

A cinco años del TLC con Estados Unidos: ¿Quién va ganando?

**GERMÁN ALARCO, CARLOS BEDOYA,
JULIO GAMERO, JAVIER LLAMOZA**

CUADERNO GLOBALIZACIÓN CON EQUIDAD

N7

Red Peruana por una Globalización con Equidad

A CINCO AÑOS DEL TLC CON ESTADOS UNIDOS: ¿QUIÉN VA GANANDO?

Germán Alarco

Carlos Bedoya

Julio Gamero

Javier Llamaza

Lima, mayo de 2015

Red Peruana por una Globalización con Equidad - RedGE: Acción Internacional para la Salud – AIS, Asociación Pro Derechos Humanos – Aprodeh, Centro de Derechos y Desarrollo – CEDAL, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – DESCO, Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES, Convención Nacional del Agro Peruano – CONVEAGRO, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR, CooperAcción, Grupo Propuesta Ciudadana – GPC.

A cinco años del TLC con Estados Unidos: ¿Quién va ganando?

Autores:

Germán Alarco, Carlos Bedoya, Julio Gamero y Javier Llamaza

Red Peruana por una Globalización con Equidad – RedGE:

Acción Internacional para la Salud – AIS, Asociación Pro Derechos Humanos – Aproveh, Centro de Derechos y Desarrollo – CEDAL, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – DESCO, Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES, Convención Nacional del Agro Peruano – CONVEAGRO, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR, CooperAcción, Grupo Propuesta Ciudadana – GPC.

Jr. Río de Janeiro N° 373, Jesús María, Lima - Perú

Teléfonos (511) 461 2223 - 461 3864 anexo 27

www.redge.org.pe | redge@redge.org.pe

CooperAcción:

Jr. Río de Janeiro N° 373, Jesús María, Lima - Perú

Teléfono (511) 461 2223 - 461 3864

cooperaccion@cooperaccion.org.pe / www.cooperaccion.org.pe

Primera edición, junio de 2015

N° de ejemplares: 500

Este libro ha sido elaborado por iniciativa de la Red Peruana por una Globalización con Equidad - RedGE

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-00805.

Diseño, diagramación e impresión

Neva Studio S.A.C.

Calle Tomas Ramsey N° 762, Magdalena del Mar.

Teléfono (511) 652 6779.

ISBN: 978-612-46770-2-1



LICENCIA CREATIVE COMMONS

Algunos derechos reservados

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra bajo las condiciones siguientes:

- Debe reconocer los créditos de la obra.
- No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
- Debe ser usada solo para propósitos no comerciales.

ÍNDICE

Introducción	7
1. Desempeño comercial y evaluación general en perspectiva internacional comparada	9
Germán Alarco Tosoni	
2. Impacto de la protección de inversiones en los TLC y el mecanismo inversionista – Estado	49
Carlos Bedoya	
3. Avances y retrocesos en materia laboral a cinco años del TLC entre Perú y EE.UU.	75
Julio Gamero	
4. Nuevo escenario para la protección de medicamentos y su impacto en el gasto público	123
Javier Llamaza	

Introducción

En el 2014 se cumplieron cinco años desde que el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Perú y Estados Unidos entró en vigencia, este TLC constituyó un hito para el Perú; recordemos que para nuestro país fue el primer TLC que firmamos y con ello se marcó el inicio de una imparable política de apertura comercial que incluyó una nueva normatividad en diferentes materias como servicios, propiedad intelectual, inversiones, entre otros; incluso yendo más allá de lo acordado en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Cuando empezaban las negociaciones en torno a este acuerdo, los negociadores peruanos, muchos políticos, y los empresarios auguraban que este acuerdo comercial traería mayores oportunidades comerciales al Perú debido al mayor tamaño del mercado de los Estados Unidos, también se dijo que sería una oportunidad de acceso a inversiones y acceso a tecnología que permitiría mejorar los procesos de producción. Cabe recordar también, que por esa misma época el Perú y otros países de la región Andina gozaban de los beneficios de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA) que permitía que los productos peruanos (6 mil partidas arancelarias) ingresen al mercado estadounidense libres de arancel, sin embargo el plazo de estas preferencias arancelarias ya llegaba a su fin por lo que también se convertía en una razón más para que el Perú firme el TLC con los Estados Unidos y así asegurar que los productos que ya gozaban de esas preferencias continúen su ingreso al mercado estadounidense.

Por otro lado, la negociación del TLC tuvo también detractores, que no necesariamente se oponían a una apertura comercial sino que reclamaban un comercio con justicia y que consideraban que un acuerdo de esa dimensión no sólo consistía en una liberalización de aranceles de ambas partes, sino que traía consigo una serie de compromisos y obligaciones que el Perú debía asumir -los cuales están relacionados a propiedad intelectual, protección de la inversión extranjera, participación en las compras públicas, entre otras-, en donde los Estados Unidos tenía una posición más firme ya que son las áreas donde se encuentran los mayores intereses económicos de este país.

Para la implementación del TLC fue necesario que se hicieran un conjunto de reformas en la legislación nacional, estas reformas sucedieron en el año 2008 y en el 2009 el TLC con los Estados Unidos entró en vigencia. Cabe recordar que estas reformas estuvieron amparadas en la delegación de facultades que el Congreso de la República otorga al Poder Ejecutivo para que pueda legislar en temas precisos, en este caso aquellos vinculados a la implementación del TLC. Al respecto se promulgaron

99 decretos legislativos, de los cuales una parte de ellos e promovían reformas que nada tenían que ver con los compromisos asumidos ante TLC más bien se aprovechó esta circunstancia para legislar sobre aspectos que no habían logrado un acuerdo político, los resultados lamentables ya todos los conocemos.

Al cumplirse el primer año de la entrada en vigencia del TLC la RedGE realizó un primer estudio, que exploraba los impactos iniciales del TLC y considerando que el período de estudio era muy corto para conocer el desempeño del Perú frente a un acuerdo de tal envergadura se consideró realizar un segundo estudio pero con un período de tiempo más extendido que permita tener resultados sostenidos. En ese sentido, la presente publicación compila el análisis de cuatro temas claves para ver resultados: balanza comercial, inversiones extranjeras, empleo y acceso a medicamentos (propiedad intelectual). El primer estudio aborda el comportamiento de la balanza comercial de tres países: Chile, México y Perú respecto al intercambio comercial con los Estados Unidos, a partir de este análisis el autor hace una comparación que evidencia si las medidas llevadas a cabo por los tres países han permitido aprovechar los beneficios de un TLC con los Estados Unidos, es decir, si las exportaciones hacia dicho país han permitido tener una balanza superavitaria a favor y si el TLC, más allá de aumentar el volumen de las exportaciones, ha sido el puente para exportar bienes con mayor valor agregado.

Respecto a la inversión extranjera, el estudio aborda cual ha sido la trayectoria de protección de las inversiones desde la década de los noventas hasta llegar a los tratados de libre comercio, también analiza como los mecanismos de solución de controversias como el CIADI y CNUDMI van tomando un rol protagónico para solucionar las demandas que surgen entre las empresas y el Estado en el marco de los TLC. Esto lleva a reflexionar hasta qué punto los Estados tienen autonomía para tomar medidas correctivas frente a un abuso que podría realizar la inversión extranjera en territorio nacional sin correr el riesgo de ser demandado por sumas millonarias ante alguna corte de naturaleza internacional. El autor también plantea si la protección que los tratados de libre comercio otorgan a las inversiones tiene como efecto natural atraer más inversiones o más bien el flujo de inversiones va depender del precio internacional (commodities) de los minerales, teniendo en cuenta que las inversiones en el Perú se concentran en el sector minero, energético y petrolero.

En cuanto al tema laboral, el autor del artículo analiza las mejoras institucionales realizadas a propósito del TLC, asimismo analiza el crecimiento del empleo en general durante los últimos cinco años y hace especial énfasis en los sectores agropecuario y textil como principales generadores de empleo.

Finalmente, el en lo que respecta a acceso medicamentos se presentan los resultados del impacto que ha tenido el TLC en el gasto público por la compra medicamentos que gozan de protección de datos de prueba, es decir, cuanto más le cuesta al presupuesto nacional el hecho de brindar exclusividad a las empresas farmacéuticas para vender sus productos en el mercado nacional por un período de 05 años.

Desempeño comercial y evaluación general en perspectiva internacional comparada

Germán Alarco Tosoni¹

Introducción

Los tratados de libre comercio (TLC) son un instrumento de la política comercial de mayor magnitud e impactos que los sistemas de preferencias aduaneras, pero menores a las uniones aduaneras² y uniones económicas (Tamames y Huerta, 2001). Son parte del portafolio de medidas de política a la mano de cualquier Estado. Asimismo, probablemente tienen impactos más duraderos que los atribuidos a las herramientas estándar: fiscal y monetaria más útiles en circunstancias en que el nivel de actividad económica se desvía respecto del producto potencial. Los TLC se dan ahora como un hecho cotidiano, pero son parte del instrumento de la política económica relativo a los cambios en el marco institucional y que comparten espacio con los instrumentos cambiarios, monetarios y financieros, fiscales y de control directo (Kirschen, 1978).

Los TLC ingresaron a la agenda de la política económica latinoamericana poco más de una década después de la crisis de la deuda³ con el TLC entre Canadá, EE.UU. y México en 1994, de ahí han seguido y continúan en muchas economías⁴. Sin embargo, tienen antecedentes directos en las políticas de ajuste para hacer frente a los desequilibrios de la balanza de pagos y de estabilización promovidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) desde los años setentas. Para esta institución, la reducción de la demanda debía ser acompañada por políticas directas por el lado de la oferta para promover el ahorro e inversión y otras indirectas para mejorar la eficiencia en el uso de los factores de la producción, donde la reducción de barreras comerciales para arancelarias y la disminución del nivel y dispersión de los aranceles son centrales (Khan y Knight, 1986).

Selowsky (1990) considera a la nueva política comercial como un elemento clave para que América Latina reanude su crecimiento económico a través de tres etapas: 1° ajuste y estabilización, 2° transformaciones estructurales profundas, 3° consolidación de las reformas y recuperación de los niveles de inversión. Williamson (1990) en el denominado posteriormente Consenso de Washington señala a la política comercial como la sexta de las diez reformas que la región debe implantar. Para él, el acceso a las importaciones de insumos intermedios a precios competitivos es importante para la promoción de exportaciones, mientras que una política de protección de las industrias nacionales crea distorsiones que terminan penalizando

¹ Profesor investigador de la Escuela de Postgrado de la Universidad del Pacífico. Se agradece el apoyo de César Castillo García, Kelly Nakao Yrey y Jerson Vega Torrejón y los comentarios de Patricia del Hierro Carrillo. g.alarcotosoni@up.edu.pe

² Que homogenizan entre ellos el tratamiento comercial a terceros países no firmantes del acuerdo.

³ Durante el primer quinquenio de la década de los ochenta.

⁴ Hay excepciones entre las que destacan Colombia que recién las comenzó a aplicar en la siguiente década.

a las exportaciones y afectando a la economía doméstica. El ideal de libre comercio estaría sujeto a dos requisitos. El primero se refiere a que las industrias nacientes puedan merecer una protección sustancial pero estrictamente temporal. Asimismo, el arancel general debe estar en un rango entre el 10 a 20 por ciento, con poca dispersión. El segundo es el calendario para el ajuste en estas políticas que pueden ir entre una agenda predeterminada como la establecida en los préstamos de ajuste estructural con el Banco Mundial (BM) o dependiendo de lo que permita la balanza de pagos de cada economía.

De esa perspectiva de la apertura comercial condicionada desde el BM o FMI se pasó a otra que balanceaba tanto el interés de los grupos de poder y la tecnocracia neoliberal de los países latinoamericanos como la perspectiva de los EE.UU., que concibió a los TLC como una forma de integrar mejor a la subregión con ese país. No se debe olvidar que el primer quinquenio de la década de los noventa y la primera mitad del segundo fue para EE.UU. de un dinamismo económico superior al promedio anterior. El impacto expansivo de las nuevas tecnologías de la información como de los procesos de integración de las economías ex socialistas contribuyó y generó enseñanzas al efecto. Alayza y Sotelo (2012) señalan que posteriormente como resultado del estancamiento de las negociaciones multilaterales en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y tras el fracaso de la Ronda de Doha (2001), las grandes economías, principalmente los EE.UU. rediseñaron su estrategia, e iniciaron de manera activa procesos de negociación bilateral de acuerdos comerciales, los mismos que se intensificaron luego del fracaso en promover el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2003 debido principalmente a la resistencia de Brasil, Argentina y la Rep. Bolivariana de Venezuela.

En cuanto a los TLC de los principales países de la región con EE.UU. destaca el primero de México con Canadá y EE.UU. que entró en vigencia en 1994 y no fue hasta 2010 el relativo a la Unión Europea, aunque en 2004 hubo otros con algunas economías asiáticas. El TLC de Chile con la Unión Europea inició en 2003, antes del relativo a EE.UU. en 2004, con China y Japón en 2006 y 2007 respectivamente. El TLC del Perú y Canadá inició en 2008, luego siguieron los relativos a EE.UU. en 2009, China en 2010, Japón en 2012 y con la Unión Europea en 2013. El TLC de Colombia con Canadá en 2011 y con EE.UU. en 2012 (OEA, 2013). Hay otros relativos a EE.UU. con Costa Rica, Panamá, Honduras, Nicaragua y El Salvador y entre las economías latinoamericanas de tamaño medio. De acuerdo al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), el Perú tiene actualmente doce TLC vigentes, dos acuerdos de complementación económica, tres acuerdos de asociación económica y otros dos TLC firmados con Guatemala y la Alianza del Pacífico que todavía no entran en vigencia (MINCETUR, 2014).

El objetivo de este documento es presentar una evaluación general del desempeño del TLC del Perú con EE.UU. en una perspectiva internacional comparada respecto a los relativos a Chile y México⁵: ¿Cómo ha sido nuestro desempeño?; ¿cómo ha contribuido al crecimiento de la demanda y producto nacional?; ¿cuáles son las conclusiones que

⁵ Como se ha señalado el TLC de Colombia con EE.UU. es demasiado reciente para ser evaluado.

se derivan de los estudios previos?; ¿cómo ha sido la evolución de las exportaciones, importaciones y la balanza comercial?; ¿cómo se podría explicar el incremento de las importaciones?; ¿los TLC han aportado al crecimiento potencial de la economía?; ¿cuáles son los temas complementarios que se deben tener en cuenta para mejorar los resultados de los TLC?

Para tal efecto, se realiza una revisión de los principales estudios que se han realizado para evaluar el tema tanto a nivel latinoamericano como del Perú. Aquí se presentan los elementos positivos y negativos para realizar un balance sobre la materia. Posteriormente se analiza la evolución de las exportaciones e importaciones con diferentes sistemas de clasificación: armonizado, por uso o destino económico (CUODE) y por contenido tecnológico. Se evalúa la evolución y saldo de las balanzas comerciales. Luego se analiza que tanto nos estamos haciendo dependientes de los EE.UU. y viceversa. Posteriormente se explica el incremento de nuestras importaciones: efecto penetración (principalmente resultado de la política cambiaria), efecto ingreso y mixto. A continuación se muestra cuáles pueden ser los efectos de la apertura comercial sobre el potencial de crecimiento de la economía peruana. Asimismo, se muestra un modelo general para evaluar si estos TLC han significado una mejora adicional a la trayectoria del producto de las respectivas economías analizadas. Ahí también se simula la contribución de los TLC al crecimiento económico del Perú. Por último, se anotan los principales productos exportados a y de los EE.UU.

El documento tiene seis secciones más la introducción y conclusiones. En la primera parte se presentan los resultados de la revisión de estudios previos sobre el tema. En la segunda sección se muestra la evolución del comercio exterior en perspectiva internacional comparada. La tercera sección está orientada a explicar el incremento de las importaciones. En la cuarta parte se analiza como la apertura incrementa el potencial exportador pero al mismo tiempo aumenta la propensión a importar. En la quinta sección se evalúa cómo los TLC han contribuido o no a modificar la trayectoria del crecimiento del PBI de las tres economías. Por último, se detallan los principales productos comercializados internacionalmente.

Aquí no se analizan los efectos de la desregulación y liberalización comercial sobre sectores productivos en particular incluidos los más sensibles como la agricultura y los servicios, ni tampoco comercio electrónico, denominación de origen, condicionamiento en otras políticas (por ejemplo, limita la política industrial), entre otros. No se considera los efectos positivos y negativos de homologar los estándares laborales y de medio ambiente considerados al momento de negociar los TLC o la posibilidad (por cierto positiva) de permitir la libre movilidad de mano de obra entre las economías firmantes de estos acuerdos. Ni los impactos de otros acuerdos de mayor dimensión como el relativo al Acuerdo de Asociación Transpacífico (TTP) o sobre lo que viene ocurriendo con la reexportación a otros mercados desde EE.UU. con productos de origen peruano como la quinua y las papas nativas⁶.

⁶ En los establecimientos comerciales en México se venden estos productos como si fueran propios o desarrollados por los EE.UU. (julio-agosto de 2014).

1. Revisión de aportes previos

Krugman y Obstfeld (2006) presentan los principales argumentos a favor del libre comercio. En primer lugar, señalan que la principal justificación es la eficiencia, ya que un arancel genera una pérdida neta en la economía como resultado de una reducción del excedente de consumidor y de los mayores costos al producir algo en lo que no tiene una ventaja absoluta y relativa. Sin embargo, señalan que en la práctica estas pérdidas pueden ser pequeñas. Asimismo, se producen ganancias adicionales en razón a que la especialización permite economías a escala que no ocurrirían cuando los mercados nacionales son pequeños. Por otra parte, el libre comercio al proporcionar a los empresarios un incentivo para buscar nuevas vías para exportar o competir con las importaciones, ofrece más oportunidades para el aprendizaje y la innovación que un sistema de comercio administrado. También comentan que con la intervención comercial se caería presa de los grupos de interés y el Estado se convertiría en un aparato para redistribuir rentas a favor de sectores con influencia política. A estos factores otros autores adicionan que un sistema comercial restrictivo generaría sobrecostos en los sectores transables (exportadores y en la producción competitiva de bienes importados).

Todaro (1982) nos recuerda las principales afirmaciones y conclusiones de la teoría tradicional del comercio exterior respecto de que éste es un estimulante importante del crecimiento económico; que tiende a promover la igualdad interna e internacional de los rendimientos de los factores –si hay movilidad en los mismos-. Que el comercio exterior ayuda a los países a promover y remunerar a los sectores donde cada economía tiene ventaja comparativa. Asimismo, que la autonomía y la autarquía basadas en el aislamiento se consideran económicamente inferiores a la participación en un mundo de comercio libre e ilimitado.

Sin embargo, este autor también nos recuerda que algunos de los supuestos de la teoría clásica del comercio internacional no se cumplen. La presencia de subempleo y desempleo extendidos (contrarios al pleno empleo) en los países del tercer mundo generarían oportunidades para ampliar la capacidad productiva y ventas a un costo reducido y que esa mano de obra excedente se podría aprovechar a través de proteger las industrias nacionales. En el comercio internacional, más que competencia perfecta se observa una fuerte presencia de corporaciones multinacionales en relación asimétrica con los Estados. Las tendencias decrecientes en los precios que se reciben por nuestras exportaciones, especialmente de las materias primas, responden a la naturaleza de la demanda y la evolución de las economías más desarrolladas. Asimismo, los sectores más dinámicos del comercio exterior ubicados en las economías del Tercer Mundo generalmente están más desarticulados de las economías locales (enclaves) donde los principales beneficios se han orientado “de manera desproporcionada hacia los países ricos y dentro de los países pobres hacia los residentes nacionales y extranjeros más ricos” (Todaro, 1982: 495).

La lista de observaciones a la teoría clásica y práctica del comercio internacional es numerosa. En adición a las anteriores habría que anotar que los promotores actuales del libre comercio se olvidan de la historia de los países ahora desarrollados que tuvieron capítulos importantes de políticas comerciales proteccionistas (Alemania, Japón, entre otros). González (2001) reseña a los grandes pensadores económicos como Hamilton, List y Mill en estas materias y muchos otros investigadores exploran en esta línea de investigación histórica, reforzada por evidencia empírica de economías como la de Corea del Sur y otras asiáticas (Amsdem, 1989) que utilizaron medidas explícitas para el desarrollo de sectores productivos específicos utilizando, entre otras, la política comercial. Aún en el caso de los EE.UU. se soslaya que los niveles arancelarios fueron entre el 30% y 40% durante el periodo 1935-1945 con un tope cercano al 60% en los años treinta (Krugman y Obstfeld, 2006). Más recientemente, Rodrik (2011) ha señalado que gran parte de los éxitos exportadores actuales de América Latina se iniciaron a través de política industrial en el marco de la estrategia de sustitución de importaciones de los años sesentas. Los casos de la industria de automóviles en México, la siderúrgica y de producción de aviones de Brasil, entre otros, son algunos de estos ejemplos. Tampoco hay que olvidar que mientras se pregona el libre comercio en muchos países, incluido EE.UU., existen muchas barreras sectoriales proteccionistas (sector agrícola en particular) y políticas promotoras para actividades particulares (Stiglitz, 2003).

A nivel teórico, Ros (2004) nos recuerda varios elementos que contrarrestan la teoría del comercio internacional tradicional como algunos modelos de la nueva teoría internacional relativos a que el crecimiento de la productividad es un resultado del aprendizaje en la práctica y la dotación de factores deja de ser un determinante de la ventaja comparativa. Ahora hasta los economistas estándar reconocen el concepto de las ventajas competitivas dinámicas que se crean, no se nace con éstas (Parkin, 2009). Asimismo, que la presencia de competencia imperfecta y de rendimientos crecientes⁷ modifican los resultados de la teoría del comercio internacional. También nos recuerda las ventajas del apoyo a la industria naciente (más allá del argumento de las fallas de mercado relativas a las imperfecciones del mercado de capitales y de apropiabilidad⁸). Analiza el fenómeno descubierto por Prebisch y Singer relativo al deterioro de los términos de intercambio que perjudica a los proveedores de materias primas y a los impactos negativos internos que la exportación masiva de estos productos puede generar en términos de la enfermedad holandesa⁹.

En lo conceptual una estrategia de libre comercio procura una mejor asignación de recursos a nivel internacional. Sin embargo, para que sea exitosa habría que

⁷ Alarco (1985) desarrolló algunas extensiones a un modelo de equilibrio parcial cambiando la naturaleza de los costos a constantes o crecientes y relajando los supuestos de *ceteris paribus* (que los mayores costos son también ingresos) obteniendo como resultados que la protección podría tener efectos benéficos sobre una economía cualquiera.

⁸ Al generar externalidades positivas que no son compensadas.

⁹ Síndrome que ocurre por la entrada masiva de divisas que aprecia a la moneda nacional que genera impactos negativos sobre la producción y empleo de los sectores no sujetos al auge.

preguntarse: ¿si todos los países tienen alguna ventaja absoluta o relativa respecto de otras economías?, ¿cuáles son las condiciones para que estas se desarrollen y en cuánto tiempo?, ¿no se necesitan acaso ideas, recursos humanos y de capital para que estas ventajas puedan concretarse en la práctica?, ¿por qué una menor dotación de recursos humanos en cantidad y calidad o de capacidad en ciencia-tecnología e innovación limitan la posibilidad de desarrollar estas potencialidades? Las menores posibilidades de una economía como Haití u otras de Africa Sub saharianas son lamentablemente útiles para responder a estas interrogantes.

El reducido tiempo que ha transcurrido desde que entraron en vigencia los principales TLC de las economías de la región con EE.UU. dificultan su evaluación en el entendido que los efectos de un cambio institucional de esa magnitud y profundidad son para el mediano y largo plazo, más que para el corto plazo. Cronológicamente al poco tiempo de la entrada en vigencia del TLC de México con Canadá y EE.UU., Mendoza y Martínez (1999) destacaron los efectos positivos de la globalización sobre el empleo de la región norte de México. Cuadros (2000) comentó que los efectos positivos sobre el crecimiento económico se han generado por las importaciones de insumos más que por las exportaciones. Dussel (2000) señaló que este ha sido fundamental para permitir la nueva dinámica exportadora de México. Sin embargo, no resolverá los problemas estructurales de la economía mexicana: bajo crecimiento del empleo, reducidos encadenamientos productivos, bajos salarios reales y reducida mejora extensiva de los procesos de aprendizaje de las empresas. Para Clavijo y Valdivieso (2000) La reforma comercial fue inicialmente utilizada con éxito como instrumento macroeconómico para lograr la desinflación. Posteriormente, sin embargo, al no haberse modificado el objetivo ni los instrumentos macroeconómicos, la apreciación cambiaría que produjo el paquete macroeconómico acentuó los costos de la reestructuración industrial asociada con la liberalización comercial.

Pérez (2005) resaltó los efectos negativos sobre la producción y el empleo en los dos primeros años de su entrada en vigencia pero acompañados de un incremento del bienestar económico desde su inicio por los menores precios de las importaciones. Moreno-Brid, Rivas y Santamaría (2005) concluyen que el alto dinamismo inicial de las exportaciones ha sido menor al esperado, con reducido impacto sobre el PBI y la generación de empleo y con efectos negativos sobre la balanza comercial. Lo primero debido a que se acompañó con bajo niveles de inversión y una apreciación pronunciada del tipo de cambio real. Más recientemente, Cardero y Aroche (2008) señalaron que esta ha conducido a una importante desintegración del aparato productivo previo y que el empleo tuvo un desempeño pobre. Para Sánchez (2010) el TLC con EE.UU. no ha contribuido al crecimiento sostenible de México por sus reducidos impactos sobre empleo e ingresos de la población.

La opinión mayoritaria es que el TLC de EE.UU. con México no ha sido tan alentador como se esperaba. De un primer impulso inicial en el segundo quinquenio de la

década de los noventa, luego de la crisis de 1994, se observó un estancamiento completo en 2001, para retomar a un crecimiento moderado partir de 2003. Asimismo, el dinamismo exportador no ha tenido una contrapartida en términos de crecimiento del PBI, de los ingresos y de la reducción de la pobreza como era esperada. La ausencia de políticas para promover la innovación y el desarrollo industrial, la competencia de China, la apreciación del tipo de cambio real, la baja inversión y la falta de financiación bancaria son los principales factores explicativos señalados por Ros (2008). A estos factores se sumarían la restricción fiscal, la política monetaria, el deterioro real de los salarios y de la participación de los salarios en el producto (Caballero y López, 2013). Alarco (2014b) agrega como otro factor explicativo el menor crecimiento de los EE.UU y concluye que a partir de esta experiencia los TLC no son la panacea y que su éxito depende de muchas variables.

En una perspectiva latinoamericana Rosenzweig (2005) señaló que los impactos del TLC sobre el sector agropecuario han sido en general positivos en el frente económico (producción, exportaciones y productividad) mientras que en el frente social no lo han sido (empleo, salarios y pobreza). En contraposición, Alayza y Sotelo (2012), reseñaron diversos autores que anotan que los TLC en América Latina han generado más dependencia y vulnerabilidad alimentaria. Taylor (2000) en un análisis temprano para las economías latinoamericanas y otras emergentes señaló que las medidas de liberalización comercial han generado mejoras modestas en el crecimiento económico y en la equidad distributiva; mientras que en los peores casos el crecimiento fue bajo y la desigualdad se incrementó, sugiriendo que las estrategias de liberalización deben ser repensadas. Dingemans y Ross (2012) señalan que los diversos acuerdos de libre comercio han sido limitados en la expansión hacia nuevos productos. Para ellos, la diversificación de exportaciones sin estrategias integrales generó resultados exiguos.

En la misma línea de pensamiento la efectividad de un TLC puede ser minimizada o eliminada como resultado del conjunto de las otras políticas que la acompañan. El caso reciente de México refleja cómo muchas otras variables pueden neutralizar su potencial. Sin embargo, una circunstancia tan simple como acompañar la apertura comercial o los TLC con una moneda nacional apreciada es un grave error que entorpece las exportaciones y el crecimiento del PBI (Zagha, et al, 2006). Esto último, por colocar en situación desventajosa a la producción doméstica competitiva de los bienes liberados. Otra circunstancia negativa puede ocurrir cuando la apertura se acompaña con altos sobrecostos internos (por ejemplo, elevadas tasas de interés real en el sistema financiero) resultado de la reducida competencia en los mercados internos, otras fallas de mercado u otras políticas como aplicar restricción monetaria en forma continua. Tampoco una política fiscal o monetaria expansiva de manera persistente es una buena acompañante a la apertura comercial.

2. Evolución en perspectiva comparada: Perú, Chile y México

a. Información general

El objetivo de esta sección es analizar la evolución de las exportaciones del Perú, Chile y México hacia los EE.UU. antes y después de sus respectivos TLC, así como las importaciones de estos tres países respecto de los EE.UU.¹⁰, considerando los totales y su desagregación de acuerdo a diversas clasificaciones utilizando la información internacional de Naciones Unidas¹¹. Asimismo, se analiza el resultado de las balanzas comerciales de estos tres países con el objetivo de evaluar si existe una tendencia continua a través del tiempo o si se ha producido algún quiebre en dicha tendencia como resultado de la entrada en vigor de estos acuerdos comerciales.

Al respecto, en el gráfico 1 se muestra la evolución de las exportaciones nominales totales de las tres economías hacia EE.UU. en millones de US\$ corrientes de 1990 a 2013. Asimismo, se presentan estas mismas exportaciones corregidas tanto por la evolución de los precios de los EE.UU. (en este caso considerando el deflactor del PBI de esa economía) y el índice de evolución del PBI real con la misma base. El indicador del valor de las exportaciones en dólares constantes y corregidos por el nivel de actividad económica real permite evaluar si las exportaciones latinoamericanas son más o menos competitivas respecto de la evolución del producto. Si el valor es creciente tendría una mayor participación en la economía norteamericana. En cambio, si el valor tiene una tendencia descendente la participación en la economía de EE.UU. sería menor. La información de Perú y Chile se mide en el eje de la izquierda del gráfico, mientras que la de México (por la mayor escala) a la derecha.

Prevía a la entrada en vigencia del TLC las exportaciones de Perú a EE.UU, en millones de US\$ corrientes, crecieron al 9.9% anual, por encima de la tasa correspondiente de Chile a EE.UU. de 9.4%, aunque menor a la observada por México hacia el mismo mercado del 29% anual¹². A partir del TLC en todos los casos el desempeño ha sido positivo. Sin embargo, sólo en el caso del Perú la tasa de crecimiento promedio anual de las exportaciones luego del inicio del TLC ha sido 12.7% superior a la del periodo previo. En el caso de Chile y México se observa un desempeño positivo pero con tasas del 7.7% y 9.9% anual respectivamente. Los TLC no han sido negativos en promover el incremento de las exportaciones, aunque esto es más notorio en el caso del Perú.

Cuando se presenta la información de las exportaciones de Perú, Chile y México a los EE.UU. corregida por el deflactor del PBI y del PBI real se observa que todas han crecido en términos reales, logrando una mayor participación respecto del PBI real de los EE.UU. El mejor desempeño luego de la entrada en vigor del TLC lo logra el Perú con una tasa promedio anual del 8.6%, seguido por México con el 5.1% y Chile con

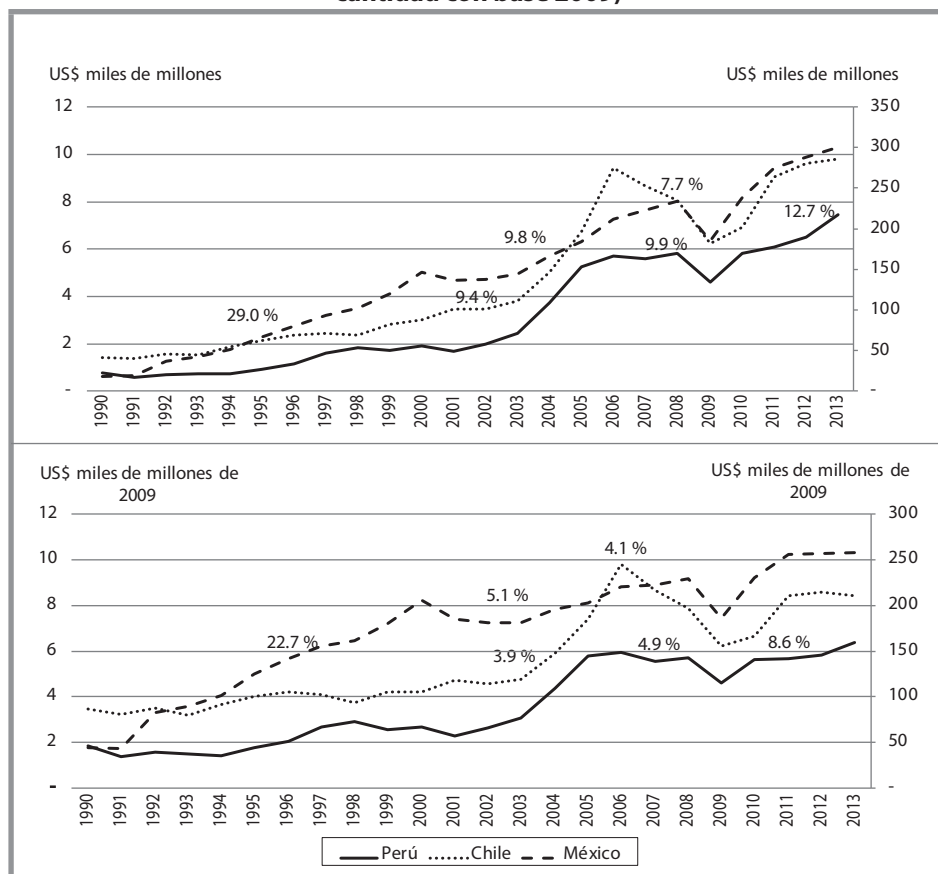
¹⁰ En realidad se considera la información relativa a las exportaciones de EE.UU. hacia Perú, Chile y México.

¹¹ Con fuente en la base de datos de Comtrade.un.org

¹² Esta mayor tasa en el caso de México se produce porque el cálculo comprende el periodo 1990-1994 donde el último año corresponde a su entrada en vigor.

