios ganados de poder. Previo a estos procesos, el Estado peruano había reducido su alcance en determinadas áreas de política como el comercio internacional. Estos grupos, que compartían la visión ideológica del gobierno, lograron trabajar con el sector público en agendas afines a sus intereses. Ello supuso una importante ventaja para los mismos y su capacidad de influir sobre los resultados de la política comercial. El grupo de interés que competiría con las importaciones estaba liderado por gremios vinculados al agro peruano no exportador, específicamente por CONVEAGRO. Habiendo sostenido que las importaciones subsidiadas de los Estados Unidos iban a afectar el agro peruano en términos de competitividad en los mercados domésticos, estos grupos articularon propuestas a través de canales oficiales como el CENI, en un inicio, y posteriormente de manera independiente. Esta investigación muestra que las preocupaciones de este grupo de interés, con los procesos de implementación de los acuerdos, son evidentes para el caso de productos e industrias específicas.

Los grupos que promueven las exportaciones fueron más influyentes y cohesionados frente a las negociaciones de estos acuerdos, a pesar de su mayor tamaño. Lo importante a resaltar aquí es que los grupos de interés que promovieron las exportaciones como las cámaras de producción y la asociación de exportadores (Perú Cámaras y ADEX Perú) mantuvieron una posición cohesionada favorable a estos instrumentos. Esto, sumado a los vínculos ideológicos entre ellos con las autoridades de comercio estatales sumaron para que se negociarán estos acuerdos, lo cual les benefició. Los grupos que competían con las importaciones tuvieron una menor influencia sobre las decisiones en estos acuerdos. Una muestra de ello fue la salida de CONVEAGRO del CENI, el principal foro que articuló las propuestas de los grupos de interés en torno a las negociaciones comerciales.

Con base a este antecedente, dentro del grupo de interés orientado a las exportaciones los principales gremios beneficiados por ambos acuerdos comerciales fueron aquellos vinculados con el agro y la minería. El proceso de implementación del acuerdo Perú-Estados Unidos muestra, con base a la muestra de productos analizada, que los productos que mejor han aprovechado este instrumento son las gasolinas, minerales, confecciones, vegetales y productos químicos. En el caso del acuerdo Perú-UE, los principales beneficiados pertenecieron a las mismas industrias, a saber: vegetales, hortalizas, frutas y gases minerales.

Por otro lado, en relación al grupo de interés que debe competir con las importaciones, se realizó un estudio para definir las potenciales industrias perjudicadas. En ese sentido, se definió que, en el caso del acuerdo Perú-Estados Unidos, los sectores más afectados que deben competir con importaciones son la leche cruda, algodón y trigo. Mientras que los potencialmente afectados son los residuos de mariscos, las semillas y las hortalizas. Para el acuerdo Perú-Unión Europea, se identificó que las medicinas y las bebidas alcohólicas podrían potencialmente resultar afectadas, mientras que la leche cruda y algunos lácteos han sido afectados con la implementación de este ACP. Estos productos, sobre todo aquellos vinculados con la agricultura y pesca, en caso de experimentar afectaciones serias en el mercado doméstico, pueden buscar nuevas oportunidades de exportación a nuevos mercados, uno de ellos, por ejemplo, es el chino.

Esta investigación mostró que el impacto de las importaciones agrícolas sobre el país es evidente para industrias específicas. El valor total de las importaciones agrícolas respecto de las importaciones totales, en ambos casos, no es significativo. En determinados productos importados desde los Estados Unidos como el maíz, el Perú los utiliza como insumos para la producción de otros pertenecientes al sector de los alimentos. El Perú importa maíz desde los Estados Unidos para satisfacer su demanda, tomando en cuenta que dicho producto es más competitivo en términos de precio por ser subsidiado.

Sin perjuicio de los potenciales beneficios de estos acuerdos comerciales, si es pertinente mencionar que existen retos a futuro para mejorar el aprovechamiento de estos acuerdos. Estos retos están enfocados en la inclusión de más empresarios en las actividades exportadoras (democratización de las exportaciones), a través de una mejora en las condiciones de facilitación al comercio e infraestructura del país y una articulación adecuada entre el Estado y los grupos de interés. Los funcionarios entrevistados mencionan que es fundamental establecer conexiones de infraestructura adecuadas para unir las regiones Sierra y Amazonía con la región costera exportadora del país. Ello permitirá descentralizar las exportaciones y ampliar el alcance de las mismas en el país.

Además de ello, es importante definir un plan de desarrollo integral que permita reducir desigualdades en el sector productivo peruano. El sector exportador peruano ha crecido gracias a los acuerdos comerciales y a la diversificación de las exportaciones. Sin embargo, ese crecimiento ha sido dispar frente a los agricultores no exportadores más pequeños. Esto se

ha visto evidenciado en posturas contrarias de pequeños productores en contra de medidas de las que han sido excluidos en su aplicación, como la franja de precios, y de otras en las que reclaman mayor atención desde el Estado. Se alienta a la construcción de una agenda que incluya a al sector público y privado, perteneciente a los grupos de interés exportadores y no exportadores, que promueva la reducción de inequidades entre ambos sectores, creando oportunidades para los más pequeños en el acceso a crédito, recursos, entre otros insumos. Se recomienda que la agenda de investigación a futuro incluya estas temáticas que son complementarias a este trabajo y permitirán explicar desde otras perspectivas el proceso de implementación de los ACPs del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea.

Listado de referencias

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, y James Robinson. 2005. "Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth". En *Handbook on Economic Growth*, de Phillipe Aghion y Steven Durlauf, 386-414. Ámsterdam: Elsevier.
- Acuerdo Comercial entre el Perú y los Estados Unidos. 2005. "Acuerdo Comercial entre el Perú y los Estados Unidos". Acuerdo internacional.
- Acuerdo Comercial Multipartes entre Perú, Colombia y Ecuador con la Unión Europea. 2013. "Acuerdo Comercial Multipartes". Acuerdo internacional.
- ADEX. 2019. "Impacto de las exportaciones en el PBI y el empleo". *Documento de trabajo del Centro de Investigación de Economía y Negocios Globales* 1-28.
- ADEX. 2019. *Adex Data Trade*. 23 de marzo de 2019. <http://www.adexdatatrade.com>.
- Alt, James, y Michael Gilligan . 1994. "The Political Economy of Trading States: Factor Specificity, Collective Action Problems y Domestic Political Institutions". *Journal of Political Philosophy* 165-192.
- Baccini, Leonardo, y Johannes Urpelainen. 2012. "Strategic side payments: preferential trading agreements, economic reform, y foreign aid". *Journal of Politics* 933-949.
- Baccini, Leonardo, y Johannes Urpelainen. 2014. "International institutions and domestic politics: can preferential trading agreements help leaders promote economic reform?". *Journal of Politics* 195-214.
- Bagwhati, Jagdish, y Anne Krueger. 1995. *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*. Washington D.C: American Enterprise Institute.
- Baier, Scott, y Jeffrey Bergstrand. 2004. "Economic determinants of free trade agreements". *Journal of International Economics* 29-63.
- Baier, Scott, y Jeffrey Bergstrand. 2009. "Estimating the effects of free trade agreements on international trade flows using matching econometrics". *Journal of International Economics* 63-76.
- Baier, Scott, Yoto Yotov, y Thomas Zylkin. 2018. "On the widely differing effects of free trade agreements: Lessons from *twenty years of trade integration*". *Journal of International Economics* 206-226.
- Balaam, David. 2013. "What Is International Political Economy?" En *Introduction to International Political Economy*, de David Balaam y Bradford Dillman, 2-24. Nueva York: Routledge.