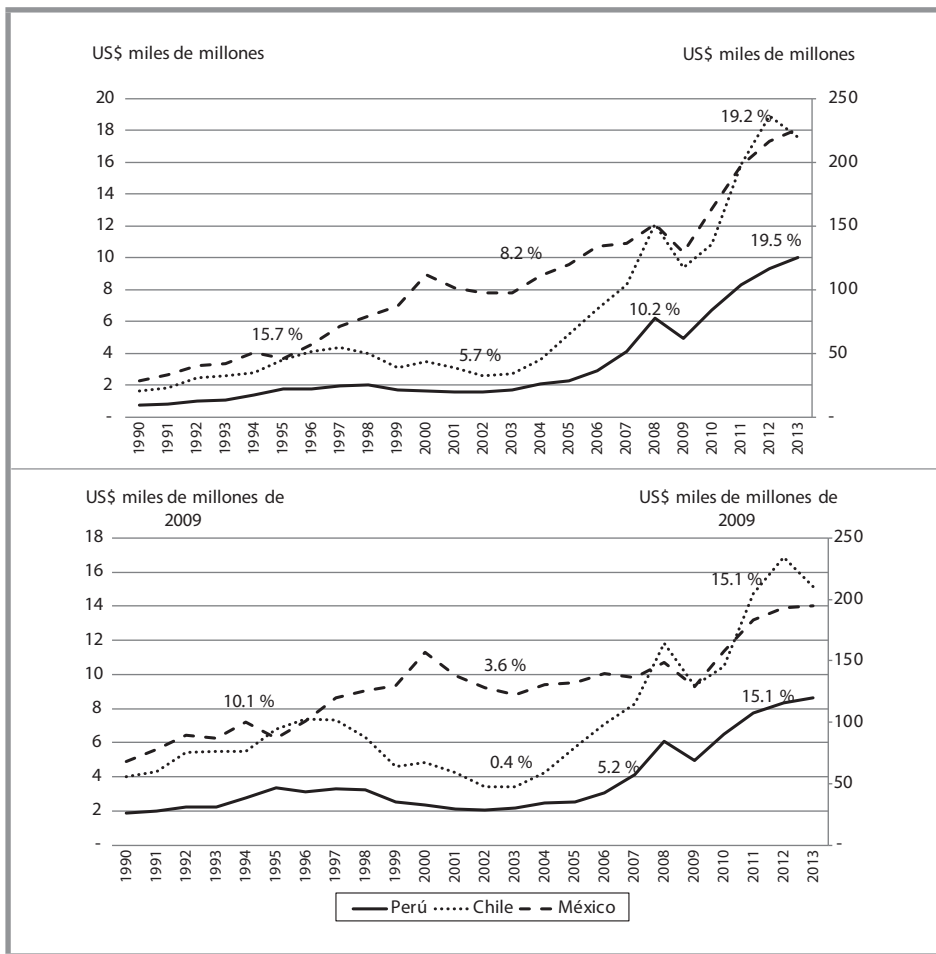
el 4.1%. Salvo el caso de México, las tasas de crecimiento promedio anual previas al inicio del TLC fueron menores a lo que ocurrió en el periodo posterior. Perú con el 4.9%, Chile el 3.9% y México con el 22.7%

Gráfico 1
Evolución de las exportaciones y competitividad en el mercado norteamericano (US\$ millones y US\$ millones constantes en precio y cantidad con base 2009)



Fuente: Elaboración Propia con base en Comtrade.UN y BEA.

Gráfico 2
Evolución de las exportaciones de EE.UU. hacia los mercados latinoamericanos
(US\$ millones y US\$ millones constantes en precio y cantidad con base 2009)



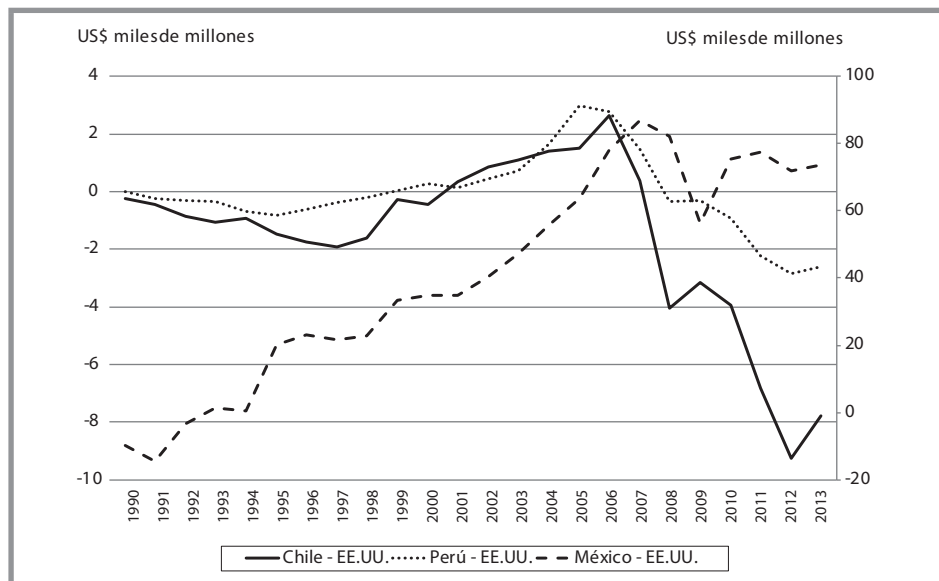
Fuente: Elaboración Propia con base en Comtrade.UN y BEA.

En el gráfico 2 se muestra la información equivalente de las importaciones de Perú, Chile y México con origen en los EE.UU. tanto en términos nominales como en términos reales que evalúan la competitividad de las exportaciones norteamericanas. Las exportaciones de EE.UU. a Perú y Chile han crecido más de lo que ocurrió con las exportaciones de Perú y Chile a EE.UU., tanto en términos nominales como reales. Luego del inicio del TLC las exportaciones de EE.UU al Perú y Chile crecieron 15.1%

anual, respecto de 5.2% y 0.4% en el periodo previo al acuerdo para Perú y Chile respectivamente. En el caso de las exportaciones de EE.UU. a México estas crecieron 10.1% real anual antes del acuerdo y 3.6% real anual de 1994 a 2013.

Las balanzas comerciales de los tres países se muestran en el gráfico 3 donde es claro que las relativas al Perú con EE.UU. y de Chile con EE.UU. son deficitarias en contra de los primeros países y muestran una tendencia creciente en cuanto a ese desequilibrio comercial y en el caso de México con EE.UU. es superavitaria a favor del primer país (con unidades en el lado derecho del gráfico). Sin embargo, es interesante señalar que hay particularidades entre los dos primeros países. En el caso del Perú la balanza comercial tendía a ser deficitaria desde 2007 y se hizo negativa recién con el inicio del TLC para volverse más negativa en los últimos años. En el caso de Chile fue crecientemente superavitaria entre 2004 y 2007 para tornarse negativa desde el año siguiente. Probablemente, este desfase en el caso chileno se debe a que la política cambiaria hace la diferencia. El Banco Central de Chile sí se preocupa de la competitividad de las exportaciones e importaciones, frente a la autoridad monetaria del Perú que no tiene preocupación alguna por el tema. La presencia y persistencia de balanzas comerciales deficitarias implica que el mayor ganador de los TLC no son precisamente nuestras economías, a excepción de México.

Gráfico 3
Balanza comercial de Perú, Chile y México con EE.UU. 1990-2013
(US\$ miles de millones)



Fuente: Elaboración Propia con base en Comtrade.UN y BEA.

b. Análisis pormenorizado

En el cuadro 1 se presenta una síntesis de los principales grupos de productos de exportación de Perú, Chile y México hacia EE.UU. construido a partir de las partidas estándar del sistema armonizado de designación y codificación de mercancías. Al respecto, se clasifican las exportaciones en siete grupos: productos agropecuarios y alimentos que incluyen las partidas 01-05, 06-15, 16-24, 41-43, 44-49 y 64-67; minerales y combustibles de las partidas 25-27; textiles, confecciones, calzado y sombreros 50-63 y 64-67; Química y plásticos con las partidas 28-38 y 39-40; minerales no metálicos y metálica con las partidas 68-71 y 72-83; maquinaria, artículos eléctricos y electrónicos y equipo de transporte con las partidas 84-85 y 86-89; otras manufacturas y diversos 90-97 y 98-99. La información se presenta para seis momentos en el tiempo.

Cuadro 1
Exportaciones de Perú, Chile y México a EE.UU. con reclasificación del sistema armonizado (%)

País	Clasificación	1990	1995	2000	2005	2010	2012
Perú	Agropecuario y alimentos	n.d.	27.63	14.74	10.82	19.06	21.55
	Minerales y combustibles	n.d.	21.05	9.20	18.53	27.44	31.98
	Químicos y plásticos	n.d.	1.74	0.75	2.02	1.28	0.90
	Textiles, confecciones, calzado y sombreros	n.d.	16.63	21.52	15.68	11.97	9.97
	Minerales no metálicos y metálica básica	n.d.	31.65	51.46	51.17	38.98	34.07
	Maquinaria, equipo eléctrico y de transporte	n.d.	0.94	1.71	1.40	0.98	1.14
	Otras manufacturas y diversos	n.d.	0.35	0.61	0.38	0.29	0.40
Chile	Agropecuario y alimentos	45.00	44.15	59.34	47.82	51.70	43.21
	Minerales y combustibles	2.04	5.07	2.80	10.72	3.69	2.45
	Químicos y plásticos	6.18	5.43	7.77	5.75	5.37	8.76
	Textiles, confecciones, calzado y sombreros	4.09	1.69	0.31	0.44	0.18	0.14
	Minerales no metálicos y metálica básica	39.08	40.60	25.93	33.15	36.65	43.41
	Maquinaria, equipo eléctrico y de transporte	2.56	1.15	2.05	1.32	2.11	1.83
	Otras manufacturas y diversos	1.06	1.90	1.79	0.81	0.29	0.21
México	Agropecuario y alimentos	17.07	10.04	6.09	6.51	6.69	6.42
	Minerales y combustibles	33.42	9.97	8.57	14.16	14.66	13.86
	Químicos y plásticos	5.25	4.73	3.69	4.02	3.45	3.81
	Textiles, confecciones, calzado y sombreros	2.06	5.89	7.36	5.02	2.49	2.18
	Minerales no metálicos y metálica básica	9.68	7.62	5.74	6.72	7.46	8.19
	Maquinaria, equipo eléctrico y de transporte	31.05	56.61	62.16	55.98	57.97	57.61
	Otras manufacturas y diversos	1.46	5.15	6.40	7.58	7.27	7.92

n.d.: No disponible.

Fuente: Elaboración propia con base en Comtrade.UN.

La estructura de exportaciones de Perú es la esperada en la medida en que desde la entrada en vigencia del TLC se ha incrementado la participación de los productos del sector agropecuario y alimentos y de los minerales y combustibles. Se ha reducido la participación de los minerales no metálicos y de industrias metálicas básicas, de los químicos y plásticos. Destaca en negativo que la maquinaria y equipo eléctrico y electrónico y equipo de transporte tenga una participación reducida. En el caso de Chile con el TLC se incrementó la participación de las exportaciones de la industria química y de plásticos, pero a la par aumentó la de los minerales no metálicos y metálica básica de hierro, acero, cobre, plomo, zinc y otros. La participación de las exportaciones de maquinaria y equipo, equipo eléctrico y electrónico es baja pero ha venido creciendo en el tiempo. El nivel de procesamiento de los recursos naturales exportados por Chile es superior al de Perú. Por otra parte, la mayor parte de las exportaciones mexicanas son equipo de transporte, equipo eléctrico y electrónico que han crecido en el tiempo, seguidos de los minerales y combustibles, y de la minería no metálica y la metálica básica.

En el cuadro 2 se observa que las principales exportaciones de EE.UU. hacia Perú, Chile y México son la maquinaria y equipo, equipo eléctrico y electrónico y equipo de transporte aunque con una ligera tendencia decreciente. En los casos de Perú y Chile el segundo grupo de productos corresponde a los combustibles que han elevado su participación en el tiempo en la medida que el balance energético de estos dos países es deficitario. Las importaciones de Perú, Chile y México en términos de los productos químicos y plásticos son relevantes y en el caso del último país ligeramente creciente. En el caso de México llama la atención la relativa importancia de la participación de los productos agropecuarios y alimentos respecto del total de las exportaciones de los EE.UU.

Cuadro 2
Exportaciones de EE.UU a Perú, Chile y México a EE.UU. con reclasificación
del sistema armonizado (%)

País	Clasificación	1995	2000	2005	2010	2012
Perú	Agropecuario y alimentos	20.43	13.43	11.10	11.32	7.41
	Minerales y combustibles	2.66	1.75	10.07	14.67	24.67
	Químicos y plásticos	15.64	16.70	19.25	18.73	14.98
	Textiles, confecciones, calzado y sombreros	2.13	2.67	3.00	3.06	2.30
	Minerales no metálicos y metálica básica	5.21	9.31	4.12	5.20	4.74
	Maquinaria, equipo eléctrico y de transporte	45.70	50.58	46.49	38.76	38.21
	Otras manufacturas y diversos	8.25	5.56	5.96	8.26	7.69
Chile	Agropecuario y alimentos	8.63	6.00	4.94	5.99	5.06
	Minerales y combustibles	3.85	2.98	17.88	21.34	32.22
	Químicos y plásticos	14.88	14.31	13.96	14.63	11.49
	Textiles, confecciones, calzado y sombreros	3.84	3.27	1.43	1.61	1.03
	Minerales no metálicos y metálica básica	3.78	2.92	3.00	2.99	1.96
	Maquinaria, equipo eléctrico y de transporte	55.59	63.14	53.01	41.69	33.70
	Otras manufacturas y diversos	9.43	7.38	5.78	11.76	14.54
México	Agropecuario y alimentos	12.75	9.84	12.03	12.08	11.52
	Minerales y combustibles	3.03	4.20	4.84	9.00	11.70
	Químicos y plásticos	13.24	13.10	16.48	15.72	15.25
	Textiles, confecciones, calzado y sombreros	5.66	6.55	4.65	2.85	2.38
	Minerales no metálicos y metálica básica	8.50	8.22	8.70	8.53	8.74
	Maquinaria, equipo eléctrico y de transporte	47.40	53.47	48.65	43.63	42.33
	Otras manufacturas y diversos	9.42	4.61	4.65	8.19	8.08

Fuente: Elaboración propia con base en Comtrade.UN.

La clasificación por uso o destino económico (CUODE) reclasifica las partidas armonizadas en tres grandes grupos: bienes de consumo (no duraderos y duraderos), materias primas y productos intermedios (combustibles y lubricantes, para la agricultura y para la industria); y bienes de capital y materiales de construcción (materiales de construcción, agricultura y equipo de transporte). Se utiliza la metodología de reclasificación desarrollada por CEPAL (1986). En el cuadro 3 se presentan la estructura porcentual de las exportaciones de Perú, Chile y México hacia los EE.UU. para los años 1990, 1995, 2000, 2005, 2010 y 2013. No se presenta la partida diversos ni otras partidas no consideradas en el CUCI Revisión 1, razón por la cual la suma de los porcentajes por país no es exactamente del 100%.

Cuadro 3
Exportaciones de Perú, Chile y México a EE.UU. con el sistema CUODE (%)

País	Clasificación CUODE	1990	1995	2000	2005	2010	2013
PERÚ	Bienes de consumo	23.38	36.05	32.80	37.75	33.20	34.69
	Bienes de consumo no duradero	14.36	24.28	29.10	34.21	31.53	33.03
	Bienes de consumo duradero	9.02	11.77	3.70	3.54	1.67	1.66
	Materias primas y productos intermedios	75.98	62.12	63.25	57.21	64.57	62.82
	Combustibles, lubricantes y productos conexos	30.96	20.52	8.88	23.27	30.29	31.45
	Para la agricultura	2.71	0.84	0.46	0.46	0.94	2.75
	Materias primas y productos intermedios para la industria (excepto construcción)	42.31	40.76	53.91	33.48	33.34	28.63
	Bienes de capital y materiales de construcción	0.61	1.74	3.87	5.01	2.21	2.47
	Materiales de construcción	0.20	0.89	2.58	3.02	1.09	1.07
	Bienes de capital para la agricultura	0.01	0.01	0.02	0.01	0.00	0.00
	Bienes de capital para la industria	0.11	0.56	1.09	1.70	0.78	1.01
	Equipo de transporte	0.29	0.28	0.18	0.29	0.33	0.38
CHILE	Bienes de consumo	46.94	39.14	44.36	34.38	39.96	37.03
	Bienes de consumo no duradero	45.13	36.87	42.10	33.26	39.36	36.71
	Bienes de consumo duradero	1.81	2.26	2.25	1.12	0.61	0.32
	Materias primas y productos intermedios	47.23	51.66	39.05	51.76	50.74	50.64
	Combustibles, lubricantes y productos conexos	0.38	0.07	1.83	5.33	0.82	0.29
	Para la agricultura	3.27	2.98	3.83	1.79	3.50	4.52
	Materias primas y productos intermedios para la industria (excepto construcción)	43.58	48.61	33.39	44.64	46.43	45.84
	Bienes de capital y materiales de construcción	5.77	8.86	15.63	13.85	9.29	12.28
	Materiales de construcción	2.55	7.57	12.74	11.96	6.23	6.05
	Bienes de capital para la agricultura	0.04	0.03	0.01	0.01	0.02	0.02
	Bienes de capital para la industria	0.68	0.54	0.94	0.80	1.33	1.80
	Equipo de transporte	2.50	0.72	1.94	1.08	1.71	4.41
MÉXICO	Bienes de consumo	28.11	34.98	35.69	30.68	32.33	31.30
	Bienes de consumo no duradero	12.62	12.22	11.65	10.61	8.73	8.68
	Bienes de consumo duradero	15.49	22.76	24.04	20.07	23.60	22.62
	Materias primas y productos intermedios	54.31	34.29	27.74	30.44	27.65	25.41
	Combustibles, lubricantes y productos conexos	31.03	9.54	8.32	13.93	14.76	12.15
	Para la agricultura	0.58	0.42	0.08	0.07	0.09	0.11
	Materias primas y productos intermedios para la industria (excepto construcción)	22.70	24.33	19.35	16.44	12.81	13.15
	Bienes de capital y materiales de construcción	17.51	30.69	36.52	38.62	39.51	42.38
	Materiales de construcción	2.21	1.77	1.85	2.25	1.54	1.60
	Bienes de capital para la agricultura	0.17	0.24	0.10	0.20	0.20	0.25
	Bienes de capital para la industria	5.48	16.92	23.33	22.80	23.60	22.35
	Equipo de transporte	9.65	11.76	11.24	13.37	14.17	18.18

No completa el 100% porque no incluye la categoría Diversos ni otras partidas no consideradas en el CUCI Rev. 1

Fuente: Elaboración propia con base en Comtrade.UN.

El Perú a lo largo del tiempo ha exportado una mayor proporción de bienes de consumo no duraderos hacia los EE.UU., mientras que se reduce ligeramente la participación de las materias y de los productos intermedios para la industria. La participación de los bienes de capital y de materiales de construcción es marginal aunque ligeramente creciente. Esta tendencia es similar en el caso de Chile, aunque la participación de los bienes de capital y los materiales de construcción es al menos cinco veces superior a la peruana. La estructura de las exportaciones mexicanas se ha orientado hacia los bienes de consumo duradero y los bienes de capital para la industria. La participación de los bienes de consumo no duraderos, las materias primas y productos intermedios es cada vez menor en el tiempo.

Para analizar el nivel tecnológico del comercio exterior de las exportaciones de Perú, Chile y México hacia EE.UU. y las exportaciones de EE.UU. a las anteriores economías se está utilizando la clasificación desarrollada por Lall (2000). Con este ordenamiento se establecen cinco categorías de exportaciones: materias primas, manufacturas basadas en recursos naturales, manufacturas de baja tecnología, manufacturas de mediana tecnología, manufacturas de alta tecnología y otras transacciones (que incluye el oro). Asimismo, con este clasificador se analiza también las exportaciones de EE.UU. hacia las tres economías analizadas. En los cuadros 4 y 5 sólo se presentan los resultados para fechas determinadas: 1990, 1995, 2000, 2005, 2010 y 2012.

Cuadro 4
Exportaciones de Perú, Chile y México a EE.UU. por nivel tecnológico (%)

País	Clasificación	1990	1995	2000	2005	2010	2012
Perú	Materias primas	30.71	36.58	12.34	10.80	24.13	24.15
	Manufactura basada en recursos naturales	44.66	32.68	53.30	38.16	40.09	40.75
	Manufactura de baja tecnología	22.51	28.37	24.65	18.42	13.27	11.40
	Manufactura de mediana tecnología	2.00	0.89	0.82	1.78	1.02	1.13
	Manufactura de alta tecnología	0.06	0.36	1.20	0.90	0.44	0.50
	Otras transacciones (incluyendo oro)	0.06	1.12	7.68	29.93	21.05	22.06
Chile	Materias primas	38.14	33.92	37.93	34.45	38.32	31.91
	Manufactura basada en recursos naturales	44.76	49.54	50.00	56.83	52.41	59.38
	Manufactura de baja tecnología	5.99	4.22	3.64	2.18	1.63	1.19
	Manufactura de mediana tecnología	2.81	2.73	4.25	3.20	3.89	3.35
	Manufactura de alta tecnología	2.01	0.47	0.65	0.42	0.65	0.80
	Otras transacciones (incluyendo oro)	6.29	9.12	3.54	2.92	3.11	3.38
México	Materias primas	43.18	15.83	11.03	15.52	16.13	15.86
	Manufactura basada en recursos naturales	13.11	7.30	5.20	6.92	7.67	7.57
	Manufactura de baja tecnología	7.19	14.52	16.08	13.99	9.69	9.56
	Manufactura de mediana tecnología	31.61	39.28	37.89	37.04	37.45	39.67
	Manufactura de alta tecnología	4.35	22.52	29.53	25.60	26.63	24.02
	Otras transacciones (incluyendo oro)	0.56	0.55	0.27	0.94	2.43	3.32

Fuente: Elaboración propia con base en Comtrade.UN y Lall.

En el cuadro 4 queda claro que la mayor parte de las exportaciones del Perú hacia los EE.UU. corresponde a materias primas, manufacturas basadas en recursos naturales y de baja tecnología. Si se suman estos tres conceptos más las otras manufacturas (explicada principalmente por el oro) se totaliza 98.5% de las exportaciones en 2009. En 2012 estas suman el 98.4%. Por otra parte, las exportaciones de manufacturas de mediana tecnología fueron en 2012 equivalentes al 1.1% y las de alta tecnología equivalentes al 0.5% del total de las exportaciones¹³. La situación de Chile es ligeramente mejor a la peruana ya que en 2004 el 94.9% de las exportaciones correspondían a materias primas, manufacturas basadas en recursos naturales y manufacturas de baja tecnología. En 2012 este porcentaje ascendía al 95.9% del total de las exportaciones. Desde la entrada en vigencia del TLC las exportaciones de manufactura de mediana y alta tecnología pasaron del 5.1% al 4.1% del total de las exportaciones.

La estructura de las exportaciones de México a EE.UU. es diferente a la de Perú y Chile. En 1994 las materias primas, manufacturas basadas en recursos naturales, manufacturas de baja tecnología y otras transacciones representaron el 38.4% de las exportaciones, mientras que en 2012 fueron el 36.3%. Por el contrario, ya desde 1994 el 61.6% de las exportaciones mexicanas fueron manufacturas de mediana y alta tecnología. En 2012 estos mismos bienes significaron el 63.6% de las exportaciones.

En el caso de las exportaciones de EE.UU. a Perú, Chile y México (véase el cuadro 5) el componente de materias primas es reducido, predominando las manufacturas. Más al detalle en el caso del Perú entre 2009 y 2012 se importan ahora una mayor proporción de manufacturas de bajo contenido tecnológico (de 19.5% a 32.1%), mientras que las importaciones de manufactura de mediana y alta tecnología han reducido su aportación del 62.7% al 53.9% en el mismo periodo de análisis. Lo anterior ocurre con las importaciones de Chile de productos de los EE.UU., ya que las manufacturas basadas en recursos naturales fueron 18.5% en 2004 para ser 37.4% en 2012, mientras que las manufacturas de mediana y alta tecnología se redujeron del 66.2% en 1994 a 42.3% en 2012. En México también se presenta una estructura similar, aunque menos dramática, en la medida que las importaciones de manufacturas basadas en recursos naturales fueron en 1994 de 12.6% para ser 21.8% en 2012, mientras que las manufacturas de mediana y alta tecnología pasaron del 58.1% en 1994 a 53.9% en 2012.

¹³ Debe resaltarse que en el año 2000 las exportaciones de manufacturas de alta tecnología fueron 1.2% del total

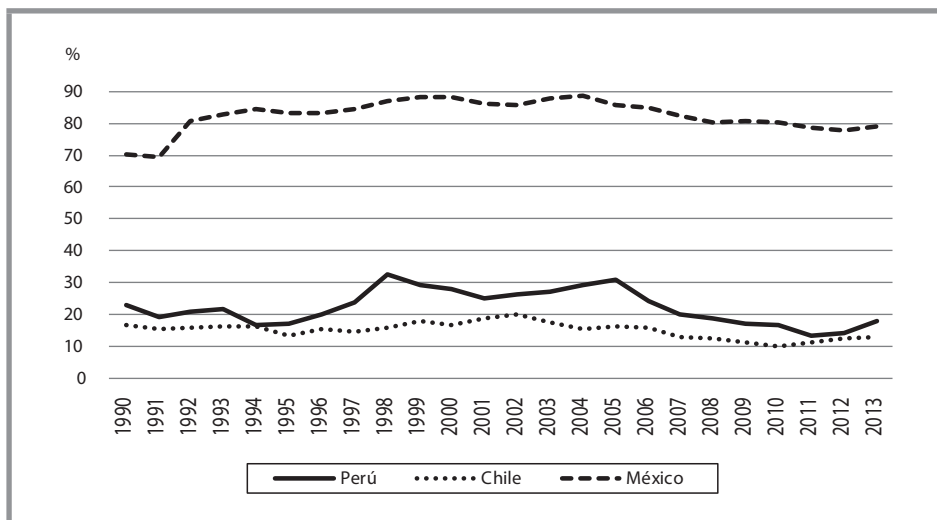
Cuadro 5
Exportaciones EE.UU. a Perú, Chile y México por nivel tecnológico (%)

País	Clasificación	1990	1995	2000	2005	2010	2012
Perú	Materias primas	15.61	13.72	8.21	7.76	9.16	5.21
	Manufactura basada en recursos naturales	17.65	14.84	12.01	19.76	24.68	32.06
	Manufactura de baja tecnología	3.47	8.26	7.72	7.00	5.37	5.56
	Manufactura de mediana tecnología	38.33	40.92	37.27	38.45	38.10	37.11
	Manufactura de alta tecnología	19.46	18.28	25.52	21.82	18.03	15.94
	Otras transacciones (incluyendo oro)	5.48	3.98	9.27	5.21	4.66	4.12
Chile	Materias primas	4.14	6.02	3.40	2.35	4.38	5.05
	Manufactura basada en recursos naturales	10.10	10.67	9.79	24.83	28.75	37.41
	Manufactura de baja tecnología	8.11	9.49	8.80	5.83	5.64	4.30
	Manufactura de mediana tecnología	46.78	49.10	38.13	36.93	37.77	30.08
	Manufactura de alta tecnología	25.50	20.04	33.86	24.74	16.28	12.25
	Otras transacciones (incluyendo oro)	5.36	4.68	6.03	5.32	7.19	10.91
México	Materias primas	8.82	6.95	5.56	6.44	8.24	8.72
	Manufactura basada en recursos naturales	12.81	13.34	11.94	15.60	19.78	21.77
	Manufactura de baja tecnología	14.70	17.26	16.55	14.29	11.75	10.89
	Manufactura de mediana tecnología	38.56	36.52	36.10	37.47	33.83	34.72
	Manufactura de alta tecnología	19.15	21.03	24.58	21.83	21.75	19.22
	Otras transacciones (incluyendo oro)	5.96	4.90	5.27	4.37	4.65	4.68

Fuente: Elaboración propia con base en Comtrade.UN y Lall.

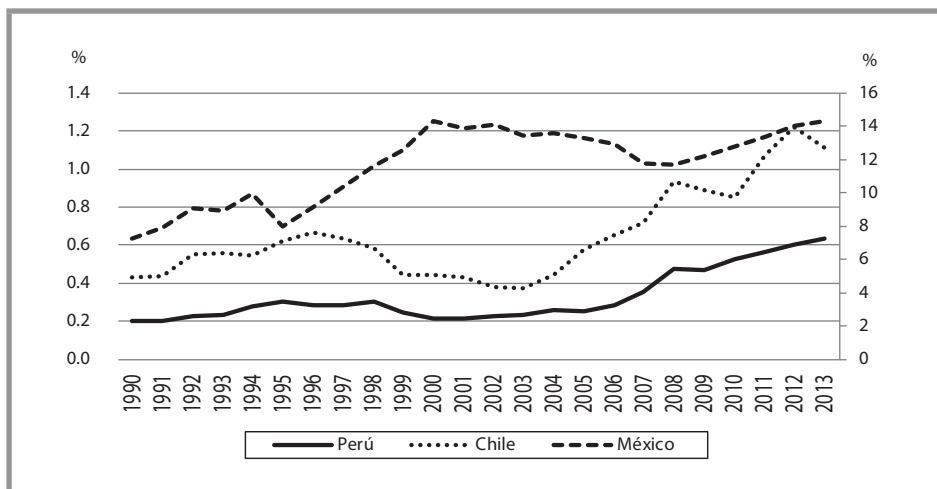
En el gráfico 4 se muestra la importancia de los EE.UU. para las exportaciones de Perú, Chile y México. En el caso de este último país destaca que entre el segundo quinquenio de los noventa y el primer quinquenio de la década del siglo XXI cerca del 90% de las exportaciones de bienes se orientó a este mercado. Luego esa participación se ubicó alrededor del 80%. En el caso del Perú esta participación ha sido fluctuante con un pico ligeramente superior al 30% a finales del siglo XX, de ahí luego de un ligero decrecimiento volvió a subir hasta 2005 para de ahí decrecer a una sima en 2011 (13.3%). Luego la importancia de los mercados norteamericanos para el Perú se está elevando. La participación de las exportaciones de Chile al mercado estadounidense ha fluctuado entre el 10% y 20%, sin observarse –a diferencia de Perú- que la entrada en vigor del TLC haya incrementado la orientación de las exportaciones hacia ese mercado.

Gráfico 4
Participación de las exportaciones de Perú, Chile y México a EE.UU. respecto de los totales nacionales (%)



Fuente: Elaboración Propia con base en Comtrade.UN.

Gráfico 5
Participación de las exportaciones de EE.UU. a Perú, Chile y México respecto del total de EE.UU. (%)



Fuente: Elaboración Propia con base en Comtrade.UN.

La economía mexicana es un importante mercado de destino de las exportaciones de los EE.UU., mismo que se ha duplicado entre los años noventa y la actualidad. Ahora es el 14.3% de sus exportaciones de bienes totales (véase el lado derecho del eje del gráfico 5). Por otra parte, tanto Chile como el Perú han elevado su importancia para las exportaciones norteamericanas pero a una escala muy pequeña. El mercado peruano elevó su participación del 0.2% al 0.6%, mientras Chile lo hizo del 0.4% al 1.2%.

3. Explicación del incremento de las importaciones desde EE.UU.

Una variable central para explicar la evolución de las exportaciones e importaciones de nuestros países es el tipo de cambio real bilateral del Perú, Chile y México respecto de EE.UU. Este se estima considerando el tipo de cambio promedio nominal por las variaciones en el índice de precios al consumidor de EE.UU. entre el índice de precios al consumidor de cada país. En la medida en que este valor se eleva se promueven las exportaciones y se desalientan las importaciones, ya que acceder a dólares para traer productos del exterior resultaría más caro. En sentido contrario cuando se reduce el tipo de cambio real se desalientan las exportaciones y se promueven mayores importaciones.

En el gráfico 6 se muestra la evolución de esta variable para los tres países entre 1950-2013 en su tendencia no lineal utilizando el filtro Hodrick-Prescott. Al respecto, para el Perú se observa un comportamiento cíclico con dos picos: uno en la década de los años sesentas y el segundo en 1982 con una tendencia descendente a partir de dicha fecha¹⁴. En el caso de México se observa una tendencia similar a la de Perú con una tendencia ligeramente descendente a partir de 1986, pero que se mantiene primero constante y luego ligeramente creciente desde 2002 a la fecha. En el caso de Chile el pico se obtiene en 1989 con una caída en el tipo de cambio real más pronunciada desde finales del primer quinquenio de la primera década del siglo XXI. Tanto el Perú como Chile muestran la tendencia descendente más marcada en el tipo de cambio real desde el segundo quinquenio del siglo XXI. En México en cambio hay una ligera tendencia creciente desde 2002 hasta 2013.

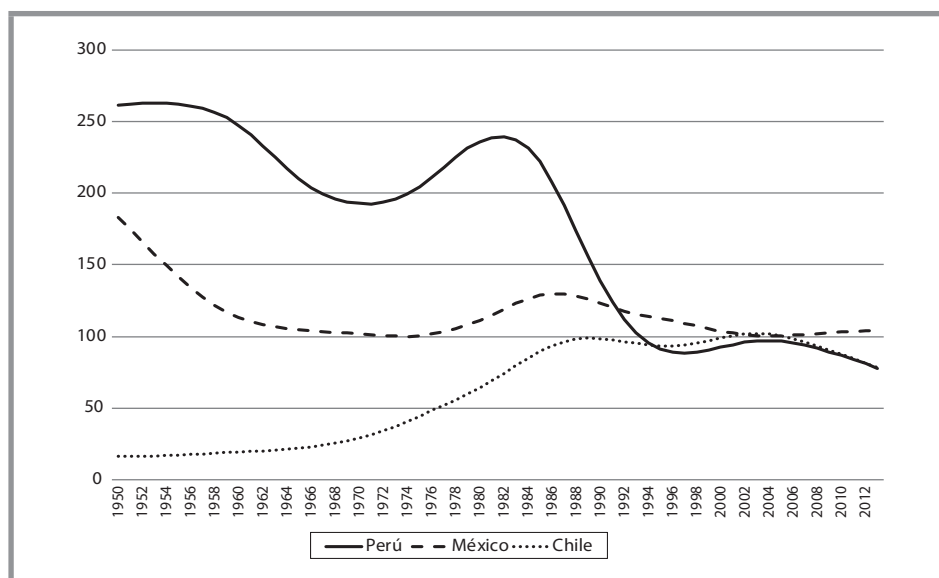
Lo que queda claro es que la apertura comercial y los TLC de Perú y Chile fueron acompañados con una reducción del tipo de cambio real que ceteris paribus el resto de variables redujo incentivos a la exportación, promovió mayores importaciones al apreciar la moneda nacional e introdujo mayor competencia¹⁵ a toda la producción local competitiva de las importaciones en la medida que la apertura comercial y TLC comenzaban a operar. Un proceso similar ocurrió en México entre 1994 y 2002.

¹⁴ Que en los años noventa coincidiría primero con las diferentes fases de la apertura comercial y luego con la firma de TLC.

¹⁵ En realidad generó desprotección en la medida en que se agregaban los efectos de la apertura y la reducción en el tipo de cambio real. En otro artículo de Alarco (2011) se muestra como se ha ido reduciendo el tipo de cambio efectivo afectando negativa pero diferenciadamente a las diversas actividades exportadoras.

Rodrik (2005) señala que el mejor instrumento y más potente de la política industrial es la política cambiaria. La apreciación cambiaria puede anular todos los esfuerzos relativos a diversificar la plataforma exportadora de un país. Por el contrario, una adecuada política cambiaria no sólo puede ser útil para hacer frente a una apertura industrial evitando competencia desleal, sino que también es pertinente para promover el desarrollo productivo sectorial. Al respecto, no hay que olvidar que entre 1980 y 2003 China cuadruplicó su tipo de cambio real a la par que crecían aceleradamente sus exportaciones (Alarco, 2014b). Asimismo, entre 1990 y 2012 fue elevando el grado de complejidad de sus exportaciones que antes se concentraba en la colocación de textiles y confecciones y ahora se agrupan en la maquinaria, artículos eléctricos y electrónicos (Alarco, 2014a).

Gráfico 6
Tendencia del índice de tipo de cambio real bilateral del Perú, Chile y México con respecto a EE.UU. 1950-2013 (Hodrick-Prescott base 2005=100)



Fuente: Elaboración propia base al BCRP, BCCH y FMI, International Financial Statistics (2014).

La evolución de las importaciones de cualquier economía puede explicarse por tres efectos: ingreso asociado al nivel de demanda y producto, penetración como resultado de la elevación de la propensión a importar más vinculado a los efectos del tipo de cambio real y al efecto mixto como resultado de la combinación de los dos efectos anteriores. Para este cálculo se va a utilizar la información de las importaciones de bienes y servicios y el PBI a US\$ en precios de 2005 con fuente en el Banco Mundial. Se presenta la información agrupada en tres periodos: 1960-1980, 1980-1990

asociado a la crisis de la deuda y los programas de ajuste y 1990-2013 periodo en que se implantaron los programas de ajuste estructural incluidos los diversos TLC. Para simplificar todos los resultados se expresan como porcentaje de la variación absoluta de las importaciones¹⁶.

En el cuadro 6 se muestran los resultados relativos a los tres países y periodos señalados anteriormente. Entre 1960-1980 predominan los efectos ingreso. Las importaciones reales crecen como resultado básico del crecimiento del PBI. En el periodo de ajuste 1989-1990 comparten capacidad explicativa ambos efectos. Aquí en los tres casos el efecto penetración contribuye negativamente a explicar el aumento de las importaciones como resultado de la elevación del tipo de cambio real por los programas de ajuste asociados a la crisis de la Deuda. En el caso del Perú las importaciones reales caen entre dichos años. En el periodo 1990-2013 las importaciones reales se elevan también por los tres efectos. La penetración de importaciones y el efecto mixto son importantes para explicar el aumento de las importaciones. La apreciación real de las diferentes monedas nacionales contribuyó al aumento de las importaciones y de esta forma a filtrar demanda interna hacia al exterior. Lo anterior, más aún cuando se firmaban diversos acuerdos comerciales y TLCs.

Cuadro 6
Descomposición de las importaciones reales de bienes y servicios por principales componentes (%)

Período	Países	Penetración importaciones	Ingreso	Mixto	Total
1960-1980	Perú	-5.83	113.94	-8.11	100
	Chile	25.74	48.94	25.33	100
	México	9.82	63.86	26.32	100
1980-1990	Perú	-55.75	-48.53	4.28	-100
	Chile	-93.00	234.62	-41.61	100
	México	-3.38	104.04	-0.66	100
1990-2013	Perú	23.95	32.45	43.61	100
	Chile	22.42	29.42	48.16	100
	México	44.64	17.54	37.81	100

Fuente: Elaboración Propia con base en Banco Mundial.

¹⁶ Se parte de ecuación del donde es la propensión a importar e las importaciones. Luego, aplicando diferencial total, el incremento de las importaciones sería equivalente a los tres efectos: penetración, ingreso y mixto en ese orden.
 $\Delta IM = \Delta m * PBI + \Delta PBI * m + \Delta m * \Delta PBI$

4. Efectos de la apertura comercial sobre el potencial de crecimiento de la economía

Se ha seleccionado el modelo de Thirlwall (2003) como base para evaluar los efectos de la disponibilidad de divisas como restricción al crecimiento de las economías de América Latina. Bajo esta perspectiva una economía dependiente crecerá en tanto se tenga las divisas para cubrir los mayores requerimientos de importaciones de bienes de capital e insumos intermedios. Si no se cuenta con estas divisas se debería incrementar el ahorro externo, el cual tiene límites, y/o proceder con ajustes en la paridad cambiaria que afectarían negativamente los ingresos de los asalariados y la demanda interna. Las divisas son imprescindibles para el aumento del PBI.

En este modelo se establece que la tasa de crecimiento potencial del PBI real es igual a la tasa de crecimiento de las exportaciones reales por un parámetro que refleja el mayor crecimiento de las importaciones reales respecto del PBI real. Este parámetro es una función inversa de la elasticidad de las importaciones reales respecto del PBI real, que en el largo plazo tiende a tener valores entre 1 y 1.5, pero puede ser mayor en el corto y mediano plazo. La ecuación final establece que donde la tasa de crecimiento del PBI potencial será mayor en la medida de que las exportaciones crezcan más y que la elasticidad importaciones reales – producto sea reducida. Si las exportaciones crecen menos el producto potencial será menor y si la elasticidad importaciones–producto se incrementa la economía pierde potencial de crecimiento.

Una economía muy dinámica en cuanto a exportaciones pero que requiere cada vez más importaciones crece menos. Un alto crecimiento en las exportaciones con menor demanda por importaciones generaría una economía con mayor potencial de crecimiento económico en el mediano plazo.

La fórmula de cálculo del PBI potencial considera en su versión simplificada dos variables: tasa de crecimiento de las exportaciones reales y la elasticidad importaciones reales-producto. En este caso para que la estimación sea consistente se utilizan las exportaciones e importaciones de bienes y servicios de las cuentas nacionales con fuente de datos del Banco Mundial en US\$ millones constantes a precios de 2005. El cálculo de la tasa de crecimiento promedio anual (TCPA) de las exportaciones se realiza con la metodología discreta que considera el valor del último año entre el primero de cada periodo seleccionado.

En el caso de la elasticidad importaciones reales- producto real se optó por el método de regresión doble logarítmica a partir de la función importaciones reales respecto del PBI real. Los resultados de estos parámetros son más estables que los obtenidos mediante un cálculo de la elasticidad discreta para cada periodo considerado. Lo anterior, debido a que en el caso de la metodología discreta sólo se considera la última y primera variable de cada intervalo, a diferencia de lo que ocurre con el método de

regresión que utiliza toda la información disponible¹⁷. La tercera columna del cuadro muestra el estimado del producto potencial de conformidad a la restricción externa como el cociente de la tasa de crecimiento de las exportaciones y la elasticidad importaciones reales–producto real. En la última columna se presenta la tasa de crecimiento efectiva de los periodos bajo análisis.

Del cuadro 7 se desprenden varias evidencias relevantes. Los periodos de mayores crecimientos de las exportaciones reales no son homogéneos para los diferentes países analizados. Sin embargo, tiende a presentarse una mayor concentración primero en la década 1970-1980 y en el periodo 1990-2013. Hay excepciones relativas a que el crecimiento de las exportaciones reales peruanas fueron bajas entre 1960-1990, a excepción del periodo 1990-2013. En cambio, el denominado desarrollo estabilizador mexicano mostró importantes tasa de crecimiento de las exportaciones en el periodo 1960-1980 y las mantuvo elevadas aunque ligeramente decrecientes entre 1980-2013.

La evolución de las elasticidades importaciones reales–producto real coincide con los resultados previamente esperados. En primer lugar, las elasticidades del periodo 1990-2013 son en conjunto superiores a los de periodos previos, ya que incorporan los procesos de apertura comercial y entrada en vigor de los respectivos TLC. Sin embargo, cabe destacar que en Chile entre 1970-1980 y en México entre 1980-1990 se observan elasticidades elevadas. Lo anterior, debido a que con las políticas de ajuste de dichos años en algunos momentos se tendió a apreciar las monedas nacionales con el objetivo de frenar las presiones inflacionarias. Las elasticidades para todos los países en el periodo 1960-1970 tuvieron valores moderados.

Las mayores tasas de crecimiento del PBI potencial de Perú, Chile y México se dan en diferentes periodos de tiempo. En el caso de Perú entre la década 1970-1980 y luego entre 1990-2013. Para México entre 1970-1980 seguido por 1960-1970. Para Chile fue entre 1980-1990 seguido por 1970-1980. Un segundo elemento a destacar en el caso de México es que desde los años ochenta el producto potencial acotado por la restricción externa ha caído significativamente respecto el periodo previo 1960-1980. En los últimos treinta años se ubicó alrededor del 2.6% anual a pesar de la mayor integración con la economía norteamericana.

Un tercer elemento a destacar es que si bien las tasas de crecimiento de las exportaciones han sido significativas en el periodo 1990-2013, las mayores elasticidades importaciones reales – producto real han implicado tasas de crecimiento en el producto potencial entre 2.6% y 4.2% anual, encabezados por Perú, Chile y México. Estas tasas de crecimiento son aceptables pero inferiores a las que ocurrieron en otros periodos de tiempo. La estrategia económica implantada a partir de los noventas, que

¹⁷ Como ejemplo, estas elasticidades importaciones reales–producto real para el Perú calculadas mediante el método discreto para los periodos 1960-1970, 1970-1980, 1980-1990 y 1990-2013 fueron 1.03, 0.73, 2.06 y 3.08 respectivamente. En el caso de México fueron 1.15, 1.66, 0.96 y 5.7 respectivamente.

incluyó más apertura comercial y TLC, no ha sido tan exitosa. La tasa de crecimiento de las exportaciones se ve neutralizada por la creciente entrada de importaciones. Por otra parte, la diferencia entre las tasas de crecimiento efectivas y las potenciales podrían explicarse, entre 1990-2013, a mayores recursos por endeudamiento externo, entrada neta de capitales externos o a crecimiento en otros sectores que no insumen tantas divisas.

Cuadro 7
Determinación del Producto Potencial en Perú, Chile y México 1960-2013
(elasticidad y %)

Período	Países	Var. % de exportaciones reales (TCPA)	Elasticidad importaciones - producto	Tasa de crecimiento potencial	Tasa de crecimiento efectiva
1960-1970	Perú	3.09	1.28	2.41	5.28
	Chile	3.58	1.48	2.42	4.11
	México	9.41	1.28	7.36	6.78
1970-1980	Perú	2.65	0.61	4.36	3.63
	Chile	10.24	2.41	4.24	2.86
	México	11.59	1.17	9.91	6.68
1980-1990	Perú	0.26	0.90	0.29	-0.80
	Chile	6.13	1.07	5.72	3.77
	México	7.81	3.00	2.60	1.81
1990-2013	Perú	6.68	1.61	4.14	4.61
	Chile	6.45	1.96	3.30	5.11
	México	7.72	2.96	2.61	2.70

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial y Thirlwall.

5. Evaluación de impactos agregados

La evaluación empírica agregada para medir la contribución de los TLC de Chile, Perú y México con EE.UU. se ha realizado mediante el análisis de regresión con data de 1960 a 2013. Se trata de explicar la evolución del PBI real, la variación absoluta del PBI real o el crecimiento real del PBI como una función de su propia trayectoria y de cuatro componentes exógenos (en niveles, variaciones y tasas de crecimiento respectivamente): consumo público real, exportaciones reales, oferta de dinero y una variable dummy¹⁸ de intercepto y/o de pendiente del PBI real con valores unitarios correspondientes al periodo en que entraron en vigencia los respectivos TLC. Se desea evaluar si los TLC contribuyen a explicar positivamente el crecimiento del producto y si esos resultados son significativos. Toda la data proviene del Banco

¹⁸ Variable ficticia que asume valores de 1 en el periodo bajo influencia del TLC y de 0 para el periodo previo.

Mundial (2014). No se ha considerado la variable inversión en razón a que si se considera simultáneamente al producto con desfase se podría generar problemas de multicolinealidad y de causalidad reversa.

Las mejores regresiones seleccionadas se muestran en el cuadro 8. En el caso del Perú es la función doble logarítmica explicada por su propio producto desfasado, las exportaciones y consumo público cuyos parámetros son significativamente diferentes de cero tanto a nivel individual como conjunto. La bondad de ajuste de esta regresión es alta. El impacto del TLC contribuye al crecimiento con un parámetro positivo respecto de la tendencia del PBI (efecto del PBI desfasado). Sin embargo, este no es significativamente diferente de cero. Por el momento, se observa un signo correcto pero de reducida significación al 95% de confianza. EL TLC no parece contribuir al crecimiento económico.

En el caso de Chile el PBI es explicado por su producto desfasado, las exportaciones y la dummy asociada al cambio de la pendiente del PBI desfasado que tiene un valor y signo esperado. La bondad de ajuste de la regresión es aceptable. La oferta de dinero y el consumo público no juegan papel alguno. El parámetro de la dummy tiene el signo correcto pero no es significativamente diferente de cero. En el caso de México la mejor regresión es igualmente doble logarítmica, donde el PBI se explica por el producto desfasado, las exportaciones, la cantidad de dinero, y en menor medida el consumo público. La bondad de ajuste es elevada. Los parámetros individual y colectivamente son diferentes de cero. Se presentan dos ecuaciones pero en ambos casos el parámetro de la dummy es negativo tanto cuando se evalúa como un cambio de intercepto o como un cambio en la pendiente del crecimiento económico. En ambos casos, estos parámetros no son significativamente diferentes de cero. Tanto en Chile, Perú y México la entrada en vigor de los TLC con EE.UU. no han significado de manera permanente mayores tasas de crecimiento del PBI.

Cuadro 8
Regresiones explicativas seleccionadas del PBI real (en logaritmos)

Variables	Perú	Chile	México	
	Ec. 1	Ec. 1	Ec. 1	Ec. 2
Constante	3.266679* (5.205096)	1.679526* (0.00940)	3.433385* (3.411358)	3.419563* (3.407452)
Ln(PBI(-1))	0.522193* (6.174802)	0.847474* (17.31837)	0.670167* (6.738842)	0.671518* (6.771492)
Ln(X)	0.107415* (5.15969)	0.091563* (0.00130)	0.063246* (2.160176)	0.06278* (2.145733)
Ln(G)	0.270297* (4.446759)	-	0.078655 (1.864566)	0.078396 (1.850013)
Ln(DINERO-M2)	-	-	0.077224* (2.987788)	0.077038* (2.976446)
Dummy(1994-2013)	-	-	-0.019361 (-0.755848)	-
Ln(PBI(-1))*Dummy(1994-2013)	-	-	-	-0.000693 (-0.735886)
Ln(PBI(-1))*Dummy(2004-2013)	-	0.000445 (0.59760)	-	-
Ln(PBI(-1))*Dummy(2009-2013)	0.001669 (1.840051)	-	-	-
R-cuadrado	0.99340	0.99642	0.99768	0.99767
Durbin-Watson	1.39874	1.39026	1.57378	1.57290

* Significativo a un nivel de confianza del 95%.

Fuente: Elaboración propia con estadística del Banco Mundial 1960-2013.

¿Contribución del TLC al crecimiento económico peruano?

Se evalúa el impacto del TLC sobre el PBI real del Perú suponiendo que a partir de 2009 este acuerdo ha generado un incremento de las exportaciones no tradicionales- otras exportaciones y de servicios por encima de la tendencia observada en el periodo previo 2000-2009¹⁹. Se asume que todas las exportaciones tradicionales no se verían afectadas positivamente por el TLC ya que antes y después del acuerdo comercial hay libre entrada de estos productos al mercado norteamericano. De esta forma, a partir de 2010 se habría generado mayores exportaciones totales²⁰ entre US\$ 290 millones y US\$ 2,140 millones, con un valor de US\$ 540 millones por la menor demanda internacional en 2013.

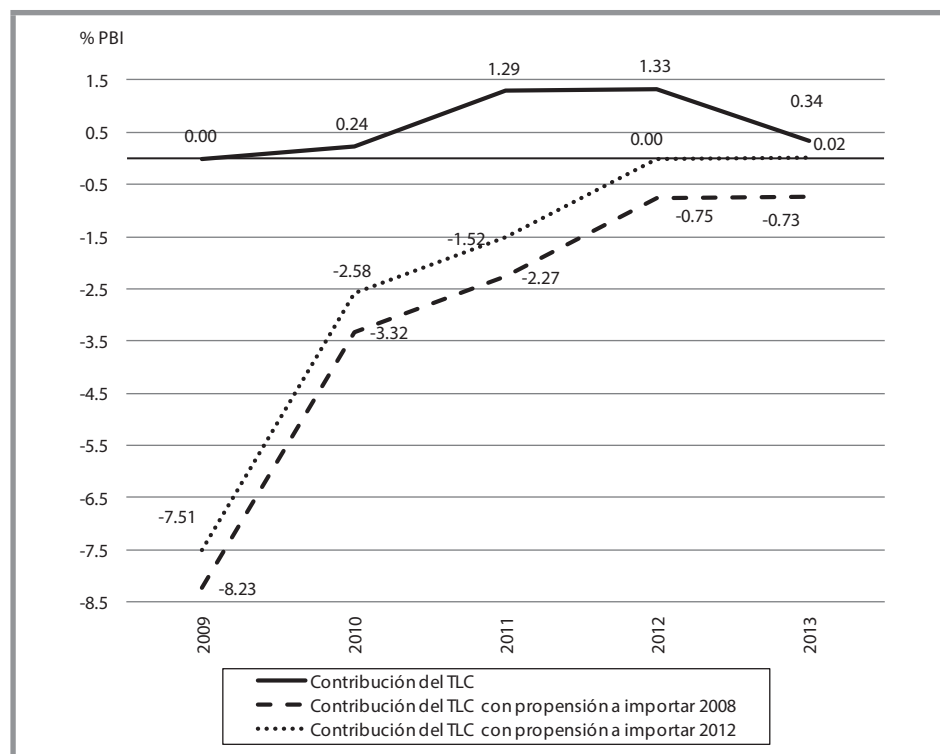
En el gráfico 7 se presentan los impactos sobre el PBI real al utilizar un modelo macroeconómico demanda-gasto keynesiano donde el consumo privado real y las importaciones de bienes y servicios reales dependen directamente del PBI real y

¹⁹ Con una tasa de crecimiento promedio anual para las exportaciones no tradicionales y otras exportaciones del 14.47% anual y de 11.19% para las exportaciones de servicios entre 2000-2009.

²⁰ La simulación es optimista ya que se refiere a todas las exportaciones en general sin discriminar por mercados.

donde las exportaciones reales (Ex), consumo público real (CPU) y la inversión real (I) son exógenas. La ecuación en su forma reducida se presenta en la nota al pie donde en el numerador se ubican los componentes exógenos del gasto y el otro corresponde al multiplicador del gasto²¹. Con este modelo las exportaciones adicionales generarían un crecimiento del producto entre 0.24% y 1.29% del PBI, con un valor de 0.34% en 2013. Sin embargo, la apertura comercial tiene también como impacto elevar la propensión a importar de la economía, de forma tal que en el mismo gráfico se muestran los escenarios alternativos de mantener la propensión a importar de 2008 y una intermedia equivalente a los niveles de 2012. Con estos dos casos los efectos positivos de una apertura general vía TLC podrían ser neutralizados por una mayor propensión a importar. Los efectos expansivos en términos de crear oportunidades de exportación se neutralizan por las mayores importaciones.

Gráfico 7
Escenarios de crecimiento del PBI real con TLC y cambios en la propensión a importar



Fuente: Elaboración propia con base en el BCRP.

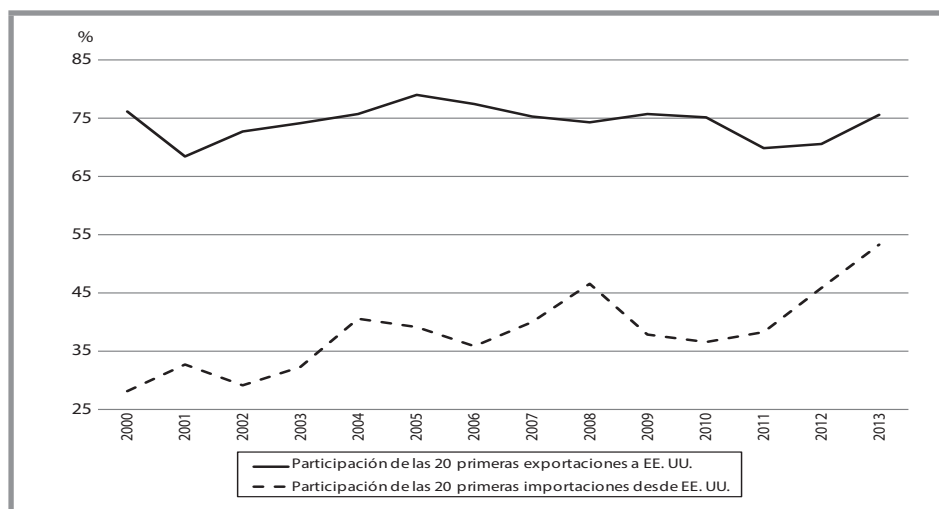
²¹ $PBI = \frac{[Ex + CPU + I]}{[1 - c_o + m_o]}$ donde adicionalmente c_o es la propensión a consumir y m_o la propensión a importar de la economía.

6. Detalle de los principales productos comercializados internacionalmente

De la información de la SUNAT se han seleccionado los 20 principales productos de exportación de Perú hacia los EE.UU. y los 20 primeros importados por Perú desde los EE.UU. en el periodo 2000-2013²². Al respecto, en el gráfico 8 se observa una alta concentración ya que los 20 primeros explican alrededor del 75% del total del valor de las exportaciones a los EE.UU. Es interesante anotar que al inicio de la entrada en vigencia del TLC la concentración fue mayor para obtener un valor mínimo en 2011 y nuevamente elevarse para los años de 2012 y 2013. Por otra parte, en el caso de las importaciones de productos norteamericanos se observa también un fenómeno de concentración, aunque a menor escala, pero creciente. Al momento de la implantación del TLC los 20 primeros productos eran el 38% del total del valor importado mientras que en 2013 fueron el 53%.

Estos resultados son similares a los planteados por Digemans y Ross (2012) que señalaron que los acuerdos comerciales de las principales economías de América Latina entre 1990 y 2008 han crecido alrededor de los mismos productos a los mismos mercados. La expansión ha sido en el margen intensivo y no extensivo. Ese el caso del 97% del crecimiento de las exportaciones del Perú, del 95.9% de las chilenas y del 98.9% de la exportaciones de México. Solo una fracción pequeña del total de las exportaciones se trata de nuevos productos o de nuevos mercados.

Gráfico 8
Principales productos exportados de Perú a EE.UU. e importados de EE.UU.(%)



Fuente: Elaboración propia con base a SUNAT.

²² De acuerdo a la clasificación arancelaria nacional a diez dígitos.

En todos los años del periodo 2000-2008 se exporta cobre, oro, camisetas de algodón, estaño, artículos de joyería, camisas de punto y plata. A estos se adicionaría zinc, aceites de petróleo (o crudo) y manufacturas de vidrio en 7 u 8 años de los nueve. Desde la entrada en vigencia del TLC hasta 2013 destacan como nuevos productos importantes en todos los años los espárragos frescos y refrigerados, uvas y café. A esta lista se agrega en 4 de los 5 años las alcachofas (dentro de las otras hortalizas) y el molibdeno. Llama la atención que la entrada en vigencia del TLC no haya implicado, hasta el momento, el surgimiento y consolidación de nuevos productos de exportación de mayor procesamiento o contenido tecnológico. El análisis de la evolución de estos productos excede los alcances de este trabajo.

Antes de la entrada en vigencia del TLC el Perú importó de los EE.UU. en todos los años entre 2000-2008, o en la mayor cantidad de años, algodón, vehículos automotores para el transporte de mercancías, maíz, equipos de cómputo, abonos minerales o químicos, trigo, aceites de petróleo, autopartes, polímeros de etileno, polímeros de vinilo, poliacetales y jengibre-azafrán y demás. Entre 2009-2013 se tuvieron como nuevos productos de importación, dentro de la lista de los más importantes, a los topadores frontales (buldóceres), video consolas y máquinas de video juego y chatarra de hierro y acero.

Conclusiones

Nadie puede negar la importancia del comercio exterior para una economía cualquiera. Asimismo, resulta evidente que una remota e improbable estrategia aislacionista, autárquica o que procure mantener cerrada una economía afecta no sólo su eficiencia, sino su capacidad de crecimiento económico. Sin embargo, se puede señalar con certeza que los TLC son una pieza más de una estrategia general de crecimiento, pero que tampoco son garantía de éxito. No son la panacea que resuelve todos los problemas y menos los de una economía subdesarrollada.

Los antecedentes de los TLC son las doctrinas del libre comercio y de liberalización comercial que se formularon en momentos determinados de tiempo. Después, los programas de ajuste, estabilización y de cambio estructural contribuyeron a potenciar su implantación en América Latina. Así, la conjunción de factores internos e internacionales condujo a la firma y negociación de los TLC en la región. El fundamento teórico que validó esta política comercial fue la teoría neoclásica del comercio internacional con las limitaciones señaladas por muchos autores. Tiene como premisa y conclusión un mundo, economías locales y empresas en competencia perfecta. Se olvida de la competencia imperfecta, de las asimetrías propias de un mundo donde las principales empresas globales son más grandes que muchos países y de la existencia de rendimientos constantes y crecientes. Se basan en la noción del *ceteris paribus*, omitiendo que los cambios en las condiciones de la oferta tienen necesariamente

impacto simultáneo en los ingresos, la demanda de las personas y las empresas y en los ingresos del gobierno.

En este enfoque aperturista se olvidan de la historia de muchos que ahora son desarrollados y que aplicaron políticas restrictivas para serlo. También omiten la referencia a diversas prácticas promotoras que algunos utilizan para sectores productivos específicos. Se olvidan que el aprovechamiento de las ventajas comparativas implica conocimientos y capacidades que no son innatas. Se construyen a lo largo del tiempo y para lo cual se requiere de recursos previos. En el extremo, las ventajas competitivas dinámicas se logran a partir del aprendizaje, la producción y mejora continua. Todo lo cual adquiere especial relevancia en un mundo en que el conocimiento es un insumo estratégico del actual paradigma tecnoeconómico.

No existen estudios previos pormenorizados a propósito de la evaluación de la entrada en vigencia del TLC de Perú con EE.UU. hace cinco años, ni por los diez años transcurridos en el caso de Chile con EE.UU. Sin embargo, la literatura es más abundante luego de los veinte años del TLC de México con Canadá y EE.UU. Las primeras evaluaciones destacaban la expansión de las exportaciones y la creación de empleo especialmente en la zona norte del país. Algún autor también señaló que incrementó el bienestar de manera inmediata por las mayores importaciones – al parecer- más baratas. Sin embargo, a medida que pasa el tiempo el éxito se ha concentrado en la balanza comercial, con impactos reducidos en el crecimiento del PBI, del empleo y negativos en la reducción de la pobreza. Se exportan productos de contenido tecnológico medio y alto pero con reducidas interrelaciones con respecto a la economía interna.

Sólo en el caso de México la balanza comercial con EE.UU. es positiva. En Chile y Perú son crecientemente negativas. Las exportaciones han crecido luego de la entrada en vigencia del TLC, más en Perú que en los otros países²³, pero las importaciones lo han hecho a un ritmo mucho mayor. Esto se aprecia claramente en el modelo keynesiano aplicado a la economía peruana suponiendo que el TLC generó sólo exportaciones de bienes no tradicionales y otros adicionales por encima de la tendencia observada entre 2000 y 2009. Hay impactos positivos pero los mismos se neutralizan por la mayor propensión a importar. Con estos saldos negativos en la balanza comercial pareciera que los EE.UU. se benefician del TLC más que nuestras economías. Sin embargo, no es sólo un asunto de volúmenes y valores exportados.

Ni Perú ni Chile han mejorado la canasta de productos exportados. Las principales exportaciones hacia los EE.UU. siguen siendo de materias primas y manufacturas basadas en materias primas. En el caso del Perú, entre 2009-2013, destacan las mayores exportaciones de uvas, alcachofas, espárragos y café. Las manufacturas con bajo o mediano contenido tecnológico son reducidas. Si se analiza de acuerdo a la clasificación arancelaria estándar la maquinaria y equipo, productos eléctricos

²³ En términos de variaciones porcentuales.

y electrónicos y equipo de transporte son marginales. Se sigue exportando más de lo mismo. Esta conclusión ratifica otros estudios previos que señalaban que casi la totalidad de los incrementos absolutos de las exportaciones son más de los mismos productos a los mismos mercados.

Estos resultados se respaldan cuando se analizan las exportaciones por uso o destino económico de nuestros países hacia los EE.UU. La mayoría, en el caso del Perú y Chile, corresponde a bienes de consumo no duradero y materias primas, mientras que los bienes de capital y materiales de construcción tienen una aportación marginal al total. Esto es diferente en el caso de México en que las exportaciones hacia EE.UU. son principalmente de bienes de consumo duradero y de capital.

Tampoco el TLC ha significado que mejore la calidad de las exportaciones de EE.UU. hacia la economía peruana y chilena. En realidad predominan las manufacturas basadas en recursos naturales, mientras que las de mediana y alta tecnología tienen menor participación, al igual que las de alta tecnología. Sólo en el caso de México la composición se orienta hacia las manufacturas de mediano y alto contenido tecnológico. Si se importan bienes de bajos niveles de procesamiento quizás se pudieran haber producido localmente en lugar de importarse. Las importaciones han crecido tanto por el efecto de la apertura comercial y los TLC como por la apreciación de las monedas nacionales.

Los TLC de Perú y Chile se acompañaron de la apreciación real de las respectivas monedas nacionales con relación al dólar americano que contribuyó por las mayores importaciones a los déficits comerciales negativos y crecientes. También afectaron a la producción doméstica de bienes transables. Entre 1994 y 2002 el TLC de México con EE.UU. se acompañó también de un proceso similar al ocurrido en Perú y Chile. Sin embargo, esta situación se ha venido corrigiendo lentamente en los últimos años.

La penetración de importaciones en el periodo 1990-2013 es mayor que en los periodos previos tanto para Perú, Chile y México. Durante los periodos previos predominaban los efectos ingreso sobre el efecto penetración y mixto. En el caso del Perú es obvio que nuestra economía exporta más ahora que antes, aunque esto no ocurre en el caso de Chile y de México. De esta forma se eleva el potencial de crecimiento de la economía, pero la mayor elasticidad importaciones-producto real conduce a que el potencial de crecimiento de las respectivas economías sea menor que el de las décadas previas. México tiene una tasa de crecimiento potencial del 2.6% anual, Chile del 3.3% y Perú del 4.1% anual. La mayor tasa de crecimiento del producto potencial de los tres países analizados no se logra en los tiempos de sus respectivos TLC. En México es entre 1960-1970, en Chile entre 1980-1990 y para el Perú entre 1970-1980, aunque seguido cercanamente por el periodo 2000-2013.

La evidencia econométrica relativa a evaluar la contribución de los respectivos acuerdos comerciales a la trayectoria de crecimiento del PBI no es positiva. En los casos del Perú y Chile la aportación del TLC, como valor de intercepto y/o pendiente, al crecimiento económico es positiva, pero el parámetro no es significativamente diferente de cero a pesar de la elevada bondad de ajuste de la ecuación. En el caso de México el parámetro tiene signo negativo, pero igualmente no es significativamente de cero. En los tres casos se rechaza que el TLC haya contribuido a elevar el ritmo de crecimiento previo de estas tres economías.

Los beneficios generados a partir del mayor crecimiento de las exportaciones en las tres economías analizadas se canceló en gran medida por lo que ocurrió con el crecimiento de las importaciones y la ausencia de otras políticas complementarias. La apreciación real de las monedas nacionales promovió mayores importaciones. Las autoridades monetarias de los países, en especial del Perú, debió considerar este tema. Asimismo, la ausencia de una política industrial ha contribuido negativamente a la diversificación de la estructura de producción y exportación respecto de la situación previa a la firma de estos TLC. La identificación de la lista adicional de temas pendientes es clara para el caso de México: nueva política de ingresos (especialmente al promover que la participación de los salarios en el producto se eleve), de una política de inversión en infraestructura, de una política endógena de ciencia- tecnología e innovación, más de política industrial, entre otras.

De estas tres experiencias de TLC se pueden extraer diversas enseñanzas. Los TLC no pueden ir solos como políticas aisladas, ya que esto sólo sería garantía de resultados mediocres. Necesitan acompañarse de una política cambiaria que evite la apreciación de las monedas nacionales. Se requieren de políticas complementarias para que puedan tener éxito. El timing es clave, siendo previa la política industrial. Obviamente, el análisis de la contribución de cada una de las políticas reseñadas anteriormente es complejo y siempre discutible. Hay elementos comunes a las tres experiencias, pero también particularidades.

La implantación de estas recomendaciones es más fácil en el caso de las economías que recién van a iniciar procesos de negociación de sus respectivos TLC, pero es difícil para quienes ya lo han iniciado e imposible para quienes los acuerdos ya entraron en vigencia años atrás. En el caso de estos últimos no hay que olvidar que la profusión de acuerdos comerciales agota su efectividad, razón por la cual procede la revisión y renegociación de condiciones. No son capítulos cerrados. Hay que hacer balances con otros acuerdos de integración subregional. Asimismo, aunque sea tarde se puede actuar en términos de una política industrial; de ciencia tecnología e innovación entre otras. Nunca es tarde para hacerlo.

Es necesario analizar también las políticas y prácticas que utilizan las economías desarrolladas para promover sus exportaciones²⁴. Los TLC no son la maravilla. Hay que reevaluarlos integralmente y en cada uno de sus componentes. Se puede utilizar el análisis beneficio / costo a valor presente neto. Como se señaló al inicio de este trabajo, aquí no se analizan los otros capítulos de estos acuerdos más allá de lo comercial, ni los impactos en sectores particulares. Se espera que este trabajo sirva como preludio a estos estudios.

²⁴ Un caso particular interesante puede ser el de la promoción de exportaciones agrícola a cargo del usda.gob de los EE.UU.

Bibliografía

ALARCO TOSONI, Germán

- 1985 *"Déficit fiscal, tributación y demanda efectiva sobre la efectividad del sector público peruano en la última década"*. Apuntes: Revista de Ciencia Sociales. Número 15, pp. 67–92.
- 2011 *"Exportaciones, tipo de cambio y enfermedad holandesa: el caso peruano"*. Investigación económica. Volumen 70, número 275, pp. 115-143.
- 2014a *"Diversificación productiva en el Perú: retos y alternativas"*. Caminos de Transición, Alternativas al extractivismo y propuestas para otros desarrollos en el Perú (Maquet, Paul, et al). Lima-Perú: Red Peruana por una Globalización con Equidad-RedGE y CooperAcción, pp. 219-262.
- 2014b *China, desaceleración económica y posibilidades de crecimiento en la economía peruana*. PPT presentado en los Talleres de Desarrollo Económico de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM, 6/5/2014. 65 pp.

ALAYZA, Alejandra y Vicente SOTELO (2012)

- 2012 *Revisión del Impacto de los TLC en América Latina*. Lima: CooperAcción y OCMAL.

AMSDER Alice

- 1989 *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.

BANCO CENTRAL DE CHILE

- 2014 *Estadísticas económicas. Series de indicadores*. Fecha de consulta: 15 de agosto de 2014. <http://www.bcentral.cl/estadisticas-economicas/series-indicadores/index_p.htm>

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ-BCRP

- 2014 *Cuadros históricos anuales*. Fecha de consulta: 15 de agosto de 2014. <<http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas/cuadros-anuales-historicos.html>>

BANCO MUNDIAL

- 2014 *Indicadores del Desarrollo Mundial*. Fecha de consulta: 15 de agosto de 2014. <<http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators>>

BUREAU ECONOMIC ANALYSIS -BEA-

- 2014 *National Income and Product Accounts*. Fecha de consulta: 15 de agosto de 2014. <<http://www.bea.gov/iTable/iTable.cfm?ReqID=9&step=1>>

CABALLERO, Emilio y Julio LÓPEZ

- 2013 *"Demanda efectiva y distribución del ingreso en la evolución reciente de la economía mexicana"*. Investigación Económica. Vol LXXII, número 285, pp. 141-163.

CARDERO, María Elena y Fidel AROCHE

- 2008 *"Cambio estructural comandado por apertura comercial. El caso de la economía mexicana"*. En Estudios Económicos de El Colegio de México. Vol. 23, número 2, pp. 203-252.