- Baldwin, Richard. 2013. "The Causes of Regionalism". En *Regionalism*, de Philippe De Lombaerde y Fredrik Söderbaum, 353-378. Londres: SAGE.
- Baldwin, Robert. 1989. "The Political Economy of Trade Policy". *Journal of Economic Perspectives* 119-135.
- Ballón, Eduardo. 2006. "Crecimiento económico, crisis de la democracia y conflictividad social: Notas para un balance del Toledismo". En *Perú Hoy: Democracia inconclusa: transición y crecimiento*, de Martín Paredes y Eduardo Toche, 17-65. Lima: Desco.
- Banco Mundial. 2019. "World Bank Data", 31 de Marzo de 2019. <https://data.worldbank.org>.
- Barton, John, Judith Goldstein, Timothy Josling, y Richard Steinberg. 2008. *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law y Economics of the WTO*. Princeton: Princeton University Press.
- Betz, Timm. 2017. "Trading Interests: Domestic Institutions, International Negotiations, and the Politics of Trade". *The Journal of Politics* 1237-1252.
- Bouzas, Roberto. 2004. "Las negociaciones Unión Europea- Mercosur". *Nueva Sociedad* 126-135.
- Brandes, Eduardo. 2010. *Perú: Política de Negociaciones Comerciales Internacionales*. 31 de marzo de 2019. <http://www.urp.edu.pe/epang/portal/imagenes/ppt2.pdf>.
- Bueno de Mesquita, Bruce, y Alistair Smith. 2003. *The Logic of Political Survival*. Cambridge: MIT Press.
- Büthe, Tim, y Helen Milner. 2008. "The Politics of Foreign Direct Investment into Developing Countries: Increasing FDI through International Trade Agreements?" *American Journal of Political Science* 741-762.
- Caliendo, Lorenzo, y Fernando Parro. 2015. "Estimates of the Trade y Welfare Effects of NAFTA". *Review of Economic Studies* 1-44.
- CEPAL. 2013. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.
- CEPAL. 2016. *Manual sobre el esquema de la Unión Europea*. Ginebra: Naciones Unidas.
- Chagas-Bastos, Fabricio. 2015. *Modelos de Inserção Internacional na América Latina do início do século XXI (1990-2014): Uma análise comparativa de Brasil e México*. San Pablo: Universidade de São Paulo.
- . 2018. "La invención de la inserción internacional: fundaciones intelectuales y evolución histórica del concepto". *Análisis Político* 10-30.

- Chang, Won, y Alan Winters. 2002. "How Regional Blocs Affect Excluded Countries: the Price Effects of MERCOSUR ". *American Economic Review* 889-904.
- CONVEAGRO. 2004. "Impacto del TLC sobre la agricultura peruana". *Audiencia pública de CONVEAGRO en el Legislativo Peruano* 1-27.
- Cypher, James. 2014. "Neoextraccionismo y primarización: términos de intercambio en América del Sur". *Colección Libros Problemas al Desarrollo* 117-141.
- D'Medina, Eugenio. 2010. "El escenario regional como complemento de escenarios bilaterales". En *Nación y Región en América del Sur*, de Diana Tussie y Pablo Trucco, 409-444. Buenos Aires: Teseo.
- De la Torre, Augusto, y Allain Ize. 2018. "Latin American Convergence: Hopes, Disappointments and Prospects". En proceso de publicación.
- Dollar, David, y Kraay Aart. 2001. "Trade, Growth and Poverty". *Finance and Development* 1-8.
- Dür, Andreas, y Dirk De Bièvre. 2007. "The Question of Interest Group Influence". *Journal of Public Policy* 1-12.
- Dür, Andreas. 2007. "EU Trade Policy as Protection for Exporters: The Agreements with Mexico and Chile". *JCMS* 833-855.
- . 2008. "Bringing Economic Interests Back into the Study of EU Trade Policy-Making". *he British Journal of Politics y International Relations* 27-45.
- Durán, José. 2007. "Algunas consideraciones sobre posibles efectos de la no renovación del ATPDEA por parte del Congreso de los Estados Unidos". De *Documentos de Trabajo CEPAL* 1-27.
- Durand, Francisco. 2017. *Los doce apóstoles de la economía peruana*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Dussel, Enrique. 2015. "Comercio y relaciones estratégicas entre América Latina y el Caribe y la República Popular China". En *China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales*, de Adrián Bonilla y Paz Millet, 23-51. San José: FLACSO CAF.
- EMOL. 2006. *Perú: Popularidad de Alejandro Toledo repunta en 200 por ciento*. Junio 10 de 2019.
- Estay, Jaime. 2018. "El deterioro del comercio internacional y la crisis del multilateralismo comercial: balance y alternativas". En proceso de publicación.