CLAVIJO, Fernando y Susana VALDIVIESO

- 2000 *Reformas estructurales y política macroeconómica: el caso de México 1982-1999*. México D. F.: CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA DE AMÉRICA LATINA-CEPAL

- 1986 *Pautas sobre las clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe* (BADECEL). Santiago: CEPAL.

CUADROS Ramos, Ana María

- 2000 *"Exportaciones y crecimiento económico: un análisis de causalidad para México"*. Estudios Económicos de El Colegio de México. Vol. 15, número 1, pp. 37-64

DINGEMANS, Alfonso y César ROSS

- 2012 *"Los acuerdos de libre comercio en América Latina desde 1990. Una evaluación de la diversificación de exportaciones"*. Revista CEPAL. Número 108, diciembre de 2012, pp. 27-50.

DUSSEL PETERS, Enrique

- 2000 *El tratado de Libre Comercio de Norteamérica y el desempeño de la economía en México*. México D. F.: CEPAL-Unidad de Comercio Internacional.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL –FMI

- 2014 *International Financial Statistics 2013*. CD-ROM.

GONZÁLEZ, Norberto

- 2001 *"Las ideas motrices de tres procesos de industrialización"*. Revista de la CEPAL. Número 75, pp. 107-113.

HAUSMANN, Ricardo et al.

2011 *The Atlas of economic complexity. Mapping paths to prosperity*. Boston: Center for International Development at Harvard University.

KHAN, Moshin y Malcolm KNIGHT

1986 *“¿Retardan el crecimiento los programas de ajuste apoyados por el Fondo?”*. Revista Finanzas y Desarrollo Vol. 23, Núm. 1, pp.30-32.

KIRSCHEN, E. S.

1978 *Nueva política económica comparada*. Barcelona: Oikos Tau S.A.

KRUGMAN, Paul y Maurice OBSTFELD

2006 *Economía Internacional. Teoría y política*. 7ma. ed. Madrid: Pearson Educación.

LALL, Sanhalla

2000 *“The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-98”*. En Oxford Development Studies. Vol. 28, núm. 3, pp. 337-369.

MENDOZA, Eduardo y Gerardo MARTÍNEZ

1999 *“Un modelo de externalidades para el crecimiento manufacturero regional”*. En Estudios Económicos de El Colegio de México. Vol. 14, núm. 2, pp. 231-263.

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO-MINCETUR

2011 *Acuerdos Comerciales del Perú*. Fecha de consulta: 27 de agosto de 2014. <http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=36&Itemid=27>

MORENO-BRID, Juan, Carlos RIVAS y Jesús SANTAMARÍA

2005 *Mexico: Economic growth exports and industrial performance after NAFTA*. México: CEPAL – Unidad de Desarrollo Económico.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS-OEA

2014 *Sistema de Información sobre el Comercio Exterior*. Fecha de consulta: 27 de agosto de 2014. <http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp>

PARKIN, Michael

2009 *Economía*. 8va. ed. México D.F.: Pearson Educación

PÉREZ MENDOZA, Arturo

- 2005 *"Liberalización comercial y la creación y destrucción de empleo"*. Estudios Económicos de El Colegio de México. Vol. 20, núm. 1, pp. 79-108.

RODRIK, Dani

- 2005 *"Políticas de diversificación económica"*. Revista de la CEPAL. Número 87, pp. 7-23.

RODRIK, Dani

- 2011 *Una economía, muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica

ROS, Jaime

- 2004 *La teoría del desarrollo y la economía del crecimiento*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- 2008 *"La desaceleración del crecimiento económico en México desde 1982"*. El Trimestre Económico. Vol. LXXV, número 299, pp. 537-560.

ROSENZWEIG, Andrés

- 2005 *El debate sobre el sector agropecuario mexicano en el tratado de libre comercio de América del Norte*. México D. F.: CEPAL-Unidad Agrícola.

SÁNCHEZ

- 2010 *"Crecimiento económico y comercio exterior de México en el marco del tratado de libre comercio con América del Norte, TLCAN, 1994-2008"*. Tesis de Maestría. El Colegio de la Frontera Norte.

SELOWSKY, Marcelo

- 1990 *Etapas para la reanudación del crecimiento en América Latina*. Revista Finanzas y Desarrollo. Número 27. pp. 28-31.

STIGLITZ, Joseph

- 2003 *"Hagan lo que nosotros hicimos, no lo que decimos"*. En: Project Syndicate. 6 de octubre de 2003. Fecha de consulta: 27 de agosto de 2014. <<http://www.project-syndicate.org/commentary/do-what-we-did--not-what-we-say/spanish>>

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA-SUNAT

- 2014 *Estadísticas de Comercio Exterior*. Fecha de consulta: 15 de agosto de 2014. <http://www.sunat.gob.pe/estad-comExt/modelo_web/web_estadistica.htm>

TAMAMES, Ramón. y B. G. HUERTA

2001 *Estructura económica internacional*. Madrid-España: Alianza Editorial.

TAYLOR, Lance

2000 *External Liberalization, Economic Performance, and Distribution in Latin America and Elsewhere*. Helsinki: World Institute for Development Economics Research - The United Nations University.

THIRLWALL, Anthony

2003 *La naturaleza del crecimiento económico: un marco para comprender el desempeño de las naciones*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

TODARO, Michael

1991 *Economía para un mundo en desarrollo*. 2da. Ed. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

UNCTAD

2014 *United Nations Commodity Trade Statistics* Database. Fecha de consulta: 15 de julio de 2014. <<http://comtrade.un.org/db/>>

WILLIAMSON, John

1990 *"What Washington Means by Policy Reform". En: Latin America Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Peterson Institute for International Economics.

ZAGHA, R. et al

2006 *"Abandonar la rutina. Aplicación del diagnóstico del crecimiento económico en el Banco Mundial"*. Finanzas y Desarrollo 43(1).

Impacto de la protección de inversiones en los TLC y el mecanismo inversionista – Estado

Carlos Bedoya¹

1. La política de inversión privada

La política de inversiones privadas - vigente en el Perú desde hace más de dos décadas - se puede resumir en la promoción y protección tanto de la inversión, como del inversionista especialmente extranjeros². Así se establece en los lineamientos de política y diversas normas cuya institucionalidad tiene al ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como ente rector³, y a la creación (y reforzamiento constante) de un marco jurídico especial de promoción y protección de inversiones como estrategia central de esta acción del Estado.

Dicho marco jurídico está contenido en la propia constitución política, diversas normas de derecho interno, en la firma de convenios de estabilidad jurídica (CEJ) específicos entre el Estado y un inversionista determinado (contratos ley), y en los acuerdos internacionales de carácter bilateral, regional y multilateral como los tratados bilaterales de protección de inversiones (TBI), de libre comercio (TLC) y de doble tributación.

Uno de los lineamientos más importantes establecidos por el MEF bajo esta lógica manda “desarrollar mecanismos orientados a la atracción de los inversionistas y a la atención de sus necesidades, identificando y eliminando las barreras que obstaculizan la inversión en sectores de interés para el desarrollo sostenible del país”⁴. Para cumplir esta misión, la suscripción de acuerdos internacionales en materia de inversión es una de las herramientas más importantes como el propio MEF lo declara, porque estos instrumentos establecen “garantías de tratamiento, protección y acceso a mecanismos de solución de controversias aplicables a inversiones”⁵.

Según la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés) son treinta y tres tratados bilaterales de inversión los que ha suscrito el Perú con otros países. Pero además hay otros veinticinco acuerdos que contienen capítulos de inversión como por ejemplo los varios tratados de libre

¹ Abogado y asesor en la Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos

² Decreto Legislativo N° 662 del 29 de agosto de 1991, artículo 1: “el estado promueve y garantiza las inversiones extranjeras efectuadas y por efectuarse en el país, en todos los sectores de la actividad económica y en cualquiera de las formas empresariales o contractuales permitidas por la legislación nacional. (...)”. Este Decreto otorga un régimen de estabilidad jurídica a las inversiones extranjeras.

³ El organismo responsable adscrito al MEF es la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión). Sin embargo, en la suscripción de acuerdos de libre comercio que contienen capítulos interviene también el ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR).

⁴ Ver “lineamientos de política de inversión” dentro de la sección de “inversión privada” del sitio web del ministerio de Economía y Finanzas: www.mef.gob.pe.

⁵ Ver “acuerdos y convenios de promoción y protección recíproca de inversiones”. [dem.

comercio que el Perú ha suscrito (Estados Unidos, UE, Chile, Canadá, Singapur, Alianza del Pacífico, China, etc.).

Es decir hay al menos cincuenta y ocho instrumentos internacionales que integran el listado completo de acuerdos de protección y promoción de inversiones con las características mencionadas, sin perjuicio de las negociaciones abiertas (Transpacific Partnership, TLC con Turquía, etc.), o los acuerdos que están por entrar en vigencia.

En todo este marco jurídico creado para promover y proteger la inversión, especialmente extranjera, se establecen, entre otros, los siguientes derechos y libertades para los inversionistas: 1) trato no discriminatorio, es decir que el inversionista extranjero recibe el mismo tratamiento que el inversionista nacional; 2) acceso sin restricción a la mayoría de sectores económicos; 3) libre transferencia de capitales; 4) garantía a la propiedad privada; 5) libertad para remesar utilidades; y 5) el acceso a mecanismos internacionales de solución de controversias⁶ como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones del Banco Mundial (CIADI)⁷.

En este último punto, se ha tenido que crear un “sistema de coordinación y respuesta del Estado en controversias internacionales de inversión” (Ley N° 28933 del 15 de diciembre del 2006) a fin de “establecer un mecanismo de alerta frente al surgimiento de cualquier controversia internacional de inversión”⁸, cuyo ente coordinador es el ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Ello debido a que constantemente las entidades públicas reciben notificaciones de la intención de un inversionista de someter una controversia a un mecanismo internacional.

Basta decir, que desde que el Perú sigue esta política para promover y proteger inversiones ha tenido que afrontar quince demandas de arbitraje registradas ante el CIADI, ocho de los cuales ya han concluido. Ello, sin perjuicio de la presión mediática que usa la inversión en la negociación o renegociación con el Estado como fue público en el caso Telefónica o el caso Conga en el segundo semestre del 2011.

2. La constitución de la inversión

Como hemos dicho, la política de inversión privada se encuentra institucionalizada al nivel constitucional. Claramente se ve en los artículos 60, 62 y 66 la Constitución Política de 1993, los mismos que impiden al Estado tener actividad económica aunque sea estratégica (subsidiariedad estatal), que establecen un régimen de contratos de nivel constitucional con los inversionistas (contratos-ley) y que otorgan

⁶ Ver documento ¿Por qué invertir en el Perú? de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada - Perú

⁷ El Decreto Supremo N° 125-2008-EF reconoce en su artículo 3.2 como mecanismos de internacionales de solución en materia de inversión, sin carácter excluyente, a la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya; al Comité Consultivo Legal Regional Asiático Africano; al Centro Australiano de Arbitraje Comercial internacional; al Centro Australiano de Disputas Comerciales; al Centro internacional de Arbitraje; al Centro de Arbitraje Comercial; al Instituto Alemán de Arbitraje; al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones del Banco Mundial; a la Asociación Americana de Arbitraje y a la Cámara Internacional de Comercio.

⁸ Artículo 2, literal c de la Ley N° 28933.

la propiedad de los recursos naturales a los concesionarios de los mismos (derechos reales). Las privatizaciones, los convenios de estabilidad jurídica (CEJ) y el esquema de explotación de los recursos naturales donde el Estado no participa salvo cobrando impuestos están enmarcadas en estos artículos (ver cuadro 1).

Cuadro 1
Constitución del Perú (1993)

Título III – Régimen Económico		
Capítulo I – Principios Generales		Capítulo II – Del Ambiente y los Recursos Naturales
Artículo 60: subsidiariedad estatal	Artículo 62: contratos-ley	Artículo 66: derechos reales
...Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional...	...Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente...	...Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real...

Estas normas constitucionales son el núcleo duro de la política de promoción y protección de inversiones en el Perú. Precisamente, ese núcleo es al que se le han puesto sucesivos candados a través de instrumentos internacionales como la adhesión al Convenio del Centro Internacional de Arreglos de Diferencias entre Inversionistas y Estados (CIADI)⁹ y la suscripción de Tratados Bilaterales de protección de Inversiones (TBI) y Tratados de Libre Comercio (TLC), entre otros instrumentos internacionales. Cabe señalar que los TBI se firman por plazo determinado, aunque normalmente se renuevan, en cambio los TLC son a plazo indeterminado (Ver cuadro 3).

Incluso el mecanismo de integración priorizado por la Cancillería y la Presidencia de la República - responsables de la política exterior del Estado¹⁰ - es la Alianza del Pacífico que basa su mecanismo de adhesión precisamente en la suscripción de Tratados de Libre Comercio (TLC), cuyo modelo es el TLC con Estados Unidos que contiene un capítulo de inversión y utiliza al CIADI como el mecanismo de solución de controversias¹¹. Todos los actuales miembros de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú) tienen TLC con Estados Unidos, Canadá, Centroamérica,

⁹ El Perú es un estado contratante del CIADI. El 4 de septiembre de 1991 suscribió el convenio del CIADI, pero fue el Congreso Democrático Constituyente (CCD) quien lo aprobó en 1993, año de dación de la constitución política con un régimen económico totalmente distinto a la de 1979. El instrumento de ratificación del CIADI fue depositado por parte de las autoridades peruanas el 4 de septiembre de 1993, y se encuentra en vigor para el Perú desde el 8 de septiembre de ese mismo año.

¹⁰ Tanto el presidente Ollanta Humala en su discurso del 28 de julio del 2014, como el Canciller Gonzalo Gutiérrez a pocos días de asumir el cargo, han señalado expresamente que uno de los mecanismos de integración que privilegian es la Alianza del Pacífico.

¹¹ El artículo 11.1 del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico señala: "El presente acuerdo marco quedará abierto a la adhesión de los Estados que así lo soliciten y tengan vigente un acuerdo de libre comercio con cada una de las partes".

Europa y negocian el TPP. Así, la política de integración peruana se haya influenciada por la política de inversiones.

De hecho, esta política de inversiones ha invadido el núcleo duro de otras políticas como la tributaria, la laboral o la ambiental, que quedaron supeditadas o funcionales a la primera. Bajo esa lógica se ha construido la arquitectura legal del modelo económico peruano. Las medidas para enfrentar la recesión económica del 2014 que flexibilizan condiciones laborales y ambientales son un buen ejemplo de esta concepción¹².

Ahora bien, la consagración al máximo nivel jurídico de la promoción y protección de inversiones (1993) es un punto de llegada de normas previas, también a inicios de los noventa, como el Decreto Legislativo N° 674 (Ley de Promoción a la Inversión Privada de las empresas del Estado) y el Decreto Legislativo 662 (Ley de estabilidad jurídica), ambas normas dadas en 1991 con rango de ley debido a una delegación de facultades del Congreso al Ejecutivo.

A partir de allí los convenios de estabilidad jurídica y los tratados bilaterales de inversión (TBI) empezaron a proliferar. Respecto a éstos, los primeros en firmarse fueron en 1991 con Tailandia y Suiza. En relación a los convenios de estabilidad jurídica es a partir de 1993 que se suscriben siendo los primeros con las mineras Quellaveco y Newmont entre otros. Hasta la actualidad se han firmado más de 600 convenios de este tipo. El último se firmó el 29 de agosto del 2014 con la empresa Odebrecht Latin Finance S.a.r.l domiciliada en Luxemburgo¹³.

Los convenios de estabilidad jurídica (CEJ) remiten a un proceso arbitral local para la solución de controversias en relación a sus estipulaciones, mientras que los TBI remiten al CIADI. Sin embargo en varios procesos de arbitraje en el CIADI, el tribunal de árbitros se ha referido a las normas contenidas en los CEJ. Por ejemplo en el Caso N° ARB/03/28 (Duke Energy contra el Perú) el CIADI determinó una violación del CEJ entre el Perú y Duke Energy Investment con sede en Bermuda¹⁴.

¹² El llamado paquetazo anti-ambiental y anti-laboral rebaja las multas a las infracciones de salud y seguridad en el trabajo, y las que deriven del proceso de fiscalización ambiental por ejemplo.

¹³ Un detalle no menor y que debe ser tomado con atención es que muchos convenios de estabilidad jurídica registrados en el sitio electrónico de Proinversión dan cuenta de que las personerías jurídicas utilizadas por la inversión para la suscripción de estos convenios están domiciliadas en los denominados paraísos fiscales como las Islas Caimán, las Islas Vírgenes, Bermuda, Luxemburgo y otros territorios que se caracterizan por su opacidad financiera y bajo nivel impositivo tributario.

¹⁴ "Mediante su Laudo del 18 de agosto de 2008, el Tribunal determinó que el Perú no era responsable frente a DEI (Duke Energy Investment) Egenor en cuanto a una parte muy importante de los reclamos presentados por este último. Sin embargo, con respecto al reclamo sobre la Determinación por Reevaluación de Activos ('DRA') concluyó que la SUNAT había violado la garantía de estabilidad tributaria hacia DEI Egenor y, a su vez, hacia DEI Bermuda. Asimismo, la mayoría de los miembros del Tribunal consideraban que la DRA constituía un incumplimiento por parte del Perú del deber implícito de buena fe hacia DEI Bermuda estipulado en el CEJ con DEI Bermuda. Como indemnización por la violación del CEJ con DEI Bermuda, el Tribunal ordenó al Perú que pagara a DEI Bermuda la suma de US\$ 18.440.746 más intereses simples." Decisión del Comité Ad Hoc en el proceso de anulación que interpuso el Perú contra el laudo arbitral.

3. Los TLC y el CIADI

Como vimos, muchos de los TLC además de desregular aranceles, establecen reglas bilaterales de protección de inversiones, las mismas que a su vez consolidan las que se establecieron en los Tratados Bilaterales de Protección de Inversiones (TBI). El valor agregado de los TLC en materia de protección de inversiones es que su vigencia es a plazo indeterminado, pues los TLC no tienen que ser renovados como los TBI, cuyo plazo de vigencia es normalmente de diez años.

En el caso del TLC Perú-Estados Unidos, el capítulo diez se encarga de establecer ventajas a los inversionistas (de una parte en el Estado de la otra parte) relacionadas con el trato nacional, el trato de nación más favorecida, la no imposición de requisitos de desempeño entre otros además de establecer el procedimiento y las reglas para la solución de controversias ante el CIADI, el CNUDMI (Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional) o con el acuerdo de las partes cualquier otra institución de arbitraje internacional¹⁵.

Un inversionista de origen norteamericano, según el TLC con Estados Unidos, puede demandar al Estado peruano sino logra resolver su controversia mediante consultas o negociación. Para ello debe notificar noventa días antes al Estado su intención de someter su reclamo al arbitraje cuando considere que ha sufrido pérdidas o daños como resultado de la violación de a) una obligación derivada del capítulo de inversiones del TLC, b) una autorización de inversión, o c) un acuerdo de inversión.

De igual manera, el TLC con Canadá adopta la misma fórmula aunque ampliando los supuestos de demanda por parte del inversionista. Asimismo, el TLC Perú-Singapur en su artículo 10.17 recoge tal cual el procedimiento ya establecido en los otros instrumentos. El CIADI y el CNUDMI son las instancias mencionadas.

¹⁵ Tratado de Libre Comercio Perú-Estados Unidos, artículo 10.16

Cuadro 2

TLC Perú Estados Unidos, Capítulo de Inversiones (Extracto sección B)

(...)

Sección B: Solución de Controversias Inversionista-Estado

Artículo 10.15: Consultas y Negociación

En caso de una controversia relativa a una inversión, el demandante y el demandado deben primero tratar de solucionar la controversia mediante consultas y negociación, lo que puede incluir el empleo de procedimientos de carácter no obligatorio con la participación de terceras partes.

Artículo 10.16: Sometimiento de una Reclamación a Arbitraje

1. En caso de que una parte contendiente considere que no puede resolverse una controversia relativa a una inversión mediante consultas y negociación: (a) el demandante, por cuenta propia, puede someter a arbitraje una reclamación en la que se alegue (i) que el demandado ha violado: (A) una obligación de conformidad con la Sección A, (B) una autorización de inversión, o (C) un acuerdo de inversión; y (ii) que el demandante ha sufrido pérdidas o daños en virtud de dicha violación o como resultado de ésta; y (b) el demandante, en representación de una empresa del demandado que sea una persona jurídica propiedad del demandante o que esté bajo su control directo o indirecto, puede, de conformidad con esta Sección, someter a arbitraje una reclamación en la que alegue (i) que el demandado ha violado: (A) una obligación de conformidad con la Sección A, (B) una autorización de inversión, o (C) un acuerdo de inversión; y (ii) que la empresa ha sufrido pérdidas o daños en virtud de dicha violación o como resultado de ésta, a condición de que el demandante pueda someter una reclamación bajo el subpárrafo (a)(i)(C) o (b)(i)(C) por la violación de un acuerdo de inversión solamente si la materia de la reclamación y los daños reclamados se relacionan directamente con la inversión cubierta que fue establecida o adquirida, o se pretendió establecer o adquirir, con base en el acuerdo de inversión relevante.

2. Por lo menos 90 días antes de que se someta una reclamación a arbitraje de conformidad con esta Sección, el demandante entregará al demandado una notificación escrita de su intención de someter la reclamación a arbitraje ("notificación de intención"). En la notificación se especificará: (a) el nombre y la dirección del demandante y, en el caso de que la reclamación se someta en representación de una empresa, el nombre, dirección y lugar de constitución de la empresa; (b) por cada reclamación, la disposición de este Acuerdo, la autorización de inversión o el acuerdo de inversión presuntamente violado y cualquier otra disposición aplicable; (c) las cuestiones de hecho y de derecho en que se funda cada reclamación; y (d) la reparación que se solicita y el monto aproximado de los daños reclamados.

3. Siempre que hayan transcurrido seis meses desde que tuvieron lugar los hechos que motivan la reclamación, el demandante puede someter la reclamación a la que se refiere el párrafo 1: (a) de conformidad con el Convenio del CIADI y las Reglas de Procedimiento para Procedimientos Arbitrales del CIADI, siempre que tanto el demandado como la Parte del demandante sean partes del Convenio del CIADI; (b) de conformidad con las Reglas del Mecanismo Complementario del CIADI, siempre que el demandado o la Parte del demandante, sean parte del Convenio del CIADI; (c) de conformidad con las Reglas de Arbitraje de la CNUDMI; o (d) si el demandante y el demandado lo acuerdan, ante cualquier otra institución de arbitraje o bajo cualesquiera otras reglas de arbitraje.

(...)

El primer proceso de demanda en el que se invocan las normas contenidas en el TLC Perú-Estados Unidos es el Caso N° UNCT/13/1. Si bien es un proceso arbitral que se ventila en la CNUDMI, el CIADI lo registra en su sitio electrónico e informa sobre su trámite. Se trata de la demanda interpuesta por Renco Group, Inc. (Estados Unidos) versus República del Perú en abril del 2011 por 800 millones de dólares.

Renco Group, que representa los intereses de la empresa minera Doe Run, alega que se ha violado “el artículo 10.5 del capítulo de inversiones del TLC entre el Perú y Estados Unidos, que establece el principio de nivel mínimo de trato, también conocido como trato justo y equitativo. Este artículo permite que los inversionistas extranjeros puedan apelar medidas o comportamientos de los actores estatales cuando consideren que existen diferencias en el trato por su condición de extranjero” (DE ECHAVE: 2013 p.40).

Este caso está pendiente de una resolución por parte del CNUDMI, junto a otros seis que esperan en el CIADI (Ver cuadro 5).

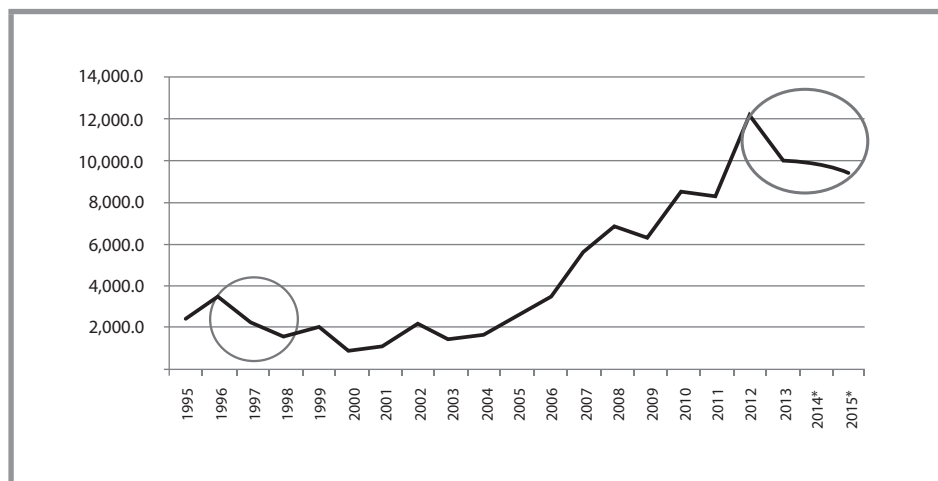
4. Resultados de la política de inversiones

¿Cuál es la relación entre esta política de inversiones y los flujos de inversión extranjera directa (IED) en el país? Según datos del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), los flujos de IED crecieron a una tasa promedio del 30 por ciento en el periodo 2004-2012. Sin embargo, a partir del 2013 se presentaría una tendencia de caída en la IED que se prolongaría al menos por los dos siguientes años, de manera análoga al periodo 1997-2003. (Ver Gráfico 1)

Tomando en cuenta que en el primer periodo señalado es el mismo del boom de los precios de los metales en los mercados internacionales de commodities, y que el segundo más bien corresponde al impacto de la crisis asiática con bajos precios, podemos afirmar que la política de protección inversiones que ejecuta el Perú tendría menor relación con los flujos de inversión que la que tiene el contexto externo. Es decir, el flujo de inversiones dependería en mayor medida de las condiciones internacionales y en menor medida de las ventajas otorgadas por un marco legal como los mecanismos de resolución de controversias.

Esto es de observar especialmente si consideramos el 40 por ciento de la IED en el Perú está dirigida a los sectores de minería, energía e hidrocarburos bastante sensibles a los precios internacionales. Asimismo, un argumento en este sentido es que el Estado Plurinacional del Bolivia ha aplicado una política diametralmente opuesta en materia de inversiones (nacionalización de recursos naturales, denuncia de TBI, denuncia del CIADI, retiro de negociaciones del TLC con Estados Unidos, etc.) y sin embargo, ha mostrado un dinamismo de flujos de inversión en estos mismos sectores durante el mismo periodo que el Perú. Es decir, el contexto de altos precios y capital disponible fue propicio para la llegada de IED, algo que al cambiar, repliega la inversión sin considerar tanto las políticas internas de inversión.

Gráfico 1
Flujos de Inversión Extranjera Directa en el Perú
(en millones de US\$)



Fuente: Proinversión con cifras del BCRP. Incluye reinversiones, aportes y otras operaciones de capital, y préstamos netos con la casa matriz. * Proyección del Reporte de Inflación del BCRP-diciembre 2013
 Elaboración: Propia

A esta altura del análisis es pertinente preguntarse si el otorgamiento de una excesiva protección a la inversión y al inversionista, que incluye la afectación de otras políticas públicas, y la cesión de soberanía en el arreglo de controversias es necesario para atraer IED.

Los costos derivados de atender demandas ante el CIADI no son pocos. Al menos cada proceso cuesta al Estado peruano – solo en los gastos de representación y defensa – cinco millones de dólares¹⁶ que son cubiertos por la parte que pierde el arbitraje o asumida por cada parte según disponga el tribunal arbitral.

¹⁶ Por ejemplo en el caso CIADI N° ARB/10/17 el Estado peruano declaró (21/02/2013) un total de US\$ 5'238,568.81 en concepto de costas, que incluyen los honorarios de letrados y peritos, y los adelantos al CIADI. Por su parte la demandante declaró costas por un total de US\$ 2'229,829.61

Cuadro 3

CIADI y TBI

El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) es un organismo del Banco Mundial que fue creado en 1966. El CIADI se encarga de establecer tribunales ad-hoc (se forman para cada caso y luego se disuelven) para dar trámite a las demandas que los inversionistas privados entablan contra los Estados.

De otro lado, los Tratados Bilaterales de Protección de Inversiones (TBI) también conocidos como convenios sobre promoción y protección recíproca de inversiones y otras denominaciones, son instrumentos jurídicos internacionales que vinculan a dos Estados a fin de proteger las inversiones privadas de una empresa de un país dentro de otro país. Hasta fines del 2012 se registraban 2,807 TBI firmados en todo el mundo, la mayor parte suscritos en la década de los noventa. (ECHAIDE 2012)

Según la Organización Mundial del Comercio, el Perú tiene convenios sobre promoción y protección recíproca de inversiones con 33 países: Argentina, Australia, Bélgica, Bolivia, Canadá, Chile, China, Colombia, Cuba, Dinamarca, Ecuador, El Salvador, España, Finlandia, Francia, Italia, Malasia, Noruega, Luxemburgo, Países Bajos, Paraguay, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Corea, Rumania, Singapur, Suecia, Suiza, Tailandia y Venezuela. Además ha incluido capítulos de inversiones en los Tratados de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, Chile, Canadá, Singapur, China, República de Corea, México, Panamá y Costa Rica, Guatemala y se están negociando capítulos de inversión en los TLC con Honduras y El Salvador, y en el TransPacífico Partnership (TPP) y la Alianza del Pacífico. (OMC 2013)

Los TBI y los capítulos de los TLC designan al CIADI como el mecanismo para atender las controversias entre el inversionista y el Estado.

5. Demandas al Perú por parte de inversionistas

En el 2012, la República Bolivariana de Venezuela se retiró de la competencia del CIADI, queriéndola resolver la mayoría de controversias entre inversionistas y Estados en todo el mundo. Con esta acción, Venezuela se sumó al Estado Plurinacional de Bolivia y la República del Ecuador, que hicieron lo mismo años atrás, y a México, Cuba y Brasil que jamás suscribieron el convenio del CIADI en esta parte del planeta. Sin embargo, no basta no haber firmado el tratado internacional que dio vida al CIADI o denunciarlo para librarse de él, pues si un país tiene un TLC o un Tratado Bilateral de Inversiones (TBI), de seguro que está sometido a la competencia de este panel de arbitraje. De allí que México, Ecuador o Bolivia tienen demandas aún pendientes en el CIADI. Y aunque Ecuador y Bolivia han denunciado también casi todos sus TBI, aún deben esperar algunos años para salir totalmente de la competencia del CIADI debido a la ultratractividad que alarga la vigencia de estas normas internacionales.

En buena cuenta, Venezuela se habría ido del CIADI debido a la gran cantidad de demandas que recibió, dos de las más grandes se deben a expropiaciones de activos de Exxon Mobil y Conoco Phillips. Ante la posibilidad de que el Perú haga lo mismo, es importante determinar cuántos procesos tiene el Perú concluidos en el CIADI, el resultado de los mismos y cuántos están pendientes.

Los casos del Perú en el CIADI que han concluido son: Compañía Minera Internacional (minera francesa de oro que participaba originalmente en Minera Yanacocha demanda en 1998), Lucchetti (fábrica de pastas chilena, 2003), Duke Energy (generación de energía estadounidense, 2003), Aguaytia Energy (empresa de propiedad de varias otras empresas estadounidenses de generación y transmisión eléctrica 2006), Convia (empresa argentina encargada de autopista en el Callao – peaje de Alex Kouri - 2010), Caraveli-Cotaruse I (empresa española de transmisión eléctrica, 2011), Isolux-Corsan (empresa española de transmisión eléctrica, 2012), todas ellas demandando al Perú, y el caso del Perú demandando a Caraveli-Cotaruse II (2013).

En el primer caso hubo un acuerdo de las partes para suspender el proceso; en el segundo, el CIADI se declaró no competente; en el tercero ganó parcialmente el inversionista (Duke) y el Perú pagó una indemnización y los costos del proceso; en el cuarto, quinto y sexto el CIADI negó en su laudo arbitral la reclamación del demandante, incluso ordenando el pago de las costas y costos al demandante¹⁷. En el penúltimo caso el Perú obtuvo un laudo favorable y en el último, como demandante, el Perú espera que se cumpla el laudo anterior (ver Cuadro 4).

¹⁷ "(...) en el Laudo emitido el 15 de abril de 2013, por el tribunal arbitral compuesto por Luis Olavo Baptista (Presidente), Alexis Moore y Horacio Griguera Naón, se rechazaron todas y cada una de las pretensiones de COTARUSE (Caso CIADI No. ARB/11/9), al considerarse, esencialmente, que el financiamiento por terceros del monto que requería COTARUSE para ejecutar las obras a las que se había comprometido, era un riesgo que le correspondía asumir a esa empresa y no al Estado peruano. (...) en el Laudo emitido el 21 de mayo de 2013, por el tribunal arbitral compuesto por Yves Derains (Presidente), Brigitte Stern y Eduardo Zuleta, se rechazaron todas y cada una de las supuestas violaciones al Tratado alegadas por CONVIAL (Caso CIADI No. ARB/10/2) e, inclusive, se condenó a CONVIAL al pago de las costas. (...) (CANTUARIAS: 2013)

Cuadro 4 Casos concluidos de arbitraje contra el Perú en el CIADI

Demandante y número de caso	Tema y monto demandado	Fecha de registro y acuerdo invocado	Fecha de constitución del Tribunal	Composición del Tribunal	Representante Inversionista	Representante Perú	Resultado del Proceso
República del Perú versus Caravelí Cotaruse Transmisora de Energía S.A.C.	Acuerdos de transmisión de energía eléctrica Perú demanda por US\$ 35.9 millones en base a laudo anterior	19/09/2013				-White & Case, Washington, DC, U.S.A. - Estudio Echecopar, Lima, Perú	El laudo del CIADI recogió el acuerdo al que llegaron las partes en el que el Perú obtiene su pretensión.
CIADI Caso N° ARB/13/24							
Isolux Corsán Concesiones S.A. versus República del Perú	Concesión de transmisión de energía eléctrica	15/02/2012	12/10/2012	Presidente: Hugo Perezcano Diaz (mexicano) Árbitros: Alexis Mourre (francés) y Horacio A. Grigera Naón (argentino)	-Shearman & Sterling, Paris, France -Payet, Rey, Cauvi Abogados, Lima, Peru	Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, Peru -White & Case, Washington, DC, USA - Estudio Echecopar, Lima, Peru	El laudo del CIADI ordenó pago a favor del Perú el pago de más de 3 millones de dólares por costos y gastos del proceso
CIADI Caso N° ARB/12/5	Isolux demanda por US\$ 11 millones	Acuerdo de Protección Recíproca de Inversiones (TBI) entre Perú y España					
Caravelí Cotaruse Transmisora de Energía S.A.C. versus República del Perú	Acuerdos de transmisión de energía eléctrica	15/04/2011	26/08/2011	Presidente: Luiz Olavo Baptista (brasileño) Árbitros: Alexis Mourre (francés) y Horacio A. Grigera Naón (argentino)	-Shearman & Sterling, Paris, France - Payet, Rey, Cauvi Abogados, Lima, Peru	- White & Case, Washington, DC, USA - Estudio Echecopar, Lima, Peru - Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, Perú	El CIADI negó en su laudo arbitral la reclamación del demandante, pero se inició otro proceso solo por Isolux Corsán.
CIADI Caso N° ARB/11/9	Demanda original de Isolux y Edelhor que pasó a caso 12/5 cuando Edelhor salió del caso	Acuerdo de Protección Recíproca de Inversiones (TBI) entre Perú y España					
Convial Callao S.A. and CCI - Compañía de Concesiones de Infraestructura S.A. versus República del Perú	Proyecto de construcción de autopista Convial demandó por US\$ 30 millones	02/02/2010 Convenio Bilateral de Protección de Inversiones (TBI) entre Perú y Argentina	23/07/2010	Presidente: Yves Derains (francés) Árbitros: Eduardo Zuleta (colombiano) y Brigitte Stern (francés)	Dechert, Paris, France	White & Case, Washington, DC, USA -Estudio Echecopar, Lima, Peru	El CIADI negó en su laudo arbitral la reclamación del demandante
CIADI Caso N° ARB/10/2							

Continúa

Cuadro 4
Casos concluidos de arbitraje contra el Perú en el CIADI

Demandante y número de caso	Tema y monto demandado	Fecha de registro y acuerdo invocado	Fecha de constitución del Tribunal	Composición del Tribunal	Representante Inversionista	Representante Perú	Resultado del Proceso
Aguaytia Energy, LLC v. Republic of Peru (ICSID Case No. ARB/06/13)	Generación y transmisión eléctrica Aguaytia demandó por US\$ 160 millones	17/07/2006 Convenio de Estabilidad Jurídica (CEJ) entre Perú y Aguaytia	27/03/2007	Presidente: Robert Briner (suizo) Árbitros: J. William Rowley (británico/canadiense) y Claus von Wobeser (mexicano)			El CIADI negó en su laudo arbitral la reclamación del demandante.
Duke Energy International Peru Investments No. 1 Ltd. versus Republica del Peru CIADI Caso N° ARB/03/28	Proyecto de generación de energía Duke demandó por US\$ 42 millones	Procedimiento original 24/10/2003 Convenio de Estabilidad (CEJ) Jurídica entre Duke y el Perú	03/06/2004	Presidente: L. Yves Fortier (canadiense) Árbitros: Guido Santiago Tawil (argentino) y Pedro Nikken (venezolano)			El laudo del CIADI determinó que el Perú era responsable en parte y le ordenó indemnizar al inversionista por 18.44 millones de dólares. El procedimiento de anulación interpuesto por el Perú no procedió y el país fue condenado a pagar costos del CIADI.
		Procedimiento de anulación 24/12/2008	Constitución del comité Ad hoc 04/03/2009	Presidente: Campbell McLachlan (neozelandés) Miembros: Dominique Hascher (francés) y Peter Tomka (eslovaco)			

Continúa

Cuadro 4 Casos concluidos de arbitraje contra el Perú en el CIADI

Demandante y número de caso	Tema y monto demandado	Fecha de registro y acuerdo invocado	Fecha de constitución del Tribunal	Composición del Tribunal	Representante Inversionista	Representante Perú	Resultado del Proceso
Industria Nacional de Alimentos, S.A. and Indalsa Perú, S.A. (antes Empresas Lucchetti, S.A. and Lucchetti Perú, S.A.) versus República del Perú.	Fábrica de pastas	Procedimiento original 26/03/2003	01/08/2003	Presidente: Thomas Buergethal (estadounidense) Árbitros: Jan Paulsson (francés) y Bernardo M. Cremades (español)			El CIADI se declaró incompetente para resolver el fondo porque el inversionista no probó esa relación procesal (TBI con Chile se suscribió posteriormente al conflicto). Asimismo, el proceso de anulación fue rechazado.
	Luchetti demandó por US\$ 160 millones	Tratado de Protección de Inversiones (TBI) entre Perú y Chile					
		Procedimiento de anulación 01/07/2005	Constitución del comité of Ad Hoc 17/11/2005	Presidente: Hans Danelius (sueco) Miembros: Andrea Giardina (italiana) y Franklin Berman (británico)			
Compagnie Minière Internationale Or S.A. versus República del Perú CIADI Caso Nº ARB/98/6	Proyecto de minería de oro	28/10/1998	07/06/2000	Presidente: Lan Brownlie (británico) Árbitros: Henri C. Álvarez (canadiense) y Keith Highet (estadounidense)			Arreglo aceptado por las partes y procedimiento suspendido a petición. Terminación del procedimiento expedida por el Secretario General el 23/02/2001 de conformidad con la Regla de Arbitraje 43
	Demandó expropiación indirecta	Tratado Bilateral de Inversiones (TBI) entre Francia y Perú					
		Proceso de rectificación 15/10/2007					

Fuente: CIADI
Elaboración: Propia

A cinco años del TLC con Estados Unidos: ¿Quién va ganando?

Como sabemos, quedan aún siete grandes casos pendientes de solución en tribunales internacionales hasta la fecha: Tza Yap Shum (Harina de pescado, 2007); Renée Rose Levy de Levi (empresa bancaria, 2011); Renée Rose Levy and Gremcitel S.A. (proyecto de desarrollo de propiedad en el morro solar, 2011); DP World (concesionaria del terminal sur del puerto del Callao, 2011), Pluspetrol Perú Corporation y otros (concesión de hidrocarburos, 2012); The Renco Group, Inc (Doe Run y el PAMA en La Oroya, 2013); y Bear Creek Mining Corporation (concesión minera, 2014). Todos ellos han demandado al Perú por más de tres mil millones de dólares en conjunto, lo que da como para repensar nuestra permanencia allí (Ver cuadro 5).

No obstante, hay otras empresas que vía los medios o a través de analistas anuncia su interés en presentar una demanda ante el CIADI. Es el caso de AFP Habitat que en virtud de los acuerdos comerciales y de inversiones entre Perú y Chile podría recurrir al arbitraje internacional debido al lucro cesante (utilidades dejadas de percibir), con la derogación de ley que obligaba a los trabajadores independientes a hacer ahorros previsionales.

Cuadro 5
Casos pendientes del Perú en el CIADI

Demandante y número de caso	Tema y monto demandado	Fecha de registro y acuerdo invocado	Fecha de constitución del Tribunal	Composición del Tribunal	Representante inversionista	Representante Perú	Situación del caso (septiembre 2014)
Bear Creek Mining Corporation (Canadá) versus República del Perú	Concesión minera US\$ 1,200 millones	18/08/2014 Tratado de Libre Comercio (TLC) Perú Canadá			-King & Spalding, New York, N.Y. & Houston, TX., U.S.A. -Miranda & Amado Abogados, Lima, Perú	-Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, Perú -Sidley Austin, Washington, D.C., U.S.A.	En espera (tras su nombramiento por el Demandante, Michael Pryles (australiano) acepta su nombramiento como árbitro el 21 de agosto de 2014)
CIADI Caso N° ARB/14/21							
The Renco Group, Inc.(EEUU) versus República del Perú	Compañía minera US\$ 800 millones	22/04/2013 Tratado de Libre Comercio (TLC) Perú Estados Unidos	08/04/2013	Presidente: Michael J. Moser (austriaco) Árbitros: L. Yves Fortier (canadiense) y Toby Landau (británico)	- King & Spalding, New York, NY and Houston, TX, U.S.A.	- White & Case, Washington, DC, U.S.A. - Estudio Echeopar, Lima, Peru	En espera (el Tribunal emite una resolución procesal referente a la comunicación escrita de una parte no contendiente de conformidad con el artículo 10.20.2 del TLC Perú-EEUU el 31 de julio de 2014)
CIADI Caso N° UNCT/13/1							
Pluspetrol Perú Corporation y otros versus Perupetro S.A.	Concesión de hidrocarburos US\$ 125 millones (que al menos el Estado dejaría de cobrar en tributos)	11/09/2012 Contrato de Licencia para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 88 entre Perupetro S.A. y Pluspetrol Perú y otros	11/02/2013	Presidente: Eduardo SIQUEIROS T. (mexicano) Árbitros: José Emilio Nunes Pinto (brasileño) y Bernardo M. Cremades (español)	-Weil, Gotshal & Manges, Washington, D.C., New York, NY, and Houston, TX, U.S.A. - Miranda & Amado Abogados, Lima, Peru	- Sidley Austin, Washington, D.C., U.S.A. - Estudio Navarro, Ferrero & Pazos, Lima, Peru	En espera (la parte demandada presenta una duplica sobre el fondo y una respuesta en la reconvencción el 6 de agosto de 2014)
CIADI Caso N° ARB/12/28							

Continúa

Cuadro 5
Casos pendientes del Perú en el CIADI

Demandante y número de caso	Tema y monto demandado	Fecha de registro y acuerdo invocado	Fecha de constitución del Tribunal	Composición del Tribunal	Representante Inversionista	Representante Perú	Situación del caso (septiembre 2014)
DP World Callao S.R.L., P&O Dover (Holding) Limited, and The Peninsular and Oriental Steam Navigation Company versus República del Perú	Acuerdo de concesión US\$ 200 millones	22/07/2011 Convenio de estabilidad jurídica (CEJ)	10/01/2012	Presidente: V.V. Veeder (británico) Árbitros: Francisco Orrego Vicuña (chileno) y Claus von Wobeser (mexicano)	- Cleary Gottlieb Steen & Hamilton, New York, NY, USA, Paris, France and Rome, Italy - White & Case, Washington, DC, USA - Estudio Echecopar, Lima, Perú	- Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, Peru - White & Case, Washington, DC, USA - Estudio Echecopar, Lima, Perú	Pending (the Respondent files a rejoinder on jurisdiction and the merits on July 30, 2014)
CIADI Caso N° ARB/11/21							
Renée Rose Levy and Gremcitel S.A. versus República del Perú	Proyecto de desarrollo de propiedad	24/06/2011	22/11/2011	Presidente: Gabrielle Kaufmann-Kohler (suizo) Árbitros: Eduardo Zuleta (colombiano) y Raúl E. Vinuesa (hispano-argentino)	- Fernando Olivares, Gremcitel S.A., Lima, Perú	- Comisión Especial 28933, Lima, Perú - Sidley Austin, Washington, D.C., U.S.A.	En espera (cada parte presente una declaración de gastos el 28 de marzo de 2014)
CIADI N° ARB/11/17	US\$ 2,500 millones						

Continúa

Cuadro 5
Casos pendientes del Perú en el CIADI

Demandante y número de caso	Tema y monto demandado	Fecha de registro y acuerdo invocado	Fecha de constitución del Tribunal	Composición del Tribunal	Representante Inversionista	Representante Perú	Situación del caso (septiembre 2014)
Renée Rose Levy de Levi versus República del Perú	Empresa bancaria	Procedimiento original: 20/07/2010	19/01/2011	Presidente: Rodrigo Oreamuno (Costarricense) Árbitros: Bernard Hanotiau (belga) y Joaquín Morales Godoy (chileno)	- Estudio Paitán & Abogados, Lima, Perú	- Sidley Austin, Washington, DC, U.S.A.	Resultado de Procedimiento: Laudo emitido el 26 de febrero de 2014; opinión disidente por árbitro Joaquín Morales Godoy.
CIADI Case N° ARB/10/17	US\$ 840 millones	Procedimiento de anulación: 10/05/2014	Constitución del Comité Ad hoc 15/08/2014	Presidente: John Townsend (estadounidense) Miembros: Andreas Bucher (suizo) y Hi-Taek Shin (coreano)	- Wöss & Partners, Washington, DC, U.S.A. - Winston & Strawn, Washington, DC, U.S.A.	- Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, Perú - Sidley Austin, Washington, DC, U.S.A.	En espera (Comité ad hoc constituido recientemente)

Continúa

Cuadro 5
Casos pendientes del Perú en el CIADI

Demandante y número de caso	Tema y monto demandado	Fecha de registro y acuerdo invocado	Fecha de constitución del Tribunal	Composición del Tribunal	Representante Inversionista	Representante Perú	Situación del caso (septiembre 2014)
Tza Yap Shum versus República del Perú	Empresa de producción de harina de pescado	Procedimiento original 12/02/2007	01/10/2007	Presidente: Judd L. Kessler (estadounidense)			Resultado del Procedimiento: Laudo dictado el 7 de julio de 2011.
CIADI Caso N° ARB/07/6	US\$ 20 millones	Tratado de Protección de Inversiones (TBI) Perú - Chinas		Árbitros: Hernando Otero (colombiano) y Juan Fernández-Armesto (español)			
		Procedimiento de anulación: 09/11/2011	Constitución del Comité Ad hoc	Presidente: Dominique Hascher (francés)	-Estudio Paitán & Abogados, Lima, Perú	-Sidley Austin, Washington D.C., U.S.A.	En espera (el Comité ad hoc celebró una audiencia de anulación en Washington los días 21 y 22 de marzo de 2014
			Constitución: 11/01/2012 Reconstitución: 11/12/2012 y 10/06/2013	Miembros: Donald M. McRae (canadiense-neozelandés) y Kaj Hobér (sueco)			

Fuente: CIADI
Elaboración: Propia

Los casos más riesgosos son los basados en los TLC con Canadá y Estados Unidos, es decir, el de Bear Creek Mining Corporation y el de Renco Group respectivamente. Ambos suman como mínimo US\$ 2,000 millones de dólares, los mismos que superan los recursos destinados por el Perú a todos los programas sociales y el presupuesto de varios sectores. Es más que un punto del Producto Bruto Interno Peruano (PBI).

6. El CIADI del Sur

La propuesta para que haya un Centro de Solución de Controversias Inversionista-Estado que dependa de la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR) proviene de las autoridades ecuatorianas, con el apoyo de la república argentina. No por nada son de los países más golpeados a la hora que el CIADI adscrito al Banco Mundial y otros paneles internacionales de arbitraje como CNUDMI, resuelven conflictos de inversionistas.

El 27 por ciento de los casos que están pendientes en el CIADI corresponden a América del Sur¹⁸. Sumado a los casos pendientes en Centroamérica y el Caribe (7 por ciento), la región soporta la mayoría de demandas de un inversionista en el CIADI (24 por ciento). Según la UNCTAD entre los primeros en la lista de países demandados en el mundo ante el CIADI figuran Argentina (53 demandas), Venezuela (36 demandas) y Ecuador (22 demandas). Bolivia está unos puestos atrás con 11 demandas.

La situación no es simple. La arquitectura legal que soporta a organismos como el CIADI, que para muchos una respuesta de las empresas transnacionales para proteger sus inversiones asentadas en diversos territorios, incluye no solo la adhesión a su convenio constitutivo, sino una maraña de Tratados Bilaterales de Protección de inversiones (TBI) y Tratados de Libre Comercio (TLC) que también reconocen a estos tribunales como los competentes en una controversia con la inversión.

Por eso, a pesar de que países Ecuador, Bolivia o Venezuela hayan denunciado el convenio constitutivo del CIADI, se ven en la necesidad de denunciar todos los TBI que tengan o no renovarlos, y tratar de sacar de cualquier acuerdo comercial y de inversión la posibilidad de otorgar competencia a los paneles de arbitraje. Sin embargo, tanto en el convenio del CIADI como en los TBI se establece una vigencia de diez años después de la denuncia del propio acuerdo, en el caso sobretodo de la competencia arbitral. Es lo que en derecho se conoce como ultractividad de una norma: sigue siendo eficaz por un tiempo más sin importar que ya no esté vigente¹⁹.

Según cifras de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador (SENPLADES), hasta 1995 el CIADI tenía tan solo cinco casos. Sin embargo, al 2010

¹⁸ Fuente: CIADI cifras a mayo del 2014.

¹⁹ En las negociaciones del TLC Japón-Australia, éste último pido la eliminación del mecanismo inversionista-Estado. Eso mismo está pasando en la negociación del acuerdo comercial que negocia Estados Unidos y la Unión Europea, pues Alemania se opone al mecanismo. En esa misma línea Sudáfrica ha denunciado todos sus TBI. Eso habla de un desprestigio del mecanismo.

los casos llegaron a 390, de los cuales el 39 por ciento eran demandas en contra de países de América Latina. Y dentro de ellos, los países de UNASUR concentraban nada menos que 117 casos. Es decir, precisamente cuando un país aplica políticas autónomas son castigados si impactan las ganancias o expectativas de ganancias de las corporaciones. Y en eso, los gobiernos “progresistas” que habían llegado a inicios de siglo están a la ofensiva.

Así, la Argentina del tándem Kirchner-Fernández, la Venezuela chavista y el Ecuador de la Revolución Ciudadana, son los países más demandados. Pero el caso ecuatoriano ha llegado a niveles en los que incluso se podría cuestionar la legitimidad del CIADI. Los casos de las petroleras Occidental (Oxy) y Chevron versus Ecuador así lo demuestran.

El 5 de octubre del 2012 el CIADI ordenó al Ecuador, mediante un laudo arbitral, pagar una indemnización de más de 2 mil 300 millones de dólares a favor de Oxy. A pesar de que el CIADI reconoció que la empresa violó el contrato de participación y la ley ecuatoriana al ceder sus derechos a otra empresa extranjera (canadiense) sin consentimiento del Estado ecuatoriano, declaró que la caducidad del contrato derivada de esta acción era desproporcionada (por más que lo establecía la ley y por tanto su impugnación correspondía a los tribunales nacionales) y equivalía a una expropiación que violaba el TBI Estados Unidos-Ecuador²⁰.

El incumplimiento declarado de OXY solo sirvió para que el CIADI reduzca la indemnización en un 25 por ciento al Estado ecuatoriano.

De igual manera, un laudo en el marco de CNUDMI condenó a pagar a Ecuador en 2013, una indemnización a la empresa Chevron-Texaco por la suma de 19 mil millones de dólares. Una cifra que supera el 50 por ciento del presupuesto ecuatoriano. El caso se origina en una demanda que interpusieron contra Chevron, las comunidades indígenas afectadas por la contaminación ambiental derivadas de las actividades de la petrolera en la Amazonía ecuatoriana.

A raíz de esta situación y sus antecedentes, el gobierno ecuatoriano emprendió cuatro medidas:

1. Denuncia del CIADI (2009) y de los TBI.
2. Promover un nuevo modelo de contrato de inversión.
3. La construcción de una nueva instancia de arbitraje internacional en el espacio de la UNASUR.
4. Y la propuesta de creación del convenio de inversiones para el desarrollo en el marco de Naciones Unidas.

²⁰ Es preciso mencionar que desde el 2009, el Ecuador había denunciado el convenio constitutivo del CIADI, pero la competencia del caso OXY se configura específicamente a través del tratado bilateral respectivo con Estados Unidos. La república ecuatoriana firmó en la década de los noventa 23 Tratados Bilaterales de Protección de Inversiones (TBI), en su mayoría con países desarrollados.

A partir del 2008, el Ecuador denunció once tratados bilaterales de inversión. Los doce restantes están con dictamen de inconstitucionalidad de la Corte Constitucional de ese país. Pero sin duda, la medida ecuatoriana más audaz es la propuesta de creación de una especie de CIADI del Sur²¹ en el 2012, tras el laudo de la OXY, aunque la propuesta ya era parte de la nueva arquitectura financiera regional que se empezó a discutir desde el 2006 cuando se lanzó la construcción del Banco del Sur²².

El CIADI del Sur viene tomando forma a través del Grupo de Trabajo de alto nivel para diseñar un mecanismo alternativo de arbitraje que supere sus deficiencias. En ese marco, el acuerdo de los países suramericanos incluye que se constituya un organismo independiente e imparcial del resto de países de UNASUR. Asimismo, que brinde asistencia jurídica a los miembros en controversias relacionadas con inversiones, incluyendo la representación y patrocinio legal. Que sea transparente en todas las etapas del proceso y que sus laudos garanticen los derechos de los inversionistas pero con respeto de la soberanía de los Estados.

Estos acuerdos iniciales han llegado hasta la elaboración de un borrador de convenio del CIADI de UNASUR. Sin embargo, ese documento según especialistas como el Dr. Javier Echaide es una copia textual del convenio del CIADI con lo cual no se protege a las comunidades ni otros afectados por las acciones de una corporación.

Según el documento, el CIADI de UNASUR tiene una orientación para ver diferencias entre los Estados miembros de la unión suramericana y sus nacionales.

TEXTO PROPUESTO POR GOBIERNO ECUATORIANO

Artículo 5: Jurisdicción del Centro

(...)

2. Podrán someterse a la jurisdicción del Centro:

2.1. Las siguientes controversias:

a) que pudieran originarse entre Estados Miembros de UNASUR;

b) que pudieran originarse entre un Estado Miembro de UNASUR y un nacional de otro Estado Miembro de UNASUR;

²¹ Se le da este nombre en alusión al Banco del Sur también propuesta de los gobiernos progresistas en el marco UNASUR.

²² La nueva arquitectura financiera regional constaba de cinco patas: Banco del Sur, Fondo del Sur, Unidad de Cuentas (lo que se convertiría en el Sucre para los países ALBA), Central de Riesgos del Sur y el Ciadi del Sur. De todas estas propuestas, el Banco del Sur tiene una comisión propia integrada por los siete países fundadores y ya avanzó hasta la ratificación del convenio constitutivo aunque su lanzamiento está en la congeladora. El tema del Fondo del Sur y la Unidad de Cuentas se viene discutiendo en el marco del Grupo de Trabajo de Integración Financiera (GTIF) del Consejo Económico Financiero de UNASUR cuya discusión está estancada. El tema de la central de riesgos no está en agenda y lo del Ciadi del Sur ha generado un propio grupo de trabajo a la interna de UNASUR y ya se encuentra en circulación una propuesta en calidad de borrador, elaborada por el gobierno ecuatoriano, precisamente por el ministerio de Economía y Finanzas.

c) que pudieran originarse entre un Estado Miembro de UNASUR y un tercer Estado no Miembro de UNASUR, de conformidad con el numeral 3 del presente artículo;

d) que pudieran originarse entre un tercer Estado no Miembro de UNASUR y un nacional de otro Estado que sea Miembro de UNASUR, de conformidad con el numeral 3 del presente artículo; y,

e) que pudieran originarse entre un Estado Miembro de UNASUR y un nacional de otro Estado que no sea Miembro de UNASUR, de conformidad con el numeral 3 del presente artículo;

2.2. Situaciones en los casos de los literales b), d) y e) del numeral 2.1.

3. En una primera etapa, la jurisdicción del Centro estará limitada a los casos previstos en los supuestos a) y b).

(...)

Como decíamos, una de las críticas que se han expresado es que se ha hecho un copy-paste del Ciadi oficial en muchos aspectos. Aunque aún se espera que en el marco de UNASUR se abra el espacio para reorientar la propuesta e introducir modificaciones.

Lo cierto es que la aprobación del CIADI del Sur no marcha a paso ligero. Podría decirse que el proceso viene muy lento e incluso está atrasado. Si bien, es una iniciativa de Ecuador con beneplácito de Argentina, Brasil podría oponerse en el entendido de su resistencia a dotar a UNASUR de mayores márgenes de supranacionalidad. Recordemos que fue el gigante brasileño el que impuso durante la constitución de la unión regional en Brasilia (2008), la adopción de todos los acuerdos por consenso al interior del bloque. Itamaraty nunca está dispuesta a que una estructura internacional les marque la pauta, menos en su espacio geográfico vital: Suramérica.

Sin embargo, hay quienes piensan que un CIADI del Sur que sea replica del original adscrito al Banco Mundial, podría garantizar a las empresas brasileñas que operan en la región cierta garantía para defenderse en caso de excesos del poder de turno en los países suramericanos y no pasar por sus cortes nacionales de justicia. Allí está el caso Odebrecht en Ecuador e incluso en el Perú el caso del lote 58 y Petrobras.

Un CIADI controlado por Brasil podría sonar útil. Con todo, Brasil nunca adhirió el convenio del CIADI, no tiene TBI o TLC alguno en el que reconozca la competencia del CIADI o a cualquier panel internacional de arbitraje. Las controversias con la inversión extranjera se resuelven en sus tribunales nacionales.

A eso se llama la doctrina Calvo, por la cual la jurisdicción en estos caso debe ser la nacional. Ahora bien, aún no hay claridad ni información disponible de cuándo se va a seguir discutiendo el documento de CIADI del Sur y sobre todo cuál es su horizonte. Sin embargo, no es la única iniciativa de Ecuador que busca golpear a estos mecanismos inversionista-Estado.

Mediante Decreto Presidencial N° 1506 del 6 de mayo del 2013, Rafael Correa creó la “Comisión para la Auditoría Integral Ciudadana de los Tratados de Protección recíproca de Inversiones y del Sistema de Arbitraje Internacional en Materia de Inversiones (CAITISA), adscrita a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo con sede en la ciudad de Quito” (Art. 1).

El objetivo central de esta comisión cuya composición es nacional e internacional y está presidida por el jurista colombiano Carlos Gaviria (ex presidente de la Corte Constitucional de ese país y también del Polo Democrático Alternativo) e integrada por expertos de varios países de la región, es “examinar y evaluar: i) el proceso de firma y negociación de los tratados bilaterales de protección recíproca de inversiones (TBI) y otros acuerdos de inversión suscritos por el Ecuador y las consecuencias de su aplicación, ii) el contenido y compatibilidad de estos tratados con la legislación ecuatoriana; iii) la validez y la pertinencia de las actuaciones y los procedimientos adoptados y los laudos y decisiones emitidos por los órganos y jurisdicciones que son parte del sistema de arbitraje internacional en materia de inversiones que han conocido procesos arbitrales en contra del Ecuador, con el fin de determinar la legalidad, legitimidad y licitud de sus decisiones e identificar inconsistencias e irregularidades que hayan provocado o puedan provocar impactos al Estado ecuatoriano en términos económicos, sociales y ambientales, y a los pueblos y nacionalidades (...)”. (Artículo 2)

La CIATISA guarda la misma lógica que la auditoría de la deuda ecuatoriana del 2007 (Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público – CAIC), que permitió al gobierno la recompra de bonos del mercado secundario y un aparente ahorro de miles de millones de dólares, aunque ahora el gobierno ecuatoriano haya tenido que hacer pagos por esa deuda a fin de reinsertarse en el mercado financiero mundial. No obstante, la auditoría de la deuda puso en negro sobre blanco algunas irregularidades en el manejo de la deuda pública que le permitieron al Ecuador repudiar una parte y abrir un proceso de negociación. Esa misma estrategia parece trasladarse a la CAITISA. Es decir, tener un documento jurídico que permita repudiar las decisiones del CIADI y UNCITRAL especialmente en los casos Chevron y Oxy.

La CAITISA recién ha tomado forma bien entrado el segundo semestre del 2013. Por ahora sus miembros se han centrado en las inconsistencias jurídicas de los TBI y los problemas de vigencia de la arquitectura legal del CIADI. Es decir, la comisión ha empezado por el rigor jurídico en la relación Estado-CIADI. De igual modo, la comisión está analizando cada uno de los TBI que aún están en vigencia en el Ecuador.

Otro proceso en curso, que no se desarrolla propiamente en el marco UNASUR, tiene que ver con el impacto de las inversiones extranjeras. Se trata de la Conferencia Gubernamental de Países Afectados por Transnacionales. También la ha impulsado Ecuador y por ahora está circunscrita a los países del ALBA, más República Dominicana y Argentina.

La propuesta que elaboró Ecuador, República Dominicana y Bolivia para crear un Observatorio del Sur sobre Transnacionales se discute en esta instancia. Ese es el gran proyecto del gobierno ecuatoriano que quiere perfilarse intergubernamental a nivel de todo el sur: América Latina, Asia y África. Es decir, podría tener un perfil más CELAC o incluso G-77, si bien aún no se ha discutido en el seno de esos bloques. Ecuador quiere comprometer a más gobiernos para definir la estructura del observatorio.

También es de rescatar, la iniciativa del gobierno ecuatoriano en Ginebra, al plantear en la reciente reunión del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas un estatuto vinculante para las transnacionales. Eso se venía preparando desde hace algunos meses. Se trata de un instrumento vinculante de Naciones Unidas para vincular a las transnacionales y a los derechos humanos en el ámbito de las inversiones. La resolución fue aprobada y la discusión en Naciones Unidas se ha abierto.

Ahora bien, no solo es Ecuador, Argentina, Bolivia y Venezuela quienes plantean una revisión del mecanismo Inversionistas-Estado. Veamos, Indonesia anunció el retiro del CIADI en abril de 2014; Sudáfrica denunció en el 2010 sus TBI con Bélgica y Luxemburgo, en 2013 denunció su TBI con Alemania, y además anunció la no renovación de todos los demás; Australia, por recomendación de su Comisión de Productividad ha anulado la posibilidad de demandas internacionales inversionista-Estado, ese país anunció en 2011 que no negociaría acuerdos comerciales con ese mecanismo inversionista; India a inicios del 2013 empezó a revisar sus 82 TBI por recomendación de su Departamento de Política Industrial; Colombia anunció a inicios del 2014 el cambio de su postura para excluir el mecanismo de solución de controversias de la negociación de sus acuerdos comerciales; y China se rehúsa a firmar TBI u otros acuerdos con la cláusula de arbitraje internacional Inversionista-Estado²³.

El Perú por cierto está muy alejado de estas opciones. Lo más cercano se planteó en el gabinete presidido por Salomón Lerner de agosto a diciembre del 2011 cuando buscó explorar alternativas con sus asesores para salir del CIADI, ante la presión de Telefónica por renovar su contrato con el Estado sin atender la acotación tributaria hecha por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). Y si bien esa ruta quedó cancelada con los posteriores gabinetes, la posibilidad de revisar la política de inversiones y plantear actos como salir del CIADI y apuntar a otra arquitectura sigue vigente.

²³ Javier Echaide: Taller de Pensamiento Jurídico en Ecuador para Avanza País. Agosto 2014

Bibliografía

CANTUARIAS, Fernando

2009 *Algunos apuntes acerca del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI)*. Lima: Revista Peruana de Derecho de la Empresa

CANTUARIAS, Fernando

2013 *Dos fallos internacionales positivos para el Perú que han pasado desapercibidos*. Lima: Lex Arbitri

CARBAJAL, Christian

2012 *Tratamiento del arbitraje entre inversionistas extranjeros y Estados en Tratados de Libre Comercio y Convenios de Inversión: el caso Perú*. Lima.

CARNERO, Ena

2008 *La materia arbitral en la nueva ley de arbitraje y en los tratados de inversiones suscritos por el Perú*. Lima

CIADI

2014 Lista de Estados contratantes y signatarios del Convenio del CIADI al 11 de abril del 2014

DE ECHAVE, José y Emma GÓMEZ

2013 *Doe Run vs. Perú, lecciones de una demanda injusta*. Lima: Red GE

DECRETO LEGISLATIVO 662

1991 Otorgan un régimen de estabilidad jurídica a las inversiones extranjeras mediante el reconocimiento de ciertas garantías.

EBERHARDT Pía y Cecilia OLIVET

2012 *Cuando la injusticia es negocio*. Bruselas/Amsterdam: TNI

ECHAIDE, Javier

2013 *El derecho humano al agua potable y los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones*. Tesis doctoral. Buenos Aires: UBA

LEY NÚMERO 28933

2009 Ley que establece el sistema de coordinación y respuesta del Estado en controversias internacionales de inversiones.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

2013 *Examen de las políticas comerciales: informe del Perú*. OMC

RICAURTE, Catherine

2009 *Criterios para la construcción de un sistema de solución de controversias en materia de inversiones que perfeccione el mecanismo aplicado por el CIADI*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.

ROSATTI, Horacio

2003 *Los Tratados Bilaterales de Inversión, el arbitraje internacional obligatorio y el sistema jurídico argentino*. Declaración del procurador del Tesoro de la Nación Argentina.

TRATADO DE LIBRE COMERCIO PERÚ-EEUU

2006 Capítulo 10.

Avances y retrocesos en materia laboral a cinco años del TLC entre Perú y EE.UU.

Julio Gamero¹

Rodolfo Bejarano / Ivonne Méndez²

Introducción

El documento plantea dos objetivos. Por un lado, se busca visibilizar el impacto del TLC con Estados Unidos en el desarrollo y evolución de la protección de los derechos laborales fundamentales contemplados por ambas partes en el capítulo laboral del acuerdo. Estos derechos son: la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Y, por otro lado, a partir del análisis cuantitativo, se pretende dar cuenta de los cambios producidos en el ámbito laboral. Cabe señalar que el énfasis de la evaluación del impacto jurídico y cuantitativo se centrará en dos sectores industriales: agroindustrial y textil.

El documento está ordenado de la siguiente manera. En un primer capítulo se presenta el contexto económico mundial caracterizado por la apertura comercial de los Estados, y la situación particular de los diversos acuerdos comerciales que ha firmado el Perú y que contienen explícitamente un capítulo laboral. En un segundo capítulo se empieza a dar cuenta de los cambios organizativos a nivel del Estado a partir de las negociaciones y entrada en vigencia del tratado. En el tercer capítulo se presentan las tendencias de cambios normativos de los derechos fundamentales laborales previamente mencionados. En la cuarta sección, se aborda el tema del empleo a partir de la entrada en vigencia del tratado. Finalmente, en la quinta sección se señalan algunos datos para denotar los cambios en los sectores agro industrial y textil.

¹ Economista y consultor especialista en temas laborales

² Asistentes de investigación

1. Contexto y apertura comercial

Desde hace algunas décadas se ha experimentado a nivel regional y mundial un proceso de liberalización económica, caracterizado por la apertura económica y comercial de los países. Esto con la finalidad de mejorar el rendimiento económico de las naciones, e impulsar el desarrollo de las mismas. Además, estos acuerdos han encontrado su justificación en la búsqueda de satisfacción de demandas de las poblaciones.

Históricamente nuestro país se ha relacionado frecuentemente con muchos otros países, a través de alianzas, tratados y acuerdos que han dinamizado el intercambio comercial de bienes y servicios. No obstante, actualmente estamos viviendo un fenómeno sin precedentes, así pues, de acuerdo a la información del Ministerio de Turismo y Comercio Exterior, existen diecinueve acuerdos en vigencia, dos por entrar en vigencia y cinco en negociación. (Ver Anexo 1)

Los acuerdos que actualmente se encuentran en vigencia abordan diversas disposiciones, no obstante, a pesar de la diversidad, se pueden evidenciar algunas tendencias en la predominancia de las mismas. Estas son las siguientes: el tratamiento arancelario preferencial, la cooperación aduanera, el régimen de origen, el acceso a mercados, las medidas sanitarias, zoosanitarias y fitosanitarias, la promoción y defensa comercial, la solución de controversias, las inversiones, las políticas de competencia, la administración del acuerdo, entre otros. Después de haber realizado una revisión de los acuerdos en vigencia, se puede señalar que del total solo seis consideran la dimensión laboral entre las disposiciones negociadas.

Los acuerdos que abarcan la dimensión laboral son el Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos, el Acuerdo de Libre Comercio entre Perú y Chile, el Tratado de Libre Comercio Perú – Canadá, el Tratado de Libre Comercio entre el Perú y China, el Acuerdo de Libre Comercio entre el Perú y Corea y, finalmente, Acuerdo Comercial entre Perú y la Unión Europea. Cada acuerdo tiene particularidades respecto a la dimensión laboral (Ver Anexo 2), sin embargo se pueden resaltar ciertas generalidades, como los principios que subyacen a los tratados y acuerdos y especialmente respecto a las estrategias para abordar el tema laboral. En ese sentido, respecto a los principios, estos básicamente se centran en el respeto a los derechos fundamentales de la OIT, y naturalmente al respeto a la normativa laboral de cada país. Por otro lado, respecto a las estrategias implementadas por las partes, estas en algunos casos se basan en la creación de órganos tales como Consejos de Asuntos Laborales, o Consejos Ministeriales. Encargados básicamente de garantizar el cumplimiento del tratado. Además, otras naciones han optado por implementar un Memorándum de entendimiento sobre cooperación laboral, en donde se hace explícita las maneras en que brindarán capacitación las partes, y velarán por el cumplimiento de la normativa laboral.