- Fernández, Raquel, y Dani Rodrik. 1990. “Why is trade reform so unpopular? On status quo bias in policy reforms”. *National Bureau of Economic Research Working Papers Series* 1-36.
- Frieden, Jeffry, y Lisa Martin. 2003. “International Political Economy: Global y Domestic Interactions”. En *Political Science: The State of the Discipline*, de Ira Katznelson y Helen Milner, 118-146. Nueva York: W.W Norton.
- Frieden, Jeffry. 1999. “Actors y Preferences in International Relations”. En *Strategic Choice y International Relations*, de David Lake y Robert Powell, 40-76. Princeton: Princeton University Press.
- Gawande, Kishore, Pravin Krishna, y Marcelo Olearraga. 2005. “Lobbying Competition over Trade Policy”. *National Bureau of Economic Research Working Papers Series* 1-24.
- Gestión. 2019. *Agalep: “Importación de insumos en polvo frena crecimiento de producción nacional de leche”*. 04 de agosto de 2019. <https://gestion.pe/economia/agalep-importacion-insumos-polvo-frena-crecimiento-produccion-nacional-leche-263665-noticia/?ref=gesr>.
- Gobierno del Perú. 2003. *Plan Estratégico Nacional Exportador*. Lima: Gobierno del Perú.
- Gonzales de Olarte, Efraín. 1986. “Crisis y Democracia: El Perú en busca de un nuevo paradigma de desarrollo”. *Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Peruanos* 1-60.
- González, Carlos, entrevista de Felipe Balladares. 15 de julio 2019. *Entrevista a Director del Centro de Investigación de Economía y Negocios Globales*.
- Grossman, Gene, y Elhanan Helpman. 1994. “Protection for Sale”. *The American Economic Review* 833-850.
- Hakobyan, Shushanik, y John McLaren. 2016. “Looking for Local Labor Market Effects of NAFTA”. *Review of Economics and Statistics* 728-741.
- Herreros, Sebastián, y José Durán. 2011. *Reprimarización y Desindustrialización en América Latina, dos caras de la misma moneda*. Montevideo: Naciones Unidas.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2016. *Panorama de la economía peruana 1950-2015*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- ITC Trademap. 2019. “Trademap”. 10 de junio de 2019. <https://www.trademap.org/Index.aspx?lang=es>.
- Jiménez, Félix. 2010. *La economía peruana del último siglo: ensayos de interpretación*. Lima: PUCP.