En balance, se ha experimentado un fenómeno de gran apertura comercial y liberalización de la economía que ha generado una serie de impactos en diversos sectores de la sociedad, entre los cuales se encuentra la dimensión laboral. Estos cambios, y el desarrollo de este fenómeno en nuestro país responden a una apuesta política por fomentar un crecimiento económico basado en el intercambio comercial de diversos bienes y servicios sin que ello haya venido acompañado de modificaciones en los regímenes laborales especiales como el de textil –confecciones y el de agro exportación. Ello acaba reforzando la asociación entre flexibilización y desprotección laboral con acuerdos de libre comercio.

2. Actores y cambios organizacionales

En el presente capítulo se presentarán los diversos cambios organizacionales acaecidos en la esfera estatal, en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, acontecidos a raíz de la firma del tratado. Estos se centran, básicamente, en la creación de la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo, la SUNAFIL, el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE) y el Consejo de Asuntos Laborales.

2.1 Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo

Esta Dirección es el órgano responsable de formular las políticas públicas de ámbito nacional orientadas a la promoción de la libertad sindical, la erradicación del trabajo forzoso, la erradicación del trabajo infantil, la igualdad de oportunidades y no discriminación, entre otros derechos fundamentales en el trabajo; así como, en materia laboral para el cumplimiento de la regulación del sector salud en la relación de trabajo y en materia de seguridad en el trabajo y bienestar social, incluyendo la prevención y protección de riesgos ocupacionales.

La dirección fue creada en el 2009. Esta dirección fue una propuesta de OIT para agilizar el tema de los derechos fundamentales laborales y darle un enfoque especializado. En el año 2009 se llevó a cabo una reforma del Reglamento de Organización y Funciones del MTPE que tenía diferentes fines, pero en la cual se incluyó la creación de la Dirección. En esta coyuntura de cambios se incluyó en la reforma diversas modificaciones que el acuerdo del TLC con Estados Unidos demandaba, y otros.

Desde su creación, la Dirección como organización se ha enfrentado con una seria de retos tanto internos como externos. Los retos internos se relacionaban con la búsqueda por lograr tener una identidad dentro del propio Ministerio y en contar con pocos recursos para trabajar. Esto imposibilitaba que se desarrollen cinco líneas de políticas (por los cuatro derechos fundamentales y el de salud y seguridad en el trabajo), por lo que se optó por la estrategia de trabajar en todos pero enfocar los esfuerzos en algunos. Inicialmente, durante los años 2011 y 2012 los esfuerzos se orientaron a trabajar el tema de Trabajo Infantil, en el periodo 2012-2013 se

centraron los esfuerzos en abordar el tema de Trabajo Forzoso y durante el 2013 – 2014 se enfocó el esfuerzo por trabajar el tema de Salud y Seguridad en el trabajo.

Por otro lado, el reto externo era posicionar esos temas en otros sectores bajo el liderazgo del Ministerio de Trabajo. Lo que se hizo fue asumir el liderazgo práctico. Fue así que lograron un fuerte involucramiento en el tema de trabajo infantil. El MTPE a través de la Dirección hizo una labor de incidencia para que dicho tema aparezca claramente en la estrategia “Incluir para Crecer”. Además, para que el Ministerio de la Mujer y Desarrollo le diera importancia al trabajo infantil. Fue así que a través de estas iniciativas, con el paso del tiempo, la Dirección logró consolidarse y posicionarse como el organismo encargado de otorgar las directrices en materias de Derechos Fundamentales.

Finalmente, en balance³, se considera que aún hay un extenso camino por recorrer en estas materias. Y si bien han logrado consolidarse esfuerzos y comprometer cada vez más a diversos sectores del Estado, todavía existe social y laboralmente una problemática muy amplia a mejorar.

2.2 Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL

De acuerdo a la misión de SUNAFIL⁴, este es un organismo técnico responsable de promover y vigilar el cumplimiento de las normas laborales, favoreciendo así la formalidad y productividad en el Perú. Las principales funciones que SUNAFIL debe cumplir se encuentran relacionadas a la supervisión del cumplimiento de la normativa laboral, ejecutando tareas de fiscalización; a la aprobación de políticas institucionales en materia de inspección del trabajo; la formulación de disposiciones normativas de su competencia; el fomento de actividades de promoción de las normas laborales; el brindar asistencia técnica especializada en su ámbito de competencia, entre otros. Con la finalidad de alcanzar el cumplimiento de sus funciones y propósitos, SUNAFIL está organizado por un Consejo Directivo, responsable de las políticas institucionales y de la dirección de la entidad; y por un Tribunal de Fiscalización Laboral, que actúa como un órgano resolutorio con independencia técnica.

En balance, la creación de SUNAFIL ha representado una apuesta política por otorgarle mayor importancia a la fiscalización como mecanismo de vigilancia y supervisión en el actuar del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Al otorgarle un énfasis a este mecanismo, se deja de lado algunos otros como prevención de conflictos y fortalecimiento de derechos vulnerables. No obstante, frente a la situación en la que se encuentran algunos derechos, cualquier apuesta resulta apropiada. Ahora bien, existe expectativa respecto al rol que desempeñará SUNAFIL en el contexto actual.

³ Edgardo Balbín, ex Director General de la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo.

⁴ Ver al respecto, <http://www.sunafil.gob.pe/acerca-de-sunafil/sunafil/>

2.3 Consejo de Asuntos Laborales

En el capítulo laboral del acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, se planteó la creación del Consejo de Asuntos Laborales⁵, el cual debía estar integrado por los representantes de las Partes de nivel Ministerial o delegados de los mismos. Otros lineamientos que planteó el Acuerdo con respecto al Consejo son los siguientes: que este se reúna dentro del primer año desde la fecha de entrada en vigor y, a partir de entonces, tan seguido como lo considere necesario.

Respecto al Acuerdo, el Consejo debería cumplir las siguientes funciones: supervisar la implementación y revisar el avance del capítulo laboral, incluyendo las actividades del Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades establecido en el Artículo 17.6 del mismo acuerdo; preparar informes, si es apropiado, sobre asuntos relacionados con la implementación del capítulo, y ponerlos a disposición del público; esforzarse por resolver los asuntos de que trata el capítulo; y realizar cualquier otra función que las partes puedan acordar.

Respecto a la dinámica del Consejo, se estableció que todas las decisiones se adoptarán por consenso y se harán públicas, a menos que el Consejo decida algo distinto. Todas las reuniones incluirán una sesión en la que los miembros del Consejo tengan la oportunidad de reunirse con el público para discutir asuntos relacionados con la implementación de este Capítulo. Esto cambiaría si es que el Consejo lo decidiera así.

Cada Parte designará una unidad dentro de su Ministerio de Trabajo, o entidad equivalente, que servirá de punto de contacto con las otras Partes y con el público. Además, cada Parte podrá convocar un comité nacional de trabajo consultivo o asesor, o consultar uno ya existente, integrado por representantes de sus organizaciones de trabajadores y de empresarios, y de otros miembros de su sociedad, para que presenten sus puntos de vista sobre cualquier asunto relacionado con este Capítulo.

Cabe señalar que la primera reunión del Consejo de Asuntos Laborales se llevó a cabo en el año 2010, acordándose que se programarían reuniones anuales del Consejo. No obstante, esto no se dio de tal manera, siendo así que la segunda reunión del taller se llevó a cabo recién en octubre del presente año⁶. Por otro lado, respecto a las funciones del Consejo, estas no se han estado cumpliendo a cabalidad, y muchos personajes de sectores involucrados al ámbito laboral consideran que el rol que cumple el Consejo es meramente consultivo e informativo en ciertos casos.

En conclusión, si bien el capítulo laboral del acuerdo comercial con Estados Unidos representó un hito sin precedentes cuando se firmó, su cumplimiento en ciertos

⁵ Mayor información en

http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/44311/Previsiones_laborales_de_los_tratados_de_libre_comercio_Peru.pdf ; http://www.santivanez.com.pe/publicaciones/Cecilia_Azerrad/Tesis_final.pdf, http://www.cepes.org.pe/apc-aa/archivos-aa/a6f6bae6efa968397aff3016c880508e/FERNANDEZ_MALDONADO_Estandares_laborales_TLC_Peru_EEUU_y_AdA_UE_CAN_RedGE.pdf

⁶ Ver al respecto,

http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/comunicados/2014/COMUNICADO_CONJUNTO_APC_PERU_USA_2014.pdf

aspectos, como el establecimiento del Consejo de Asuntos Laborales - mecanismo del cual se tenían muchas expectativas - no ha sido respetado a cabalidad. Esto, principalmente, porque su funcionamiento depende en gran medida de la voluntad política de las partes.

3. Derechos Fundamentales, Cambio Normativo y Principales Acciones

Este capítulo busca dar cuenta de los derechos fundamentales laborales contemplados en todos aquellos acuerdos que incluían la dimensión laboral y que han sido previamente mencionados, específicamente el acuerdo comercial con los Estados Unidos. Además, el capítulo también tiene como objetivo evidenciar el cambio normativo y en el tratamiento y abordaje de los derechos que se ha presentado en el contexto de la firma y entrada en vigencia del Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos.

Estos derechos fundamentales corresponden a la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (1998) y son los siguientes:

- a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y
- d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Desde hace algunos años, la tendencia desde la Dirección General de Derechos Fundamentales ha sido darle mayor énfasis a la protección de ciertos derechos, que permitan posicionar a la Dirección y al Ministerio como principales entes garantes de la vigilancia y promoción de estos derechos. A continuación se presentarán los diversos cambios y acciones que se han suscitado en torno a los derechos fundamentales, en el contexto particular previamente señalado.

a) La libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva

Este es el derecho fundamental en el que se han presentado menos cambios desde las negociaciones del TLC con Estados Unidos (Ver Anexo 3). Como se señaló previamente, la principal razón por la que no se presentaron muchos cambios en esta materia es porque la acción sindical resulta un elemento problemático para políticos y empresarios, en tanto se suele considerar que las demandas que realizan los trabajadores a través de estas asociaciones perjudican a la clase empresarial. Es decir, entre trabajadores y empresarios existen tensiones permanentes debido a

intereses contrapuestos. Frente a este dilema de intereses, la clase política resuelve el conflicto a favor de la clase empresarial. La motivación que poseen las autoridades y gobernantes se desprende de la idea de país y de desarrollo bajo la que actúan.

Cabe mencionar, que la Dirección General de Derechos Fundamentales y Salud y Seguridad en el trabajo ha tenido intenciones de profundizar en las mejoras de este derecho, pero con poco éxito. Recientemente, apostó por elaborar un proyecto modificador de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, lamentablemente esta apuesta no se concretó debido a las diversas presiones y tensiones existentes en el sistema de toma de decisiones políticas del gobierno. Por lo tanto, frente a un contexto un tanto complicado, la Dirección optó por otorgar directrices y lineamientos a diversas direcciones del MTPE encargadas de resolver procedimientos laborales, otorgándoles, de esta manera, criterios que estén más acordes al derecho fundamental.

Por otro lado, diversos organismos no gubernamentales han realizado una serie de acciones y proyectos que buscan promover el fortalecimiento y promoción de las organizaciones sindicales. Entre los principales se encuentran los proyectos liderados por Solidarity Center con financiamiento de USAID y US DOL. Actualmente, el proyecto vigente es el siguiente: "Fortaleciendo Sindicatos para Promover los Derechos Laborales de los Trabajadores Vulnerables en el Perú". Asimismo, se encuentra el Programa País en el marco del enfoque de cooperación sindical impulsado por el FNV en su Programa de Cofinanciamiento Sindical 2013-2016 y corresponde específicamente a su Programa I (Sindicatos más fuertes, Mejor trabajo). Esto coordinado por el Instituto de Estudios Sindicales (IESI).

b) La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio

Este es uno de los derechos fundamentales que con el paso del tiempo ha sido abordado con mayor intensidad, generándose una serie de iniciativas y cambios que buscan, en primer lugar, visibilizar la problemática que representa el trabajo forzoso y obligatorio en sus diversas manifestaciones y generar acciones que ataquen dicho problema (Ver Anexo 4). Así, por ejemplo, el principal instrumento elaborado por la Dirección son los planes nacionales para la lucha contra el trabajo forzoso.

Por otro lado, más allá de la búsqueda por visibilizar el problema y concientizar a la sociedad y a las autoridades estatales, existía por parte de la Dirección General de Derechos Fundamentales un interés por generar data objetiva (indicadores cuantificadores) que permita evidenciar las diversas aristas del fenómeno. De esta manera se logró formar una alianza con un proyecto de Brasil, para que apoye el tema de recolección y sistematización de data sobre el tema en nuestro país: "Consolidando y Difundiendo esfuerzos para combatir el Trabajo Forzoso en Brasil y Perú". Este, actualmente, se encuentra en ejecución.

c) La abolición efectiva del trabajo infantil

Este es uno de los derechos fundamentales que ha sido trabajado con mayor intensidad a lo largo del tiempo y por diversas organizaciones e instituciones estatales y no estatales (Ver Anexo 5). Así pues, más allá de la normativa para regular dicho fenómeno, también se han generado una serie de proyectos y programas que se señalarán a continuación. La herramienta más importante a considerar es la “Estrategia Nacional para la Prevención y la Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021” (ENPETI).

Asimismo, la Dirección General de Derechos Fundamentales del MTPE, a través de ENPETI promovió como política generar evidencia que permita dar indicios sobre cómo reducir el trabajo infantil en el Perú. Es así que se pusieron en marcha dos proyectos piloto. Uno de ellos en Carabayllo, en donde se recibió apoyo de los gobiernos locales, y otro piloto rural que se impulsó en Huánuco. La aspiración de la Dirección era que se constituya un programa integral que luche contra el trabajo infantil. Lo favorable de los pilotos mencionados es que lograron que organismos estatales tales como el Ministerio de Educación y el Ministerio de Agricultura sumen esfuerzos para esta iniciativa.

Finalmente, en noviembre de 2011, el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, abrió una convocatoria para la ejecución de un Proyecto de Erradicación del trabajo Infantil en el Perú. La Fundación Desarrollo y Autogestión D y A, el Centro de Estudios y Promoción y Desarrollo – Desco, y World Learning, se asociaron para proponer la ejecución del Proyecto “Semilla”. El Proyecto Semilla tiene como propósito aportar a la formulación de políticas públicas relacionadas a la erradicación del trabajo infantil en actividades agrícolas familiares. Para ello, desarrolla acciones con cinco ministerios, tres gobiernos regionales y más de 30 gobiernos locales, dirigidos a fortalecer las capacidades institucionales para enfrentar el tema y desarrollar capacidades en los funcionarios responsables de la formulación e impulso de políticas.

d) La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación

Este es uno de los derechos que ha buscado ser abordado desde diversas dimensiones, dado que la discriminación en materia de empleo y ocupación puede manifestarse en diversos grupos vulnerables, como por ejemplo las mujeres, los jóvenes, las personas con algún tipo de discapacidad, entre otros. En ese sentido, las diversas normativas decretadas han estado orientadas a la protección y garantía de la promoción de dichos grupos (Ver Anexo 6).

Asimismo, la Dirección General de Derechos Fundamentales en aras de avanzar en la protección y garantía de este derecho, optó por trabajar con poblaciones vulnerables que ellos habían identificado como mujeres jóvenes, y principalmente con el colectivo de mujeres trabajadoras del hogar. Así, la principal acción realizada por la Dirección fue constituir una Mesa de diálogo. Esta se conformó con organizaciones sindicales

de trabajadoras del hogar y otros colectivos tales como Aurora Vivar, la Casa de Panchita, entre otros. El objetivo de la Mesa era mejorar el nivel de cumplimiento, facilitar el registro y que se fortalezca el vínculo y acceso de este grupo vulnerable con la Dirección encargada de la inspección de trabajo, etc. Finalmente, el producto que se elaboró en dicho espacio fue el I Plan de acción para el cumplimiento de los derechos laborales de las trabajadoras del hogar para el 2013, que además se replicó en el año 2014.

e) Salud y Seguridad en el trabajo

Tal como se señaló previamente, este derecho fundamental no se encuentra contemplado en la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (1998), sin embargo, sí se encuentra contemplado en el Programa de Trabajo Decente de la OIT. Por lo que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ha considerado oportuno otorgarle un tratamiento y categoría fundamental. Así, la Dirección General de Derechos Fundamentales y Salud y Seguridad en el trabajo ha elaborado una serie de propuestas y ha validado las normativas que se han generado sobre la materia (Ver Anexo 7). Sin embargo, la normativa generada en el 2014 flexibiliza las normas emitidas en el 2011 y 2014.

En balance, existen un gran interés y voluntad política por parte de muchas entidades estatales y no estatales para mejorar la condición de los trabajadores, a través de la mejora y fortalecimiento de los derechos fundamentales que los protegen. Sin embargo, existen además intereses diferentes a estos, como los de una parte de la clase empresarial, que en muchos casos considera que las normativas expedidas significan un perjuicio para ellos⁷, mostrándose, en ese sentido, abiertamente opuestos a las mismas.

4. Empleo y el TLC con los Estados Unidos

Desde el inicio de las negociaciones del tratado comercial con los Estados Unidos, los promotores del TLC aseguraban que se iban a lograr beneficios para el Perú lo que se sustentaba en los alcances que iba a tener el tratado en temas comerciales, de inversión, producción, estabilidad económica, y el acceso a mercados internacionales.

Entre los objetivos que se buscaban desde la posición peruana con el acuerdo, estaba la creación de más y mejores empleos:

“Contribuir a mejorar calidad de vida de las personas a través del acceso del consumidor a productos más baratos y de mayor calidad y variedad, la expansión de la oferta de empleo, el incremento de los salarios reales en el sector exportador.”⁸

⁷ Las regulaciones las suelen asumir como “barreras de acceso” o “sobre costos laborales” que, según dicho sector desalienta o retrasa la inversión privada.

⁸ El tratado de libre comercio entre el Perú y los Estados Unidos: el diagnóstico, CENTRUM, PUCP, 2004. Disponible en https://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww2.congreso.gob.pe%2Fsicr%2Fscndocbib%2Fcon2_uibd.nsf%2FD078AE547FDF6B4F052575C5006474C4%2F%24FILE%2F02tratado.pdf&

Esto se lograría con la diversificación y las mayores exportaciones hacia el país del norte gracias a la mejora en el acceso a un mercado tan grande como el norteamericano al eliminar las barreras existentes en el intercambio comercial entre los dos países.

Además, el Perú planteaba la cooperación en materia laboral entre los países para abordar los intereses del país, así como la no utilización de los estándares y temas laborales de manera que afecten las relaciones comerciales. Esto se lograría con:

- i) Aplicación efectiva de la legislación laboral interna;
- ii) Posibilidad de sanciones pecuniarias ante la inaplicación efectiva de la legislación laboral;
- iii) Fortalezas institucionales para implementación del sistema de supervisión.

En el tema de la generación de puestos de trabajo, algunos analistas destacaban que la creación de nuevos empleos con motivo de la entrada en vigencia del TLC con los Estados Unidos iba a ser marginal, beneficiando a algunos sectores y afectando a otros en forma negativa.

Un estudio del BID⁹, calcula que el mayor intercambio comercial del Perú, producto de los TLC firmados con Estados Unidos, la Unión Europea y China, generarían unos 40 mil nuevos empleos gracias a las mayores exportaciones y a una mejora de la balanza comercial con estos países. El TLC con los Estados Unidos generaría la mayor cantidad de empleos entre los tres países señalados, con unos 18,000 empleos, representando el 46% del total, de los cuales la mitad serían empleos indirectos vinculados a los encadenamientos productivos en el sector textil; mientras que el acuerdo con la Unión Europea generaría una cantidad de 15,000 y con China de 7,000 puestos. Sin embargo, hay que señalar que estas cifras consideran que nuestro país lograría una balanza comercial positiva, cosa que no ocurre en la actualidad a 5 años de vigencia del tratado con los Estados Unidos.

Los resultados anteriores coinciden con lo señalado en el documento elaborado por el CIES¹⁰, donde se calcula que la creación neta de empleo es de 18,147 nuevos puestos de trabajo, de los cuales 85,466 son generados por el sector exportador – principalmente por las agroexportaciones y los textiles- y 67,319 se pierden por el incremento de las importaciones. De los 11 sectores del modelo usado en el estudio, 4 sectores de exportación absorben 91% del empleo generado. Éstos son agricultura (45%), manufactura (16%), servicios (16%) y comercio (14%).

ei=AVI0VP78HbPsQSV3YGoDA&usg=AFQjCNHHwbVnUGy7FeiWGC-g5e8QOM1Zrw&sig2=9v1aqc8KlavlRmOePJyC5g&bvm= bv.76943099,d.cWc

⁹ Perú: Impacto en el Mercado Laboral de los TLCs con Estados Unidos, Unión Europea, y China, BID, 2010. Ver información en medios, <http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-tlc-china-eeuu-y-union-europea-generaran-40000-empleos-281698.aspx#.VDR5rWeSyxo>. Igualmente, se puede consultar file:///C:/Documents%20and%20Settings/gamero/My%20Documents/Downloads/NO_al_TLC_en_AmericaLatina.pdf

¹⁰ Cambios globales y el mercado laboral peruano: comercio, legislación, capital humano y empleo - CHACALTANA, JARAMILLO y YAMADA, Universidad del Pacífico, 2005.

Por otro lado, el informe del BID también señala que el efecto sobre los ingresos de los trabajadores es casi imperceptible, dado que se estima un incremento de los salarios en solo 0.19%, es decir, muy por debajo del crecimiento de los ingresos per cápita y de la inflación anual promedio en el país. El documento también señala que los empleos de alta calificación que se generarían serían muy pocos, siendo el TLC con EEUU el que impulsaría básicamente empleos de mediana calificación, principalmente con mano de obra femenina (textil y vestido), mientras que con la UE serían de baja calificación, con mano de obra masculina (vegetales y frutas).

4.1 Empleo en el Perú

Entre los años 2007 y 2012, la tasa de desempleo nacional ha caído de 4.7 a 3.7%. La variable que ha contribuido con esta caída se da en el área urbana donde el desempleo ha pasado de 6.3 a 4.7%, mientras que el desempleo rural se mantiene casi constante en los años en un promedio de 0.8%. En cuanto a los grupos por sexo, se observa que se mantiene una diferencia marcada entre los niveles de desempleo entre hombres y mujeres, siendo los mayores porcentajes los presentados en las mujeres, 4.4% frente al 3.2% en los hombres (año 2012).

Cuadro 1
Perú: niveles de empleo

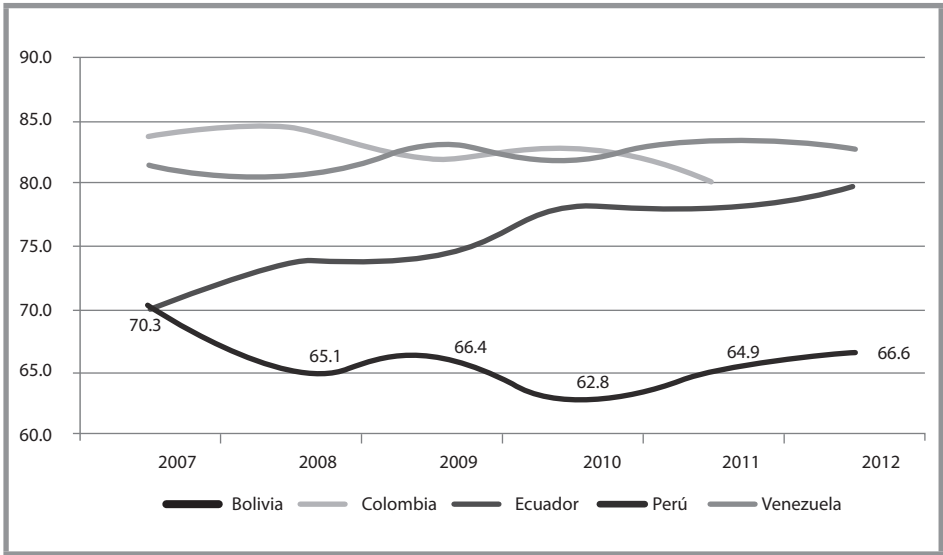
Indicador/ Variables	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tasa de desempleo	4.7	4.6	4.5	4.1	4.0	3.7
Hombre	4.3	4.1	4.3	3.6	3.7	3.2
Mujer	5.3	5.3	4.7	4.7	4.4	4.4
Urbano	6.3	6.0	5.9	5.3	5.1	4.7
Rural	0.8	0.9	0.7	0.8	0.9	0.8
Tasa de subempleo	48.4	43.3	40.5	37.4	34.2	30.2
Hombre	45.9	40.0	36.0	32.5	30.4	27.0
Mujer	51.6	47.5	46.3	43.4	39.0	34.3
Urbano	41.9	36.7	34.4	31.9	28.5	24.9
Rural	64.9	60.5	56.9	52.5	50.6	46.1

Fuente: Informe anual del empleo 2012, MINTRA
Elaboración: Propia

Por otro lado, el subempleo también ha mostrado una baja pasando de 48.4% en 2007 a 30.2% en el 2012, siendo las mayores tasas las observadas en las mujeres con 7.3 puntos más que en los hombres para el 2012, y en las de las áreas rurales, cuyas tasas casi duplican las tasas urbanas, con 46.1% frente a 24.9%.

Para los mismos años analizados en la tabla anterior, en el siguiente gráfico se puede observar la evolución de la proporción entre los ingresos salariales promedio para las mujeres en relación al de los hombres. Según los datos de la OIT para la región andina, Perú es el que tiene la peor situación, con una relación de 66% -es decir que el ingreso promedio de la mujer es dos tercios menor que el del hombre- que está muy por debajo a la de los demás países. Además, hasta el 2012 nuestro país ni siquiera ha recuperado el nivel de 70% que había en el 2007.

Gráfico 1
Región Andina: Relación entre el ingreso medio por sexo
(mujer/varón), 2007 - 2012

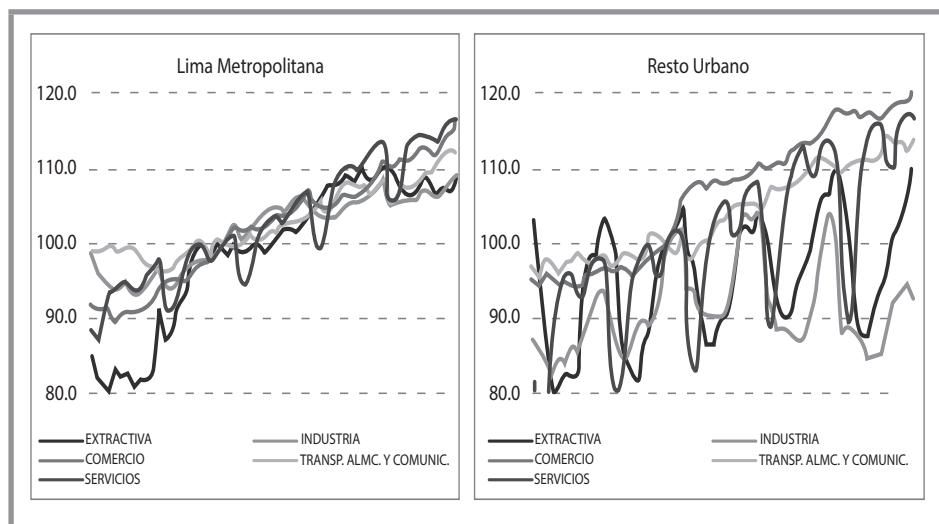


Fuente: CEPAL
Elaboración: Propia

4.2 Oportunidades de empleo

En los últimos 5 años, el Perú presentó un crecimiento sostenido del índice de empleo con excepción del año 2009 en que el empleo se mantuvo casi en los mismos niveles del 2008, con una ligera caída por efectos de la crisis internacional. Sin embargo, si analizamos por áreas geográficas y por actividad económica, Lima Metropolitana es la que presenta una tendencia hacia arriba en casi todos los sectores, a diferencia del resto urbano cuyos índices se muestran más erráticos, sobre todo los que tienen que ver con la actividad extractiva (que incluye agricultura, pesca y minería), la industria y los servicios, que presentan grandes caídas a inicios de cada uno de los años.

Gráfico 2
Perú urbano: índice mensual del empleo en empresas privadas formales de 10 y más trabajadores por rama de actividad económica, 2009 – 2013
(Base octubre 2010=100)



Fuente: Estadísticas laborales, MINTRA.
 Elaboración: Propia.

En el caso de la actividad de la industria manufacturera, el comportamiento del empleo está estrechamente ligado a las ventas que se hacen al mercado exterior. Por ejemplo, para el año 2013, según los informes elaborados por el Ministerio de Trabajo¹¹, las empresas dedicadas a la elaboración y conservación de frutas, legumbres y hortalizas, tuvieron que reducir personal que se desempeñaban en las áreas de procesamiento y empaque, debido a la caída de las exportaciones de espárrago y alcachofa. Asimismo, el término de la campaña de siembra de ají y uva motivó la menor contratación de personal que realizaba labores del campo y de procesamiento.

Lo mismo sucede con la actividad extractiva para el resto urbano, donde la agricultura explica en gran medida las variaciones de los niveles del empleo, lo que está directamente relacionado con las campañas de las cosechas de diversos productos, como los espárragos, alcachofas y las uvas, pero también sufre las consecuencias por las caídas de la demanda externa de los países a los que se exporta, entre ellos a los Estados Unidos.

Por otro lado, el informe estadístico también señala que el pobre desempeño de la industria manufacturera en Lima Metropolitana en este último año, se debe principalmente por la caída registrada en el empleo en las empresas de la rama

¹¹ Informe Estadístico mensual, diciembre 2013, Año 18 – Número 211

de Textiles, confecciones e industria del cuero, el que cayó en -7.5% entre enero y diciembre, lo que estaría ligado a las menores exportaciones a los países que demandan estos productos. Otra vez, Estados Unidos tiene gran influencia en este sector ya que es el mercado más grande al cual se exportan prendas de vestir, lo que se evidencia en su participación relativa al resto del mundo de las exportaciones de T-shirt y camisas.

Según los reportes del MINCETUR¹², las exportaciones de estos productos –T-shirt y camisas– hacia el mercado estadounidense han variado en -5.2% y -6.5%, respectivamente, entre el año 2012 y 2013 (ver cuadro), con lo que se puede concluir que la disminución en las exportaciones textiles explican la pérdida de empleos en dichos sectores. Lo mismo sucede con los productos de agroexportación, como las Alcachofas (-16.7%) y las Demás hortalizas (-7.5%) que han tenido un desempeño negativo en las exportaciones de este último año hacia los Estados Unidos.

¹² Reporte de Comercio Bilateral Perú-Estados Unidos, MINCETUR, 2014.

Cuadro 2

Principales Subpartida¹ No Tradicionales Exportadas a Estados Unidos y al Mundo, 2012-2013 (US\$ Miles FOB / Participaciones % / Variaciones %)

N°	Subpartida	Descripción	2012			2013			Var.%
			X Perú - Estados Unidos (a)	X Perú- Mundo (B)	Indicador (A) / (B)	X Perú - Estados Unidos (A)	X Perú- Mundo (B)	Indicador (A) / (B)	
1	0804502000	Mangos y mangostanes, frescos o secos	34 420	117 274	29,3%	41 351	133 012	31,1 %	20,1
2	6109100031	"T-shirt" de algodón para hombres y mujeres, de tejido de un solo uniforme, incluidos los blanqueados	112 092	162 988	68,8%	106 258	159 281	66,7 %	-5,2
3	0306171300	Colas de langostinos (géneros de la familia penaeidae) con caparazón, sin cocer en agua o vapor	48 194	52 061	92,6%	74 502	82 076	90,8%	54,6
4	6109100039	Demás "t-shirt" de algodón para hombres y mujeres	78 979	216 881	36,4%	86 405	157 198	55,0%	9,4
5	0806100000	Uvas frescas	71 883	366 414	19,6%	98 946	452 127	21,9%	37,6
6	2510100000	Fosfatos de calcio naturales, fosfatos aluminocálcicos naturales y cretas fosfatadas, sin moler	161 245	433 244	37,2%	115 324	413 229	27,9%	-28,5
7	0709200000	Espárragos, frescos o refrigerados	211 052	343 091	61,5%	253 740	412 261	61,5%	20,2
8	0811909100	Mango (mangifera indica L.), sin cocer o cocidos en agua o vapor, congelados	14 965	29 955	50,0%	22 023	40 111	54,9%	47,2
9	1008509000	Quinoa (quinoa) (chenopodium quinoa), excepto para siembra	21 010	31 123	67,5%	43 358	78 959	54,9%	106,4
10	0304890000	Filetes congelados de los demás pescados	29 621	42 809	69,2%	21 606	32 943	65,6%	-27,1
11	6105100051	Camisas de punto, de algodón, con cuello y abertura delantera parcial, de tejido de un solo color uniforme, incluido los blanqueados, para hombres	28 827	64 289	44,8%	26 956	59 643	45,2 %	-6,5

Continúa

Cuadro 2

Principales Subpartida¹ No Tradicionales Exportadas a Estados Unidos y al Mundo, 2012-2013

(US\$ Miles FOB / Participaciones % / Variaciones %)

N°	Subpartida	Descripción	2012			2013			Var.%
			X Perú - Estados Unidos (a)	X Perú- Mundo (B)	Indicador (A) / (B)	X Perú - Estados Unidos (A)	X Perú- Mundo (B)	Indicador (A) / (B)	
12	7407100000	Barras y perfiles de cobre refinado	48 441	62 162	77,9%	47 515	66 465	71,5%	-1,9
13	0307291000	Veneras (vieiras, concha de abanico), congelados, secos, salados o en salmuera	18 562	75 379	24,6%	66 537	158 537	42,0%	258,5
14	2005991000	Alcachofas (alcauciles) preparadas o conservadas (excepto en vinagre o en ácido acético), sin congelar, excepto los productos de la partida 2006	58 411	114 087	51,2%	48 658	88 022	55,3%	-16,7
15	7106912000	Plata (incluida la plata dorada y paltinada) en bruto, aleada	127 641	206 544	61,8%	152 970	184 522	82,9%	19,8
16	2005999000	Demás hortalizas y las mezclas de hortalizas preparadas o conservadas (excepto en vinagre o en ácido acético), sin congelar, excepto los productos	42 392	54 990	77,1%	39 197	54 176	72,35%	-7,5
17	6109909000	T-shirts y camisetas de punto, de las demás materiales textiles, excepto de algodón y de fibras acrílicas o modacrílicas	23 464	56 634	41,4%	32 811	85 281	38,5%	39,8
18	7901120000	Zinc en bruto, sin alear, con un contenido de zinc inferior al 99,99% en peso	55 077	172 807	31,9%	55 871	181 381	30,8%	1,4
19	0710801000	Espárragos congelados	21 900	51 184	42,8%	27 196	50 413	53,9%	24,2
20	6105209000	Camisas de punto para hombres o niños, de las demás fibras sintéticas o artificiales	18 993	20 474	92,8%	23 463	25 026	93,8%	23,5

Continúa

Cuadro 2
Principales Subpartida¹ No Tradicionales Exportadas a Estados Unidos y al Mundo, 2012-2013
(US\$ Miles FOB / Participaciones % / Variaciones %)

N°	Subpartida	Descripción	2012			2013			Var.%
			X Perú - Estados Unidos (a)	X Perú- Mundo (B)	Indicador (A) / (B)	X Perú - Estados Unidos (A)	X Perú- Mundo (B)	Indicador (A) / (B)	
		SUBTOTAL	1 227 169	2 674 391	45,9%	1 384 688	2 914 662	47,5%	12,8
		RESTO	1 390 096	8 531 848		1 288 995	8 113 431		-7,3
		TOTAL EXPORTACIONES NO TRADICIONALES	2 617 265	11 206 239	23,4%	2 673 683	11 028 093	24,2%	2,2

Fuente: SUNAT
Elaboración: MINCETUR-OGEE-OEEI
1: Subpartidas del Sistema Armonizado 2007 y 2012.

4.3 Evolución de los indicadores del empleo y producción

En cuanto a la evolución de los indicadores relacionados al empleo, un primer elemento a considerar es el número de trabajadores que están empleados en empresas privadas según la actividad económica que desempeñan.

En el cuadro siguiente se puede observar que los trabajadores que se dedican a la agricultura y ganadería para el 2013 totalizan 164 mil y los del sector manufacturero llegan a 489 mil trabajadores. En ambos casos el número de trabajadores es mayor a lo observado en el 2009, a pesar de haber tenido una caída entre 2012 y 2013, pero el crecimiento promedio anual de estos dos sectores –de 4.1% y 5.1%, respectivamente– para los 5 años comparados están por debajo del promedio total que es 8.7%.

Los otros sectores que son importantes en términos de número de trabajadores han tenido crecimiento mucho mayores en promedio, como son Construcción (15.8%), Comercio (9.9%), Transporte (9.9%) y Actividades Inmobiliarias (11.1%).

Cuadro 3
Promedio de trabajadores en el sector privado por categoría ocupacional,
según actividad económica, 2009-2013

Actividad económica	Año					Promedio var. % Anual
	2009	2010	2011	2012	2013	
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	140,971	154,085	169,011	167,414	164,369	4.1%
Pesca	29,208	30,076	32,584	27,978	21,308	-6.7%
Explotación de minas y canteras	81,612	93,085	108,417	121,014	120,557	10.4%
Industrias manufactureras	402,961	439,324	483,441	501,862	489,055	5.1%
Suministro de electricidad, gas y agua	11,293	11,630	12,423	12,737	14,448	6.4%
Construcción	122,656	152,616	181,602	206,049	219,464	15.8%
Comercio al por mayor y al por menor, rep. Vehic. Autom.	347,289	393,557	443,671	479,725	505,419	9.9%
Hoteles y restaurantes	76,442	84,558	95,615	106,565	115,655	10.9%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	150,455	166,011	187,231	203,147	218,981	9.9%
Intermediación financiera	85,046	90,961	99,032	106,098	113,792	7.6%
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	395,971	454,345	517,758	567,176	602,517	11.1%
Administración pública y defensa	4,207	4,177	3,867	3,916	5,679	9.5%
Enseñanza	132,854	147,440	158,698	169,936	172,905	6.9%
Servicios sociales y de salud	34,398	38,419	42,277	47,226	52,253	11.0%

Continúa

Cuadro 3
Promedio de trabajadores en el sector privado por categoría ocupacional,
según actividad económica, 2009-2013

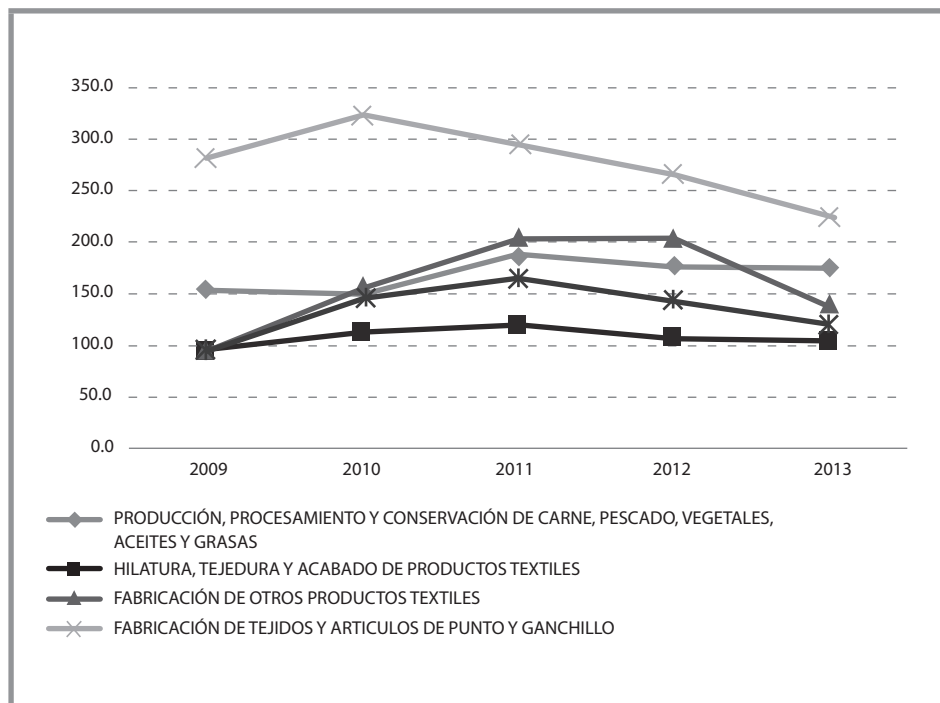
Actividad económica	Año					Promedio var. % Anual
	2009	2010	2011	2012	2013	
Otras activ. Serv. Comunitarios, sociales y personales	160,758	172,890	188,870	204,853	208,069	6.7%
Hogares privados con servicio doméstico	24	31	27	17	13	-11.9%
Organizaciones y órganos extraterritoriales	1,862	1,818	1,840	1,860	1,713	-2.0%
No determinado	1,318	1,500	3,124	5,060	9,886	69.9%
Total	2,179,326	2,436,522	2,729,488	2,932,632	3,036,082	8.7%

Fuente: Anuario estadístico MINTRA
Elaboración: Propia.

La creación de empleo a nivel nacional en los sectores que son más dinámicos en términos de exportaciones no tradicionales no ha crecido de forma significativa, e incluso han venido cayendo en el último año, lo que representa la pérdida de una importante cantidad de empleos formales.

Esta afirmación también puede ser corroborada si se analiza el comportamiento de la producción de volumen físico de los productos relacionados a las exportaciones no tradicionales, donde se puede ver que en todos los casos han venido cayendo en los últimos 2 años luego de haber tenido una tendencia hacia arriba. El rubro de los alimentos es el que se mantiene más o menos estable a lo largo de los 5 años que coinciden con el TLC, mientras que el peor de los casos es el de la fabricación de tejidos, el que luego de crecer en el primer año comienza una tendencia a la baja hasta llegar al 2013 muy por debajo de los niveles de 2009.

Gráfico 3
Índice de volumen físico industrial, productos seleccionados
Año base 1994=100



Fuente: Boletines estadísticos mensuales, PRODUCE
Elaboración: Propia.

En términos de salarios, todos los sectores, con excepción de los trabajadores del hogar, han mejorado sus sueldos promedio mensuales en los últimos 5 años, en especial aquellos que al inicio del periodo estaban por debajo de los 2,500 soles y que muchos de ellos han visto incrementados sus sueldos en más de 20%, tales como los sectores Agricultura y Manufactura que han incrementado en 25.8% y en 22.7%, aunque en la actividad agrícola los sueldos promedio se mantienen como los más bajos con S/. 1,248 junto con los de Hoteles y restaurantes y los del Servicio doméstico.

Cuadro 4
Promedio de remuneración mensual (nuevos soles S./.) de trabajadores en el sector privado, según actividad económica

ACTIVIDAD ECONÓMICA	AÑO					var. % 2013/2009
	2009	2010	2011	2012	2013	
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	926	958	1,066	1,138	1,248	25.8%
Pesca	1,599	1,524	1,926	1,773	2,092	23.6%
Explotación de minas y canteras	3,426	3,403	3,631	3,917	4,084	16.1%
Industrias manufactureras	1,491	1,524	1,648	1,755	1,928	22.7%
Suministro de electricidad, gas y agua	3,160	3,340	3,514	3,720	3,896	18.9%
Construcción	1,535	1,585	1,771	1,913	2,219	30.8%
Comercio al por mayor y al por menor, rep. Vehic. Autom.	1,417	1,462	1,564	1,661	1,747	18.9%
Hoteles y restaurantes	934	946	1,047	1,123	1,204	22.5%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1,675	1,701	1,779	1,845	1,977	15.3%
Intermediación financiera	3,073	3,318	3,481	3,440	3,495	12.1%
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	1,437	1,469	1,602	1,767	1,921	25.2%
Administración pública y defensa	2,548	2,723	3,058	2,954	2,631	3.1%
Enseñanza	1,569	1,588	1,690	1,781	1,910	17.9%
Servicios sociales y de salud	1,310	1,348	1,456	1,565	1,659	21.0%

Continúa

Cuadro 4
Promedio de remuneración mensual (nuevos soles S/.) de trabajadores en el sector privado, según actividad económica

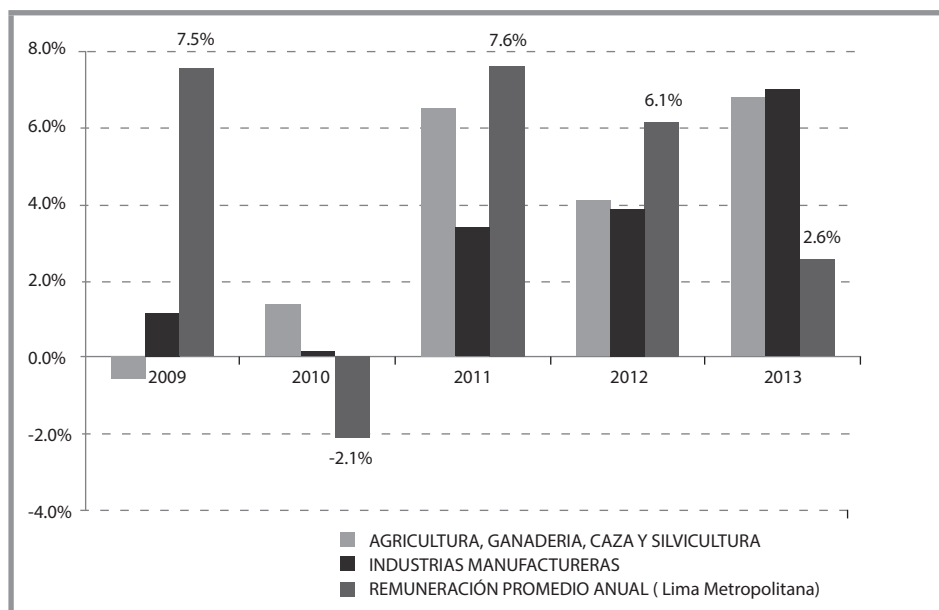
ACTIVIDAD ECONÓMICA	AÑO				var. % 2013/2009
	2009	2010	2011	2012	2013
Otras activ. Serv. Comunitarios, sociales y personales	1,372	1,329	1,430	1,519	1,670
Hogares privados con servicio doméstico	1,113	965	777	923	865
Organizaciones y órganos extraterritoriales	4,007	4,141	4,277	4,421	4,733
Promedio ingreso mensual trabajadores lima metropolitana	1,134	1,134	1,274	1,386	1,461

Fuente: Anuario estadístico MINTRA
Elaboración Propia.

De los datos del cuadro anterior y tomando en cuenta la inflación anual de ese periodo, en términos reales, las remuneraciones promedio para Lima Metropolitana han tenido variaciones porcentuales positivas de año a año, salvo en el 2010 donde la variación fue de menos 2,0% debido a que los sueldos promedio nominales se mantuvieron sin variación entre 2009 y 2010.

En el sector Agricultura se observa una pérdida de valor real de las remuneraciones para el 2009, aunque este luego se ha venido recuperando en los siguientes años hasta llegar a un 7% de aumento real en el 2013. En el caso de las Manufacturas, ha seguido más o menos la misma tendencia de recuperación del valor real de las remuneraciones luego de no haber tenido ninguna variación (0%) en el 2010. Para el 2013 el incremento real alcanza un 7%.

Gráfico 4
Variación de la remuneración mensual promedio real (en nuevos soles y ajustados a la inflación), según actividad económica



Fuente: Anuario estadístico MINTRA

Fuente: INEI, Encuesta Permanente de Empleo (EPE).

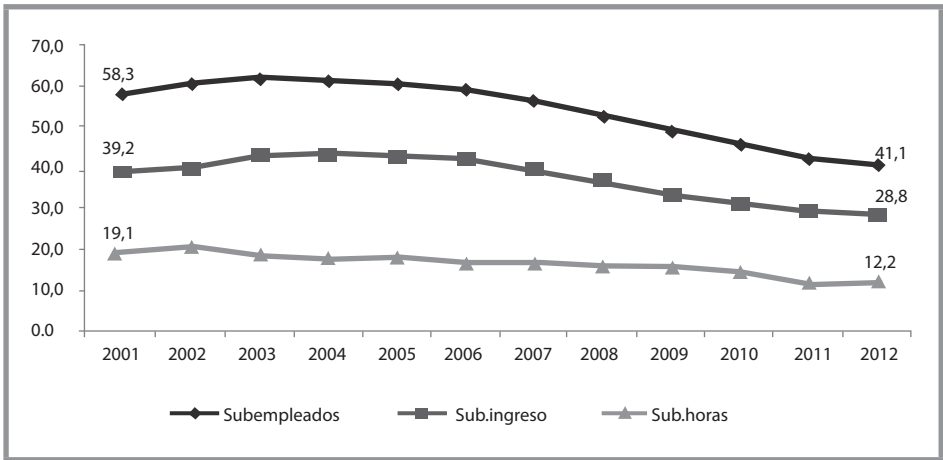
Elaboración: Propia.

4.4 Remuneración suficiente y trabajo productivo

Una remuneración suficiente supone un nivel de ingresos que permita a una persona asegurar el bienestar propio y el de sus hogares. Sin embargo, no todas las personas empleadas logran dicho nivel de ingresos. A esta población se le conoce como subempleada por ingresos, ya que no perciben siquiera el salario mínimo referencial¹³.

Por ejemplo, los niveles de subempleo en Lima Metropolitana han descendido en los últimos años, pero se mantienen en niveles por encima del 40%, siendo la mayor proporción de este grupo los subempleados por ingresos, con 28.8% para el 2012.

Gráfico 5
Porción de trabajadores subempleados en Lima Metropolitana
(% de la PEA ocupado)

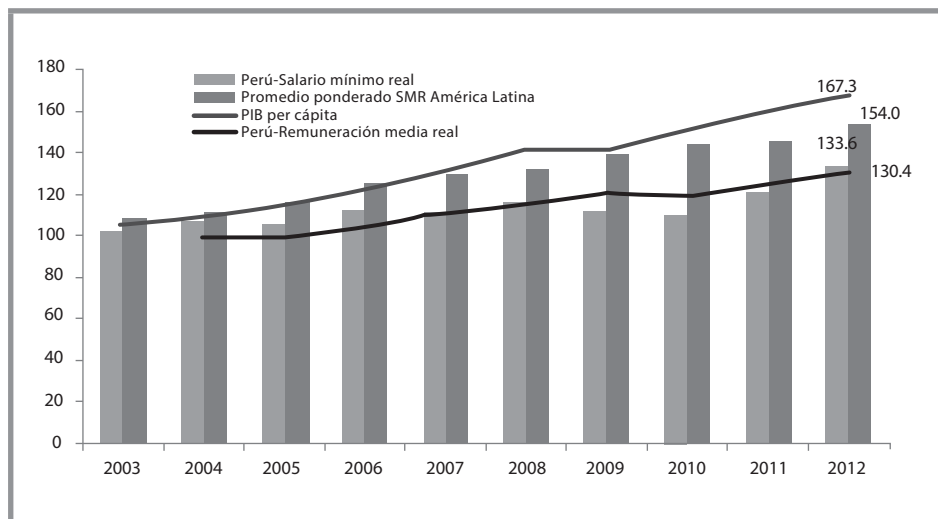


Fuente: EPE-INEI
Elaboración: Macroconsult
<http://gestion.pe/economia/subempleo-lima-bajo-41-ultima-decada-2056954>

En relación a los demás países de la región latinoamericana, los salarios en el Perú no han venido evolucionando de la misma forma. Tomando como referencia el año 2000 como base, hasta el 2012 el salario mínimo real peruano ha crecido en 33%, por debajo del promedio para América Latina que es de 54%. Del mismo modo, la remuneración media real para nuestro país ha aumentado en solo 30% en este periodo. Estos datos contrastan con la tendencia que ha tenido el PIB per cápita, el que ha crecido hasta en un 67%, lo que evidencia que los beneficios del crecimiento de la producción nacional se ha concentrado en ciertos sectores.

¹³ En el 2009, el ingreso de referencia para la medición del subempleo por ingresos ascendió a S/ 721 mensuales

Gráfico 6
Salario mínimo real: América Latina y Perú, 2000 = 100



Fuente: OIT, Panorama Laboral 2013 / INEI
Elaboración: Propia

En el Perú, el salario mínimo se mantiene como uno de los más bajos de la región. Así, con estadísticas actualizadas al 2014¹⁴, se encuentra que en los distintos países registraba el siguiente monto:

Argentina,	USD 434
Chile,	USD 420
Ecuador,	USD 340
Colombia,	USD 320
Brasil,	USD 319
Perú	USD 270

En los países mencionados, el salario mínimo se encontraba muy por delante del vigente en el país, donde es USD 270/mes. Dicha cifra sólo supera al percibido en Bolivia, donde se encuentra en USD 211 mensuales.

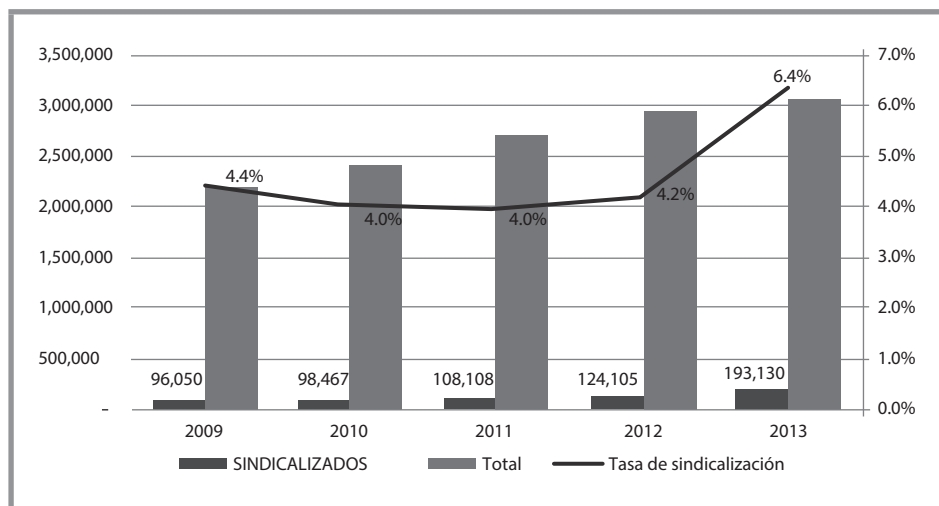
¹⁴ Ver al respecto: <http://eleconomista.com.mx/economia-global/2014/08/19/colombia-peru-lideran-salarios-minimos-alianza-pacifico>

4.5 Diálogo social y relaciones laborales

En el marco del trabajo decente, la sindicalización y la conclusión de negociaciones colectivas en trato directo ocupan un papel importante, ya que representan el nivel de participación de los trabajadores en la determinación de las condiciones de trabajo.

La evolución del número de trabajadores sindicalizados a nivel nacional ha mejorado a través de los últimos 5 años, pasando de 96 mil trabajadores a unos 193 mil, aumentando en casi la misma proporción que el número total de trabajadores asalariados en las empresas privadas, con excepción del año 2013 en que la tasa de sindicalización pasó a ser 6.4%, cuando en los años anteriores se mantuvo en alrededor del 4%.

Gráfico 7
Nivel nacional: Asalariados privados y sindicalizados (número y %)



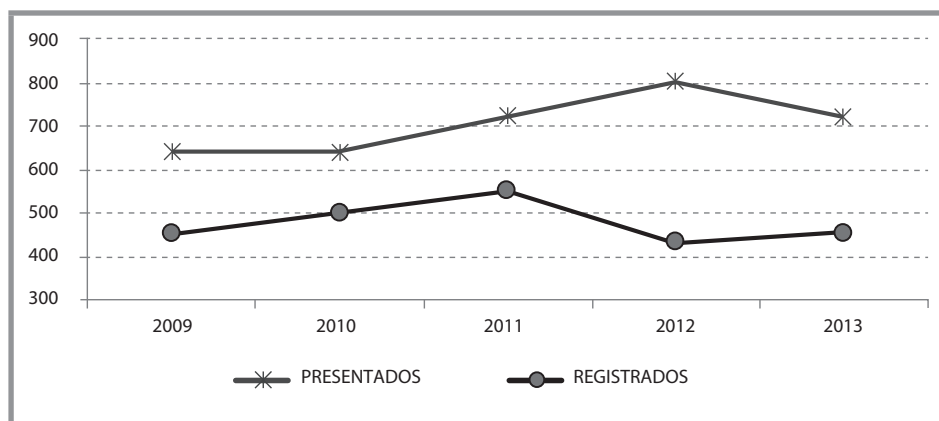
Fuente: Anuarios Estadísticos 2009 al 2013, MINTRA
Elaboración: Propia

El incremento de la tasa de sindicalización en este último año se debe al aumento del número de trabajadores afiliados en casi todos los sectores de la economía, siendo las actividades relativas a la Construcción, Industrias manufactureras y Explotación de minas las que concentran la mayor cantidad de afiliados, con un aproximado del 70% del total.

En cuanto a las negociaciones colectivas se observa que el número de los pliegos de reclamo presentados han ido aumentando desde 2009 hasta llegar a un total de 804 en el 2012, para luego caer a 722 en el 2013. Mientras que las solicitudes que han sido

registradas como solucionadas han caído en los últimos 2 años hasta casi los mismos niveles que se tenían en el año 2009, con un total de 455 convenios resueltos para el 2013.

Gráfico 8
Nivel Nacional: Convenios colectivos presentados y registrados



Fuente: MINTRA, Anuarios Estadísticos 2009-2013
Elaboración: Propia

Durante el año 2012 se da el nivel más bajo de convenios solucionados a pesar de haber tenido ese año un pico de pliegos presentados, lo que quiere decir que no se ha podido llegar a acuerdos o se han dilatado los procesos de negociación.

Cuadro 5
Pliegos de reclamos presentados y convenios colectivos registrados por año, según etapas de solución

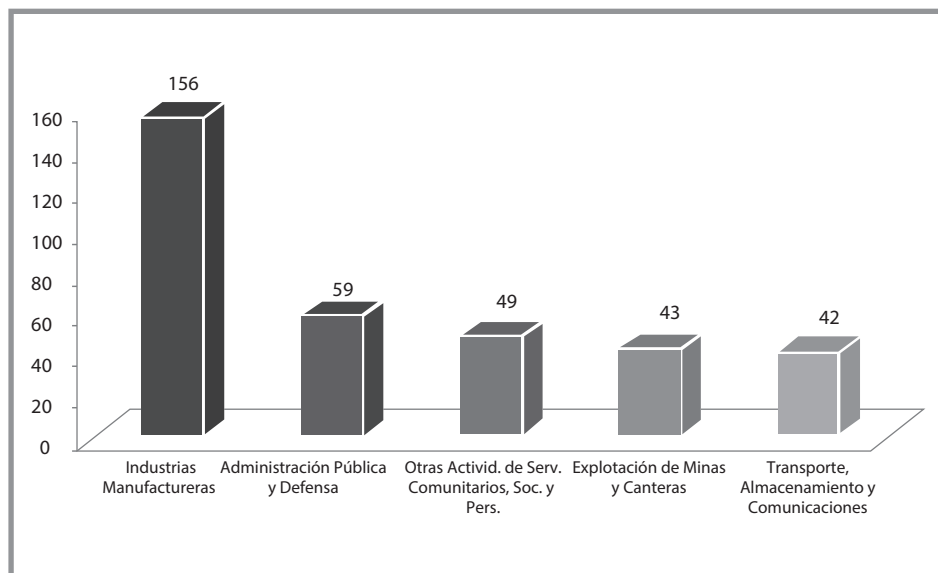
ETAPAS DE SOLUCIÓN	AÑOS					TOTAL
	2009	2010	2011	2012	2013	
PRESENTADOS	639	641	722	804	722	3,528
REGISTRADOS	454	502	550	435	455	2,396
- NEGOCIACIÓN DIRECTA	398	418	440	353	359	1,968
- CONCILIACIÓN	25	44	37	32	34	172
- EXTRA PROCESO	24	28	58	20	30	160
- ARBITRAJE	5	10	15	30	32	92

Fuente: MINTRA, Anuarios Estadísticos 2009-2013
Elaboración: Propia

Según el tipo de solución que se le ha dado a los reclamos presentados, los de negociación directa son los que presentan el mayor número, con 359 registros en el 2013 que representan un 79% del total de convenios colectivos. Este porcentaje ha venido cayendo en los últimos años, ya que en el 2009 era de 88%, siendo cada vez más recurrentes las etapas de solución con intervención de terceros, es decir, la Conciliación, el Extraproceso y el Arbitraje, siendo este último el que ha venido ganando peso en términos absolutos y relativos en la solución de los pliegos.

Según actividad económica, a nivel nacional los Convenios Colectivos registrados en el 2013, están en su mayoría en las Industrias Manufactureras con 156 Convenios Colectivos, Administración Pública y Defensa con 59; Otras Actividades de Servicios Comunitarios, Sociales y Personales con 49; Explotación de Minas y Canteras con 43; y Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones con 42.

Gráfico 9
Perú: convenios colectivos registrados, según actividad económica, 2013



Fuente. Negociaciones colectivas en el Perú 2013, MINTRA.

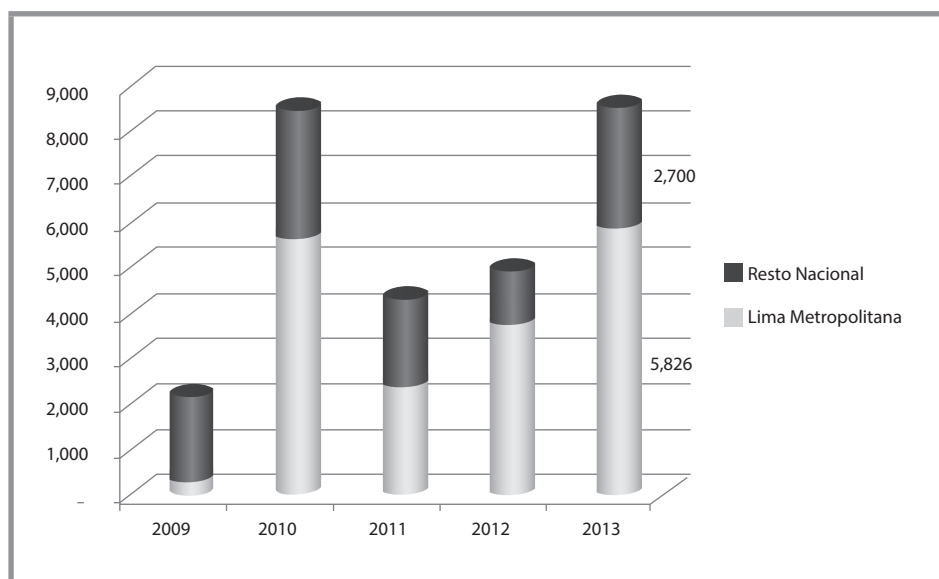
La mayor parte de los Convenios están registrados en Lima Metropolitana, y de igual manera que para el ámbito nacional, el sector de Industrias Manufactureras es la actividad económica que registró mayor número de Convenios Colectivos (109); seguido por Otras Actividades de Servicios Comunitarios, Sociales y Personales (48); Administración Pública y Defensa (32); Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones (27).

4.6 Seguridad en el trabajo

En materia de seguridad en el lugar del trabajo, las inspecciones contribuyen a que se cumpla las leyes y reglamentos referidos a la prevención de accidentes y daños contra la integridad física y mental de los trabajadores.

En el 2013, el número de inspecciones de seguridad y salud en el trabajo alcanzó la cifra record de más de 8,500 efectuadas en todo el país, de las cuales, el 68% (5,826) se hicieron en Lima Metropolitana. Estas cifras son muy similares a las alcanzadas en el 2010 en que las inspecciones totales fueron de 8,485, muy por encima del número registrado en el año anterior y en los dos siguientes.

Gráfico 10
Ordenes de inspección en Seguridad y Salud en el trabajo



Fuente: MINTRA, Anuarios Estadísticos 2009-2013
Elaboración: Propia

5. ¿Qué impactos, a nivel laboral, se pueden observar en los sectores textil – confecciones y agro exportación?

5.1 Sector textil y confecciones

Sindicalización

La clasificación de los trabajadores en planilla según afiliación sindical, muestra que la gran mayoría de trabajadores del sector textil no está sindicalizado (90.4% en el 2013), mientras que sólo el 9.6% de trabajadores sí se encuentra bajo la cobertura de una organización sindical. Peor es la situación de los trabajadores en planilla del sector confecciones, donde el 98.5% no se encuentra sindicalizado, a pesar de haber mejorado en términos relativos respecto al año anterior que era de 99.1%.

En ambos sectores, ha habido mejora en la tasa de sindicalización, pero en valores absolutos el número de afiliados ha venido cayendo en 2012 y 2013, al igual que el total de trabajadores en planilla debido a la menor demanda por exportaciones de los Estados Unidos.

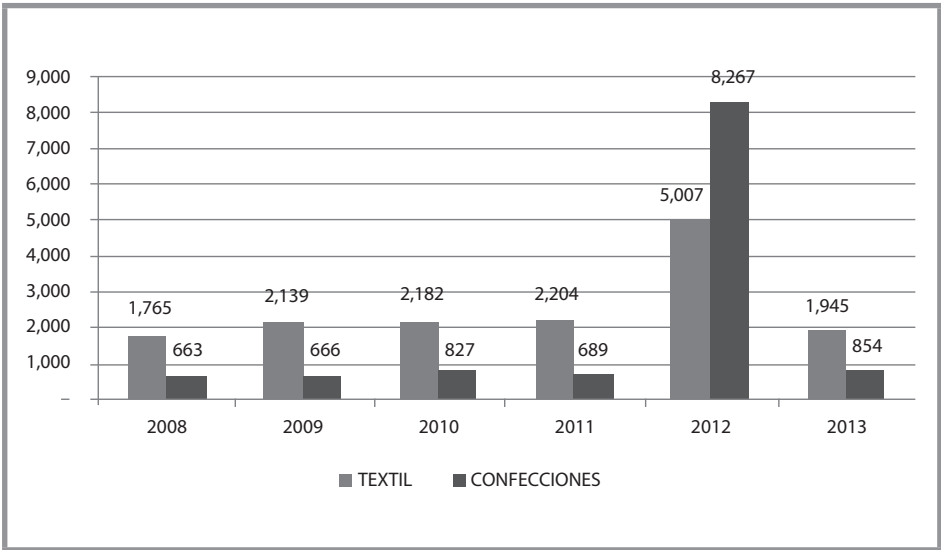
Cuadro 6
Perú: trabajadores del sector textil y confecciones en planilla según afiliación sindical 2008-2013

Año	Textiles		Total textiles	Confecciones		Total confecciones	Total textil y confecciones
	No sindicalizado	Sindicalizado		No sindicalizado	Sindicalizado		
2008	94.2%	5.8%	29,406	99.2%	0.8%	79,727	109,134
2009	91.4%	8.6%	23,619	99.1%	0.9%	64,854	88,473
2010	91.6%	8.4%	24,838	99.0%	1.0%	71,882	96,720
2011	91.7%	8.3%	26,213	99.2%	0.8%	73,550	99,763
2012	91.00%	9.00%	24,308	99.10%	0.90%	68,459	92,767
2013	90.40%	9.60%	23,976	98.50%	1.50%	65,867	89,843

Fuente: mtpe / ogetic / oficina de estadística

El número de trabajadores en negociación colectiva ha sido muy variable, en los últimos años, sobre todo en el sector de confecciones que logró un pico de 8,267 en el 2012, para luego caer a 854 en el 2013, un nivel similar al alcanzado en el 2010. En el sector textil también se presentó el 2012 como inusual por los 5 mil trabajadores en negociación colectiva, para luego caer a casi 2 mil en 2013, ligeramente menos a lo alcanzado en años anteriores.

Gráfico 11
Perú: promedio mensual de trabajadores del sector textil y confecciones del sector privado por años, negociación colectiva

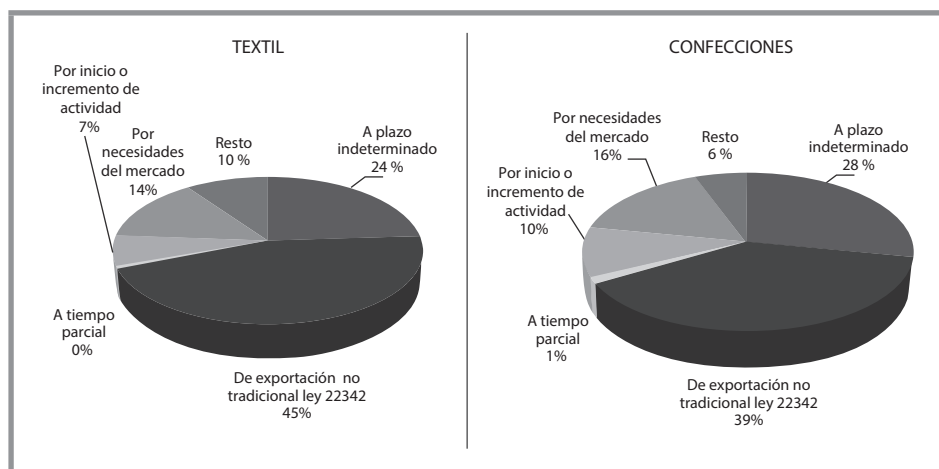


Fuente: MTPE / OGETIC / OFICINA DE ESTADÍSTICA

Modalidad de contratación

En cuanto a la composición del empleo según el tipo de contrato, en el sector textil se observa que para el año 2013, la mayor cantidad de trabajadores se encuentra bajo la modalidad de Exportación no tradicional con un 45%, seguido de los contratados a Plazo indeterminado (24%), por Necesidad de mercado (14%), por Inicio o incremento de actividad (7%) y los contratados bajo otros tipos (10%).