- Jiménez, Gabriel. “Explorando la distinción Política Interna-Política Externa: un estado del arte de la discusión”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 237-259.
- Johnson, Harry. 1954. “Optimum Tariffs y Retaliation”. *Review of Economic Studies* 142-153.
- Juyoung , Cheong Do, Kwak Kam Won , y Ki Tang. 2015. “Heterogeneous Effects of Preferential Trade Agreements: How does Partner Similarity Matter?” *World Development* 222-236.
- Keating, William. 2015. *The Doha Round y Globalization: A Failure of World Economic Development?* New York: The City University of New York.
- Krugman, Paul, y Maurice Obstfeld. 2006. *Economía Internacional*. Madrid: Pearson.
- Korobkin, Rusell. 2000. “A Positive Theory of Legal Negotiation”. *Public Law and Legal Theory Working Paper* 1789-1831.
- Lake, David. 2009. “Open Economy Politics: a critical review”. *The Review of International Organizations* 219-244.
- Latorre, Javier. 2017. *El desarrollo de las negociaciones en el Acuerdo Comercial Multipartes de la UE con Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Limao, Nuno. 2016. “Preferential Trade Agreements”. *NBER Working Papers* 1-78.
- Llosa, Luis, y Ugo Panizza. 2015. “La gran depresión de la economía peruana: ¿Una tormenta perfecta?” *Revista de Estudios Económicos* 91-117.
- Loayza, Norman. 2008. “El crecimiento económico en el Perú”. *Economía* 9-25.
- López de Castilla, Martín. 2017. *Intercambio comercial del Perú antes y después de los Acuerdos de Libre Comercio*. Montevideo: Universidad de Montevideo.
- López, Julio. 2006. “Tratados de Libre Comercio y los Impactos Económicos Sociales”. *Gestión en el Tercer Milenio* 63-76.
- Maggi, Giovanni, y Andres Rodriguez-Clare. 2007. “A Political-Economy Theory of Trade Agreements”. *The American Economic Review* 1374-1406.
- Maguire, Mariana. 2012. *The Influence y Ethics of Interest Groups on Policy Incentives for Clean Energy Development*. Washington D.C: Georgetown University.
- Manger, Mark, y Kenneth Shadlen. 2014. “Political Trade Dependence y North–South Trade Agreements “. *International Studies Quarterly* 79-91.
- Manger, Mark, y Kenneth Shadlen. 2015. “Trade and Development”. En *The Oxford Handbook of the Political Economy of International Trade*, de Lisa Martin, 475-492. Oxford: Oxford University Press.

- Manger, Mark. 2005. "Competition y bilateralism in trade policy: the case of Japan's free trade agreements". *Review of international political economy* 804-828.
- . 2009. *Investing in Protection: The Politics of Preferential Trade Agreements between North and South*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mansfield, Edward, Helen Milner, y Jon Pevehouse. 2008. "Democracy, Veto Players and the Depth of Regional Integration". *The World Economy* 67-96.
- Mansfield, Edward, y Eric Reinhardt. 2003. "Multilateral Determinants of Regionalism: The Effects of GATT/WTO on the Formation of Preferential Trade Agreements". *International Organization* 829-862.
- Mansfield, Edward, y Helen Milner. 2012. *Votes, Vetoes, y the Political Economy of International Trade Agreements*. Princeton: Princeton University Press.
- Martínez, Mariana. 2006. *La firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Perú y Estados Unidos ha levantado polémica entre la población peruana*. 31 de Marzo de 2019.
http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/barometro_economico/newsid_4915000/4915384.stm.
- Mattli, Walter. 1996. *The Logic of Regional Integration: Europe y Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Milner, Helen. 1999. "The Political Economy of International Trade". *Annual Review of Political Science* 91-114.
- MINCETUR. 2006. *Tratado de Libre Comercio Perú - Estados Unidos*. Lima: MINCETUR.
- . 2018a. *Estudio de aprovechamiento del TLC Perú – EEUU*. Lima: MINCETUR.
- . 2011b. "Acuerdos Comerciales del Perú". 29 de Marzo de 2019.
http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=153&Itemid=171.
- . 2013c. "Exportadores peruanos podrán seguir usando preferencias del SGP Plus en paralelo con el acuerdo comercial con la Unión Europea". 28 de marzo de 2019.
<https://www.mincetur.gob.pe/exportadores-peruanos-podran-seguir-usando-preferencias-del-sgp-plus-en-paralelo-con-el-acuerdo-comercial-con-la-union-europea/>.
- . 2018d. *Estudio de aprovechamiento del TLC Perú-EEUU*. Lima: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
- . 2018e. *Estudio de Aprovechamiento del TLC Perú-Unión Europea*. Lima: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

- . 2007f. *Plan de Desarrollo del Mercado de Estados Unidos de América*. Lima: MINCETUR.
- MINAGRI. 2006. *Importación de maíz amarillo*. 28 de marzo de 2019.
<http://minagri.gob.pe/portal/especial-iv-cenagro/188-exportaciones/evolucion-de-la-importacion-de-los-principales-pro/637-maiz-amarillo-duro>.
- . 2019. *Serie de estadísticas de producción agrícola*. 26 de septiembre de 2019.
<http://frenteweb.minagri.gob.pe/sisca/>.
- Mormontoy, Erick, entre vista de Felipe Balladares. 07 de junio de 2019. *Entrevista a Investigador del Grupo de Investigación de Política Exterior Peruana de la PUCP*.
- Moses, Jonathon, y Torbjørn Knutsen. 2012. *Ways of Knowing: Competing Methodologies in Social and Political Research*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Nayyar, Deepak. 2003. “Globalization and free trade: Theory, History and Reality”. *Paper for the Conference on Globalization and the Myths of Free Trade* 1-20.
- Ocampo, José, y Luis Bertola. 2013. *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ocampo, José, y Maria Parra. 2003. “Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX”. *Revista CEPAL* 7-35.
- OCDE. 1993. “Assessing the Effects of the Uruguay Round”. En *Trade Policy Issues 2*, de OCDE. París: OCDE.
- Olson, Mancur. 1971. *La Lógica de la Acción Colectiva: Bienes Públicos y la Teoría de Grupos*. Ciudad de México: Limusa.
- OMC. 2015. *Trends in domestic support*. Comunicación del Grupo Cairns, Ginebra: OMC.
- . 2018. *World Trade Report*. Ginebra: Organización Mundial del Comercio.
- . 2018. *World trade statistical review 2018*. Ginebra: Organización Mundial de Comercio.
- . 2019. *Facilitación al Comercio*. 15 de junio de 2017.
https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm.
- Ornelas, Emanuel. 2005. “Rent Destruction and the Political Viability of Free Trade Agreements”. *Quarterly Journal of Economics* 1475-1506.
- Parodi, Carlos. 2015. “La Crisis de la Deuda en América Latina de la década de los ochenta”. *Documentos de Trabajo de la Universidad del Pacífico* 1-41.
- Paz, Julio, y Joaquín Arias. 2007. “El acuerdo de promoción comercial Perú-EE.UU. Posibles impactos en la agricultura peruana”. *Comuniica* 6-16.
- Pérez, Carlos. 2019. “Impacto de las exportaciones en el PIB y el empleo”. *Centro de Investigación en Economía y Negocios Globales* 1-29.

- Pizarro, Juan. 2004. *Resultados GTAP, 2001, TLC EEUU-Perú*. Lima: MINCETUR BID.
- Prusa, Thomas, y Robert Teh. 2010. “Tilting the playing field: FTAs and the changing pattern of protection”. *Voxeu*.
- Putnam, Robert. 1996. *Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel*. Madrid: Zona Abierta.
- Quiliconi, Cintia. 2011. *Bilateralism in a globalized world: trade agreements among north-south partners in the Americas*. Los Ángeles: University of Southern California.
- . 2014. “Atlántico versus Pacífico: Las alternativas en competencia de la integración comercial en América Latina”. *Relaciones Internacionales* 165-184.
- Rodriguez, Francisco, y Dani Rodrik. 2001. “Trade policy and economic growth: a skeptic’s guide to the cross-national evidence”. *NBER Macroeconomics Annual 2000* 1-79.
- Rodrik Dani. 2012. *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. Nueva York : W. W. Norton.
- . 1992. “The Limits of Trade Policy Reform in Developing Countries”. *Journal of Economic Perspectives* 87-105.
- . 1995. “Political economy of trade policy”. En *Handbook of International Economics*, de Gene Grossman y Kenneth Rogoff, 1457-1494. Ámsterdam: Elsevier.
- Rebosio, Guillermo, entrevista de Felipe Balladares. 07 de septiembre de 2019. *Entrevista a asesor económico de CONVEAGRO entre 2004-2007*.
- Rönnbäck, Klas. 2015. “Interest-group lobbying for free trade: An empirical case study of international trade policy formation”. *The Journal of International Trade & Economic Development* 281-293.
- Rosales, Blanca. 2007. *Proyecto de cooperación UE – PERÚ en materia de Asistencia Técnica Relativa al Comercio*. Informe de Apoyo al Programa Estratégico Nacional de Exportaciones, Lima: Unión Europea - MINCETUR.
- Ruta, Michele. 2017. “Preferential trade agreements and global value chains: Theory, evidence, and open questions”. *Policy Research working paper* 1-25.
- Schultz, Kenneth. “Domestic politics and International Relations”. En *Handbook of International Relations*, de Walter Carlnaes, Thomas Risse y Beth Simmons, 478-502. London: SAGE.
- Schuschny, Andrés, José Durán, y Carlos de Miguel. 2007. *El modelo GTAP y las preferencias arancelarias en América Latina y el Caribe: reconciliando su año base con la evolución reciente de la agenda de liberalización regional*. Santiago: Naciones Unidas.

- Sebenius, James. 2006. "Negotiation Analysis: Between Decisions and Games". En *Advances in Decision Analysis*, de Edwards Ward, Ralph Miles y Detlof von Winterfeldt, 469-488. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shadlen, Kenneth. 2008. "Globalisation, Power and Integration: The Political Economy of Regional and Bilateral Trade Agreements in the Americas". *The Journal of Development Studies* 1-20.
- SICE. 2019. *Sistema de Información sobre Comercio Exterior*. 20 de junio de 2019.
http://www.sice.oas.org/ctyindex/PER/PERagreements_s.asp.
- SIICEX. 2019. *Estadísticas de comercio exterior*. 23 de marzo de 2019.
http://www.siicex.gob.pe/siicex/porta15ES.asp?_page_=160.00000.
- Sotomayor, Abdías. 2005. "Del ATPA al ATPDEA y hacia un Tratado de Libre Comercio: una nueva oportunidad de desarrollo para el comercio internacional entre los Estados Unidos y el Perú". *Foro Jurídico* 15-23.
- Spalding, Rose. 2015. *Contesting Trade in Central America: Market Reform and Resistance*. Austin: University of Texas.
- Summers, Lawrence. 1991. "Regionalism and the World Trading System". En *Policy Implications of Trade and Currency Zones*, de Lawrence Summers. Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas City.
- SUNAT. 2019. *Estadísticas de comercio exterior*. 15 de agosto de 2019.
http://www.sunat.gob.pe/estad-comExt/modelo_web/web_estadistica.htm.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Institutions Work?* Princeton: Princeton University Press.
- Tussie, Diana, y Pablo Trucco. 2010. "Los actores nacionales en la integración regional: elementos para el análisis y evaluación de su incidencia en América del Sur". En *Nación y Región en América del Sur*, de Diana Tussie y Pablo Trucco, 17-49. Buenos Aires: Teseo.
- Valdez Jorge, y Farit Docarno. 2010. "El Acuerdo Comercial con la Unión Europea: un largo camino..". *Agenda Internacional* 9-30.
- Vamvakidis, Athanasios. 1998. "Regional Integration and Economic Growth". *The World Bank Economic Review* 251-270.
- van der Mensbrugge, Dominique. 2006. "Estimating the Benefits of Trade Reform: Why Numbers Change?" En *Trade, Doha, and Development A Window into the Issues*, de Richard Newfarmer, 59-76. Washington D. C.: The World Bank.

Walker, Jack. 1983. "The Origins and Maintenance of Interest Groups in America". *The American Political Science Review* 390-406.

Watson, Mónica, entrevista de Felipe Balladares. 16 de junio de 2019. *Entrevista a Gerente General de Perú Cámaras*.