Gráfico 12
Perú: composición del empleo formal textil y confecciones según tipo de contrato, 2013



Fuente: MTPE / OGETIC / Oficina de estadística
 Base de datos planilla electrónica / T-registro y la PLAME
 Elaboración: Propia

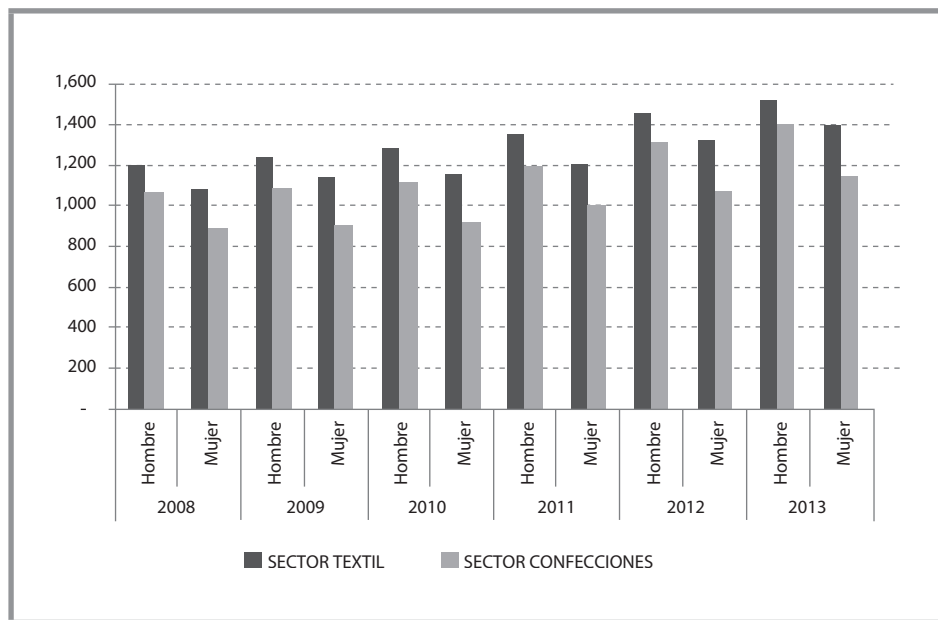
En el sector de confecciones se tiene una composición muy similar a la del textil para el mismo año, ya que los trabajadores bajo la modalidad de Exportación no tradicional representan el 39%, seguido de los contratados a Plazo indeterminado (28%), por Necesidad de mercado (16%), por Inicio o incremento de actividad (10%) y los contratados bajo otros tipos (7%).

Remuneraciones

El salario promedio mensual nominal de los trabajadores de los sectores analizados ha venido creciendo en los últimos años, un 28% entre 2008 y el 2013, pero con muy claras diferencias.

La primera diferencia que salta a la vista es que los sueldos son mayores en el sector textil que en el sector confecciones, un 15% más para el sector textil en el año 2013. El otro elemento es la brecha que existe entre las remuneraciones según el género, siendo los hombres los que ganan más que las mujeres, hasta un 21% más en el sector de las confecciones y 10% más en el textil (2013).

Gráfico 13
Promedio de remuneración (nuevo soles S/.) mensual de trabajadores del sector textil y confecciones del sector privado por años



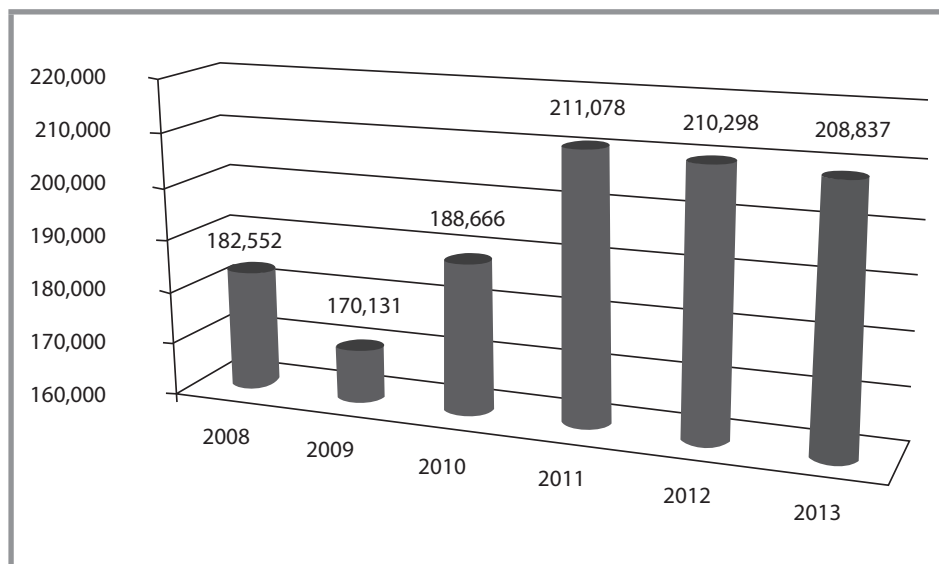
Fuente: MTPE / OGETIC / Oficina de estadística
Base de datos planilla electrónica / T-registro y la PLAME
Elaboración: Propia

5.2 Sector Agrícola

Número de trabajadores

El número de trabajadores promedio en cada año dedicados a la actividad agrícola en empresas del sector privado ha tenido un comportamiento variable. Luego de una caída en el 2009 en que se tenían unos 170 mil trabajadores, tuvo un ascenso de un 24% en dos años hasta llegar al 2011 a poco más de 211 mil, para luego caer ligeramente hasta llegar al 2013 con casi 209 mil trabajadores. En cuanto al género, en general, el número de trabajadores hombres supera en 50% al de mujeres. Cabe destacar que la mayor cantidad de trabajadores se encuentran en 4 regiones que concentran el 85% del total nacional: en Lima (44%), La Libertad (19%), Ica (15%) y Piura (7%).

Gráfico 14
Trabajadores del sector privado del régimen agrario dependiente-Ley 27360

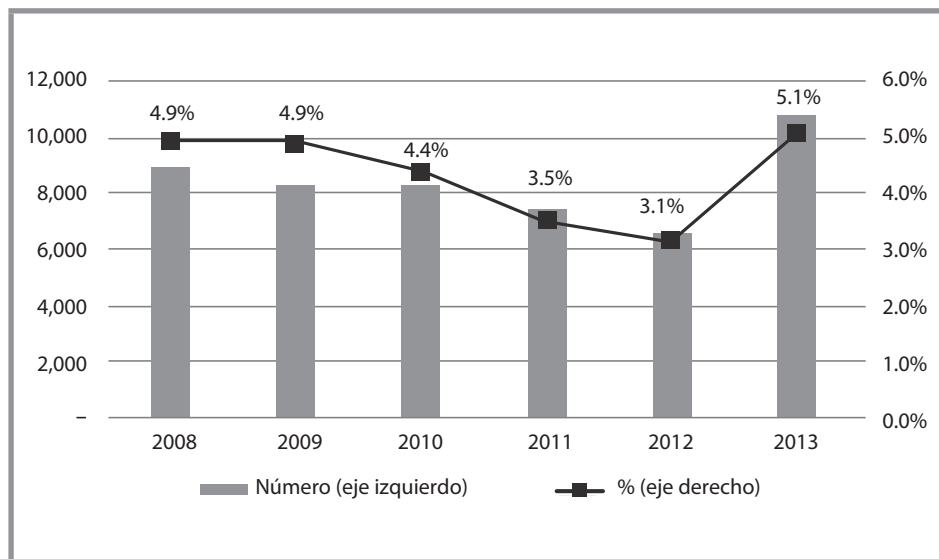


Fuente: MTPE / OGETIC / Oficina de estadística
 Base de datos planilla electrónica
 Elaboración: Propia

Sindicalización

El número de trabajadores sindicalizados en el régimen agrario dependiente ha tenido una constante caída desde el año 2008 al 2012, hasta llegar a unos 6,500 afiliados, para luego pegar un salto en el 2013 con 10,700 trabajadores que están sindicalizados, superando los niveles observados en años anteriores. El porcentaje de afiliados sobre el total de trabajadores ha seguido casi la misma tendencia, tras una caída de 4.9% en 2008 a 3.1% en 2012, se recuperó la tasa de sindicalización en 2013 hasta un 5.1%.

Gráfico 15
Trabajadores sindicalizados del sector privado del régimen agrario dependiente-Ley 27360 (número y porcentaje)

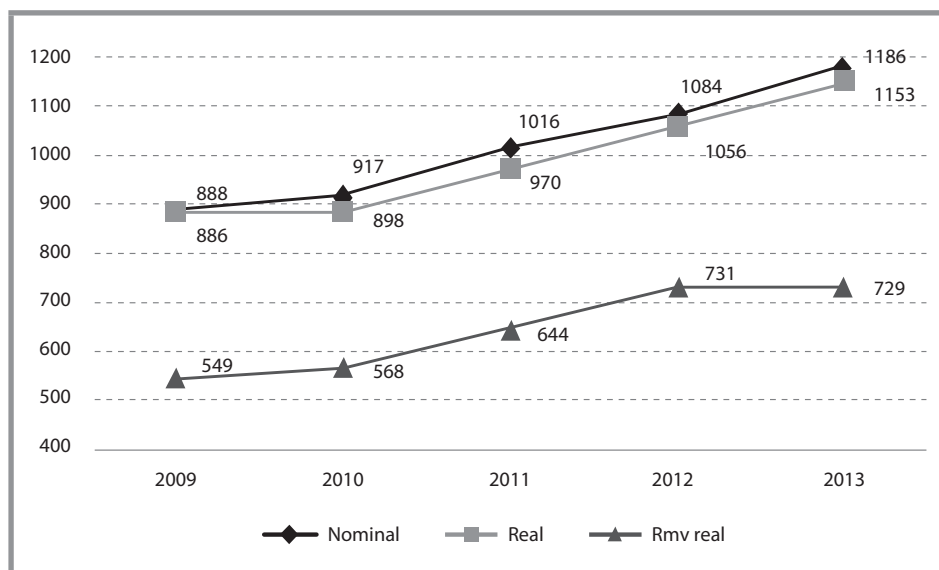


Fuente: MTPE / OGETIC / Oficina de estadística
Base de datos planilla electrónica
Elaboración: Propia

Remuneraciones

El promedio de salario mensual pagado a los trabajadores agrarios ha tenido un crecimiento constante en los últimos 5 años luego de haber tenido una ligera caída entre 2008 y 2009. A partir de ahí, el promedio remunerativo pasó de S/. 886 a S/. 1,153 en el 2013, es decir, un aumento real de 30% en 5 años. Situación que tiene correlación con el aumento en el salario mínimo real, que creció 33% entre el 2009 y el 2012.

Gráfico 16
Remuneración promedio mensual del sector privado del régimen agrario dependiente- Ley 27360 (nuevos soles)



Fuente: MTPE / OGETIC / Oficina de estadística
 Base de datos planilla electrónica
 Elaboración: Propia

Conclusiones

La política adoptada por nuestro país de apertura comercial y liberalización de la economía ha estado impulsada, entre otras cosas, por la firma de acuerdos comerciales con países con los cuales se ha querido consolidar el crecimiento del intercambio comercial a fin de lograr mayores exportaciones que den el impulso necesario a la economía. Uno de estos acuerdos es el logrado con los Estados Unidos, el que ha generado una serie de impactos en diversos sectores de la sociedad, entre los cuales se encuentra la dimensión laboral.

Uno de los capítulos negociados en el TLC con los EE.UU. es el laboral, el cual incorpora aspectos como el respeto a los derechos fundamentales establecidos en la Declaración de la OIT, así como la creación de una serie de instancias que aporten a la fiscalización –como la SUNAFIL- y la definición de las políticas dirigidas hacia la mejora de las condiciones laborales y la promoción del empleo –CNTPE-, en lo que ha habido algunos avances y dichas instancias han sido creadas, pero aún no se ha logrado consolidar su funcionamiento dadas las limitaciones que están ligadas a

la voluntad política de las partes involucradas y a las trabas impuestas por algunos sectores del empresariado¹⁵.

No obstante, cabe señalar que este acuerdo comercial no ha implicado cambios en la normativa laboral vinculada con el DL22342, que ha incorporado desde 1978, un régimen laboral particular para el sector de la exportación no tradicional (básicamente textiles y confecciones) donde la contratación temporal ha devenido en permanente. En ese sentido aparece reforzada la asociación entre el fomento del libre comercio con un marco laboral marcadamente flexible no obstante la oposición sindical e incluso de las marcas¹⁶ que son compradores de la oferta exportable local en dichos rubros,

Las evidencias obtenidas en el campo del intercambio comercial con los Estados Unidos, muestran que desde la entrada en vigencia del acuerdo nuestras exportaciones hacia ese país han crecido a un menor ritmo que las importaciones que demandamos, debido a factores que tienen que ver con el precio pero también con la menor demanda de ciertos productos, afectando nuestra balanza comercial con saldos negativos entre 2011 y 2013.

Las exportaciones Tradicionales son las que siguen dominando la oferta peruana, siendo casi dos tercios del total exportado, mientras que el resto corresponde a las No Tradicionales, a pesar de que estas últimas han crecido a un ritmo promedio de 14% en estos 5 años, frente al 9% promedio para las Tradicionales. Si tomamos en cuenta los sectores con mayor participación relativa dentro de las NT, gran parte del crecimiento corresponde al sector Agropecuario con 16%, mientras que el Textil solo registra un 2% en promedio. El peso que tienen estos sectores en particular en cuanto a la capacidad de generar empleo y la dinámica irregular productiva influenciada por las variaciones de la demanda externa, tienen implicancias laborales que van variando de acuerdo al ámbito geográfico y al nivel de calificación de la mano de obra.

Los indicadores de empleo muestran una tendencia positiva en general en el país, con una tasa de desempleo nacional que ha pasado de 4.7 a 3.7% entre los años 2007 y 2012, aunque esto se debe a que es en el ámbito urbano donde se ha dado la mayor caída, así como también el mejor desempeño ha favorecido más a los hombres que a las mujeres.

En cuanto al subempleo también se observa una tendencia similar a la baja, aunque con comportamiento diferenciado. Un ejemplo de ello es que los ingresos de las mujeres siguen siendo mucho más bajos que el de los hombres, en una relación de 66%, que es mucho menor a lo alcanzado en el 2007 que era de 70%. Esto demuestra que no se ha avanzado en términos de lograr mejores niveles de equidad en el mercado laboral.

¹⁵ Incluso, recientemente ADEX ha propuesto reducir más los derechos laborales, como las vacaciones a 7 días. Ver <http://elcomercio.pe/economia/peru/adex-plantea-igv-10-y-vacaciones-7-dias-informales-noticia-1759150>

¹⁶ http://www.rpp.com.pe/2013-03-05-seis-grandes-marcas-de-ropa-piden-derogar-regimen-laboral-temporal-noticia_573061.html y <http://www.larepublica.pe/08-03-2013/transnacionales-cuestionan-los-abusos-laborales-de-textileras-peruanas>

El crecimiento del índice de empleo en los últimos 5 años también se distingue por área geográfica y por actividad económica, siendo Lima Metropolitana la que presenta una tendencia positiva en casi todos los sectores, a diferencia del resto urbano cuyos índices se muestran más erráticos, sobre todo los que tienen que ver con la actividad extractiva (que incluye agricultura, pesca y minería), la industria y los servicios, que presentan grandes caídas debido a las temporadas de cosecha, pero también debido a las contracciones de la demanda por exportaciones de productos como los textiles y de agroexportación.

La creación de empleo a nivel nacional en los sectores que son más dinámicos en términos de exportaciones no tradicionales no ha crecido de forma significativa en el quinquenio, e incluso han venido cayendo en el último año, lo que representa la pérdida de una importante cantidad de empleos formales. Lo mismo sucede con la producción de volumen físico de los productos relacionados a las exportaciones no tradicionales, los que han venido cayendo en los últimos 2 años.

En cuanto a los ingresos de los trabajadores formales, la tendencia ha sido al alza en los últimos años, siendo la remuneración promedio de los trabajadores en Lima Metropolitana de 1,461 soles para el 2013, mientras que sectores como Agricultura se mantienen por debajo con S/. 1,248 y el de Manufacturas en S/. 1,928.

Si bien se observan mejoras en las remuneraciones reales, dado el bajo –pero en aumento– grado de sindicalización, la influencia del salario mínimo sobre el conjunto de remuneraciones es relevante. Para el sector de agro exportación ello es muy claro, dado que la remuneración mínima agraria está anclada al salario mínimo. Por ello, habiendo transcurrido más de 2 años (el último aumento fue en junio del 2012) sin haberse reajustado el salario mínimo no sería raro que las remuneraciones transiten por un periodo de estancamiento o, incluso, que empiecen a perder capacidad adquisitiva.

Finalmente, si bien el comportamiento del mercado laboral (empleo e ingresos) se deriva de eventos más agregados a los inducidos por el TLC con EEUU, la relevancia de este acuerdo se encontraría más a nivel del campo normativo y de adecuaciones organizacionales en la administración del trabajo. Esto último, sin embargo, no es garantía de mayor efectividad en el cumplimiento de la regulación laboral.

Bibliografía

ACUERDOS COMERCIALES PERÚ

<www.acuerdoscomerciales.gob.pe>

ACUERDO DE PROMOCIÓN COMERCIAL ENTRE PERÚ Y ESTADOS UNIDOS

2009 Capítulo Diecisiete: Laboral

GAMERO, Julio

2010 “Empleo y trabajo decente a un año del TLC con EEUU”

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCION DEL EMPLEO

Disposiciones normativas

PROYECTO SEMILLA

<www.semilla.org.pe>

SIRÖEN, Jean-Marc

2013 “*Disposiciones laborales en los Tratados de Libre Comercio: balance y perspectivas*”
En: Revista internacional del trabajo, vol. 132 N° 1

SUNAT

2010 – 2013 Estadísticas de comercio exterior

TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge

2012 “*Previsiones laborales de los Tratados de Libre Comercio: el caso peruano*” En:
Fortalecer la productividad y la calidad del empleo: el papel de las disposiciones
laborales de los tratados de libre comercio y los sistemas nacionales de capacitación
y formación profesional. Santiago: CEPAL, 2011. LC/W.419. p. 107-160

VILLAVICENCIO RIOS, Alfredo

2010 “*La libertad sindical en el Perú: Fundamentos, alcances y regulación*” Lima: PLADES

Anexos

Anexo 1

Tipos de Acuerdos	Actores
Acuerdos En Vigencia	Organización Mundial del Comercio Comunidad Andina MERCOSUR Cuba Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico Chile México Estados Unidos Canadá Singapur China EFTA Corea del Sur Tailandia Japón Panamá Unión Europea Costa Rica Venezuela
Acuerdos Por Entrar en Vigencia	Guatemala Alianza del Pacífico
Acuerdos en Negociación	Programa DOHA para el Desarrollo Acuerdo de Asociación Transpacífico – TPP Honduras El Salvador Turquía

Anexo 2

Acuerdos comerciales	Dimensión laboral
Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos	La dimensión laboral abordada en el acuerdo revisa diversas dimensiones como por ejemplo el respeto a los derechos fundamentales establecidos en la Declaración de la OIT, la garantía de la aplicación de la legislación laboral y de las garantías procesales e información pública. Además, señala la creación de un Consejo de Asuntos Laborales, la formación de mecanismos de cooperación laboral y desarrollo y que se desarrollen consultas laborales cooperativas con cierta frecuencia, entre otras cosas.
Acuerdo de Libre Comercio entre Perú y Chile	Existe un memorándum de entendimiento sobre cooperación laboral y migratoria, en el que señalan los siguientes objetivos:“(i) promover el desarrollo de políticas y prácticas laborales y migratorias que mejoren las condiciones de trabajo y los niveles de vida; (ii) promover la protección de los derechos establecido; (iii) promover la observancia y la aplicación efectiva de la legislación nacional; (iv) promover la innovación, así como niveles de productividad y calidad crecientes; (v) alentar el desarrollo de estadísticas y el intercambio de información sobre legislación, instituciones y políticas públicas en materia laboral;(vi) promover la difusión de su legislación nacional; (vii) desarrollar actividades de cooperación laboral y migratoria en términos de beneficio mutuo; y, (viii) promover la participación de los actores sociales en el desarrollo de las agendas públicas a través de mecanismos de diálogo social!” (Toyama: 2012, 119)
Tratado de Libre Comercio Perú - Canadá	La dimensión laboral del presente acuerdo toma en consideración los derechos fundamentales garantizados por la OIT, además, añade como principios el respeto a las condiciones aceptables de salud y seguridad en el trabajo, y brindar la misma protección legal a los trabajadores migrantes. Considera, también, el acceso y garantías de los procesos, distribución e información de conocimiento público, y mecanismos institucionales que permitan velar por el cumplimiento del acuerdo, como por ejemplo, la creación de un Consejo Ministerial.
Tratado de Libre Comercio entre el Perú y China	En el capítulo de Cooperación, las partes señalan intensificar la comunicación y cooperación en asuntos laborales y de seguridad social a través de un Memorándum de Entendimiento en Cooperación Laboral. Este señala que cada parte tiene como función garantizar su aplicación y promover programas y actividades de cooperación en las siguientes áreas: promoción del empleo e información del mercado de trabajo, leyes laborales y políticas, condiciones de trabajo, relaciones laborales y diálogo social, seguridad social, desempeño y reforzamiento de sistemas de inspección de trabajo, formación profesional, entre otras.

Continúa

Acuerdos comerciales	Dimensión laboral
Acuerdo de Libre Comercio entre el Perú y Corea	De acuerdo al capítulo dieciocho del acuerdo, relacionado a temas laborales, este incluye aspectos tales como el respeto a los derechos laborales fundamentales garantizados por la OIT, la aplicación y cumplimiento de la legislación laboral interna de cada parte, las garantías procesales frente a un conflicto de índole laboral, la cooperación laboral, las consultas laborales, la solución de controversias y la constitución de un mecanismo institucional (Consejo de Asuntos Laborales) que permita garantizar el cumplimiento de estas disposiciones
Acuerdo Comercial entre Perú y la Unión Europea	Si bien este acuerdo no cuenta exclusivamente con un capítulo laboral, sí posee disposiciones laborales contenidas en el capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible. Estas se relacionan al fortalecimiento del cumplimiento de la legislación laboral, enfocándose en los derechos fundamentales garantizados por la OIT, previamente mencionados. Y además, a la promoción del comercio contribuyendo al empleo productivo y el trabajo decente.

Anexo 3

Normativa	Explicación de la norma
D.S. N° 013-2006 – TR modifica los artículos 53°, 62° y 68° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo	El primero referido a los honorarios de los árbitros; el segundo alude al quórum para la declaración de huelga; y el tercero al órgano independiente que determinará, en caso de divergencia, el número y ocupación de los trabajadores que deben seguir laborando en caso de huelga en servicios públicos esenciales.
D.S. N° 019 – 2006 – TR que aprueba Reglamento de la Ley General de Inspecciones	En este se incluyen sanciones contra actos de interferencia de parte de los empleadores en asuntos sindicales. A partir de esta norma, el MTPE ha iniciado investigaciones de oficio en empresas donde existen prácticas antisindicales.
D.N. N° 001-2007 – MTPE Directiva Nacional para la ejecución del Programa Nacional de Regularización y Verificación de Contratos a Plazo Fijo y su Incidencia en el Ejercicio de la Libertad Sindical y la Negociación Colectiva.	Esta Directiva tiene como objetivo afianzar dos dimensiones del ámbito de fiscalización del empleo. En primer lugar, los contratos a plazo fijo, señalando directrices específicas a ciertos tipos de empresas y características de los mismos; y, en segundo lugar, el ejercicio de la libertad sindical, enfocándose en las acciones del empleador, de los empleados, afiliados al sindicato, entre otros.
D.S. N° 019 – 2007 – TR modifica el Reglamento de la Ley General de Inspecciones.	Señala que son infracciones muy graves la realización de actos que impidan el libre ejercicio del derecho de huelga, la realización de actos que afecten la libertad sindical del trabajador o de la organización de trabajadores y la discriminación de un trabajador por el libre ejercicio de su actividad sindical.
D.S. N° 014 – 2011 – TR modifica Reglamento de la Ley General de Inspecciones.	Modificó el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo y determinó que los casos de afectación a la libertad sindical serán sancionados considerando como trabajadores afectados al total de trabajadores afiliados a la organización sindical. Asimismo, dicha norma ha dispuesto que en los casos de huelgas o paralizaciones, las actuaciones inspectivas se inicien en el día.

Anexo 4

Normativa	Explicación de la norma
D.S. N° 001-2007-TR crea la Comisión para la Lucha contra el Trabajo Forzoso	Dicha Comisión tiene por objeto ser la instancia de coordinación permanente de las políticas y acciones en materia de trabajo forzoso, a nivel nacional y regional
Resolución Ministerial N° 284 -2010-TR	Disponen que la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso esté a cargo de la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales Laborales de la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo
Resolución Ministerial N° 119 – 2012-TR.	Aprueban Directiva General “Pautas para la Prevención del Trabajo Forzoso incluida la Modalidad de Trata de Personas con fines de explotación laboral en las ofertas de empleo”
D.S. N° 004-2013-TR	Aprueban el II Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2013-2017 con metas y actividades año por año. En este plan se buscó trabajar con el Ministerio del Interior, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y el Ministerio de Educación, para así sumar esfuerzos que permitan combatir la problemática.
D.S. N° 003-2014-TR que modifica el artículo del D.S. 001-2007-TR que crea la Comisión Nacional para la Lucha Contra el Trabajo Forzoso	Se modifica el artículo 1 del D.S. del 2007, incorporando entidades de la Administración Pública a la Comisión, tales como la Defensoría del Pueblo, el INEI, el MINAM, el Ministerio de Cultura, el MINEM y el Poder Judicial.

Anexo 5

Normativa	Explicación de la norma
Resolución Suprema N°. 018–2003–TR.	Se creó el Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del trabajo Infantil – CPETI, el cual constituye una instancia de coordinación Multisectorial de Instituciones Públicas y Privadas sin fines de lucro que desarrollan actividades para la prevención y erradicación del trabajo infantil.
D.S. N° 008–2005—TR	Se aprobó el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2005–2010, que se estructura alrededor de tres componentes, siendo estos los siguientes: la prevención del trabajo infantil; la restitución de los derechos de niñas, niños, y adolescentes que trabajan, y, la protección y formación del adolescente trabajador.
D.S. N° 007-2006-MIMDES aprobó la “Relación de trabajos y Actividades Peligrosas o Nocivas para la Salud Física o Moral de las y los Adolescentes”	Este Decreto Supremo prohíbe la ocupación de niños y adolescentes en dicha lista. El Perú, además, ha suscrito el Acuerdo Tripartito a propuesta de la OIT, para acabar con el trabajo infantil en la minería. Tiene como meta el 2015. El Acuerdo fue suscrito por El Ministro de Trabajo, los Dirigentes de las cuatro Centrales Sindicales más la Federación Nacional de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos del Perú y la CONFIEP.
D.S. N° 014 – 2011 – TR modificó el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo.	Estableció que serán consideradas como infracciones muy graves el incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el trabajo infantil, el trabajo adolescente sin autorización, los trabajos y actividades consideradas peligrosas y aquellos que deriven en el trabajo forzoso y la trata de personas con fines de explotación laboral.
Resolución Ministerial N° 215 – 2011 – TR	Aprueban la “Estrategia Sectorial en Materia de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil.”
D.S. N° 015-2012-TR	Aprueba la “Estrategia Nacional para la Prevención y la Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021.”
Resolución Ministerial N° 176 – 2013 – TR	Autorizar al realización del “Taller Nacional en materia de trabajo infantil y trabajo forzoso”, organizado por la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo del MTPE.

Anexo 6

Normativa	Explicación de la norma
Ley No. 27270 Ley contra actos de discriminación	Esta ley incorpora al Código Penal la prohibición de discriminación en materia laboral y prevé sanción de prestación de servicios a la comunidad en caso de infracción.
D.S. N° 001-2000- PROMUDEH	Se creó el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2000–2005. Está a cargo del MIMDES y tiene por objeto promover y garantizar la igualdad de trato y oportunidades para las mujeres y propiciar su participación en el desarrollo y en los beneficios que ello conlleve.
Ley N° 28983	Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres
D.S. N° 004 – 2009 – TR	Se precisan actos de discriminación contra las trabajadoras del hogar.
D.S. N° 014-2011 – TR	Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley General de Inspección en el Trabajo.
Ley N° 29392	Ley que establece infracciones y sanciones por incumplimiento de la Ley General de la Persona con Discapacidad y su reglamento
Resolución Ministerial N° 159-2013-TR	Se aprueba el documento “Guía de buenas prácticas en materia de igualdad y no discriminación en el acceso al empleo y la ocupación”.
Resolución Ministerial N° 170-2014-TR	Se aprueba la “Directiva que establece precisiones sobre las obligaciones laborales establecidas en el régimen laboral especial de las Trabajadoras y Trabajadores del Hogar”.
Resolución Ministerial N°052-2014-TR	Se aprueba el “Plan de Acción para promover el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores y las trabajadoras del hogar -2014”

Anexo 7

Normativa	Explicación de la norma
D.S. N° 005 – 2012 – TR	Reglamento de la Ley N° 29783, Ley de Salud y Seguridad en el Trabajo
D.S. N°002-2013-TR	Se aprueba la política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.
Resolución Ministerial N°082-2013-TR	Se aprueba el sistema simplificado de registros del sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo para MYPES
D.S. N°006-2014 – TR	Se modifica el Reglamento de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo aprobado por D.S. N° 005-2012-TR
Resolución Ministerial N° 094-2014-TR	Se aprueba el “Plan de acción para la orientación sensibilización y fiscalización en materia de derechos laborales, seguridad y salud en el trabajo y seguridad social, así como para la promoción del empleo, en el marco de lo previsto en el D.S. N°0.27-012-2012-EM”
Ley N° 30222	Ley que modifica la ley 29783, ley de seguridad y salud en el trabajo (publicado el 11 de julio del 2014).Estas reformas reducen la responsabilidad del empleador por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Análisis técnico del impacto en el gasto público por la protección de datos de prueba u otros no divulgados en el marco del TLC con los Estados Unidos

Javier Llamaza¹

Presentación

La política de apertura económica y comercial se dinamizó en el Perú con la firma del Acuerdo de Promoción Comercial con EEUU (APC) en el 2009, a ello siguieron diversos tratados comerciales, diecinueve a la fecha, entre ellos con Canadá, China, Chile, México, la Unión Europea, etc. En los tratados comerciales con EEUU y la Unión Europea, el capítulo de propiedad intelectual ameritó la atención pública pues se pretendía nuevos estándares de protección o fortalecimiento de los mismo, lo cual tendría un impacto negativo sobre el acceso a medicamentos.

Como se sabe, la protección de los Derechos de Propiedad Intelectual forma parte del Acuerdo de los Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC) firmado en 1994 en la Organización Mundial de Comercio, en él se reconoce, como mecanismo de incentivo a la innovación y desarrollo (I +D) de medicamentos, 20 años de exclusividad de explotación en el mercado con el propósito de recuperar la inversión en I+D. El ADPIC se constituye como un estándar mínimo

En el Tratado de Libre Comercio con los EE.UU. denominado Acuerdo de Promoción Comercial, que en principio se cerró en el 2006 con contenido favorable para la gran industria farmacéutica, fue enmendado por los demócratas del parlamento de EE.UU., lo que llevó a su revisión, eliminándose mecanismos que podrían obstaculizar el acceso a medicamentos, sin embargo, se mantuvo el principal logro para EE.UU. y las empresas farmacéuticas, cual es, la protección y uso exclusivo de los datos de prueba y otros no divulgados para nuevas entidades químicas – NEQ, hasta por 5 años, en el TLC con los EE.UU. que entró vigencia en el 2009.

EL nuevo estándar de protección de los derechos de propiedad intelectual vigente se puede considerar la suma del ADPIC más lo contenido en el APC con los EEUU, dicho nuevo estándar se pretendió incrementar en el tratado de libre comercio con la Unión Europea, sin embargo no prosperó por la posición del Ministerio de Salud y de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

A los 5 años de entrada en vigencia el nuevo estándar de la protección de los Derechos de la Propiedad Intelectual, se hace necesario conocer el impacto en términos de introducción de medicamentos al mercado con protección de datos de prueba y el gasto farmacéutico.

1 Coordinador de proyectos en Acción Internacional para la Salud - AIS

Introducción

Este 2014 se cumplieron cinco años de vigencia del Tratado de Libre Comercio con EE.UU., lo que marca un hito en la política de liberalización comercial del Perú al ser el primero de una serie de acuerdos similares firmados por el país con la Unión Europea, Japón, Canadá, Chile, entre otros países. Durante la negociación del TLC, la sociedad civil expresó su preocupación por una serie de sectores sensibles, entre ellos el vinculado a propiedad intelectual y acceso a medicamentos. En este acuerdo llamado Acuerdo de Promoción Comercial (APC), el Perú aceptó proteger los datos de prueba u otros no divulgados de nuevas entidades químicas (NEQ) de productos farmacéuticos hasta por un periodo de cinco años, regulándolo mediante el Decreto Legislativo 1072 del 2009. La protección de la información impide que otros fabricantes o importadores la utilicen, consecuentemente, no podrá obtener la autorización sanitaria de comercialización por parte del Ministerio de Salud a menos que este último produzca dicha información a través de ensayos clínicos, situación compleja que retrasaría la disponibilidad de genéricos y que además es calificada como anti ética ya que volvería a ensayar en seres humanos para obtener información que ya existe.

La protección de datos de prueba u otros no divulgados sobre seguridad y eficacia restringe el uso de dicha información bloqueando la existencia de competidores en el mercado, creándose monopolios que tienen un efecto negativo por el alto precio que se impone. En Perú existe evidencia que cuando un medicamento se encuentra en monopolio, el precio puede llegar a ser 20 veces el precio que cuando existe competencia²

El presente informe técnico forma parte de la evaluación que RedGE viene realizando a los compromisos asumidos en el TLC con EEUU. En junio del 2012 se realizó la primera medición, identificándose 13 entidades químicas de productos farmacéuticos que gozaban de protección y 19 se encontraban en trámite³. Por lo prematuro del tiempo, no se identificó gastos adicionales realizados como consecuencia de esta medida, sin embargo, se presume un impacto significativo en el transcurrir del tiempo, como sucediera en países como Colombia donde, al 2012, existían 117 entidades químicas protegidas y que significó un sobregasto de 412 millones de dólares comparado con el gasto que se hubiera hecho en esos medicamentos si hubieran estado en situación de competencia⁴.

El presente informe pretende evaluar el impacto de la protección de los datos de prueba en el gasto público, para ello se ha procedido a dividir el análisis en las

2 Olanzapina 10 mg, cuando existía competencia el precio por tableta fue de S/. 0.79. Cuando la farmacéutica Ely Lilly obtuvo más de 10 patentes el precio en el mercado fue de S/. 16,95. (reporte de compras del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado SEACE 1991 - 2003). Atazanavir 300mg es comprado por el Estado en S/. 29.00 en el 2014. En países donde no tiene patente es comprado a S/. 1,40 (\$0.50), (Reporte SEACE 2013- 2014)

3 Protección de datos de prueba con exclusividad: Nuevos Monopolios; publicado en julio del 2012 por AIS - RedGE

4 Luis G. Restrepo, Francisco Rossi, Mayra Vasquez, Impacto de 10 años de protección de datos en medicamentos en Colombia. IFARMA

principales variables que estarían determinando la protección de datos de pruebas en el gasto público, luego se analiza cómo se interrelacionan estas variables lo que nos permite tener un alcance de los resultados y finalmente, a partir de los resultados, identificar cuáles son los principales temas de discusión en torno al tema.

1. Análisis de las principales variables que se utilizaron

1.1 Situación de los productos protegido

Para este propósito se hace uso de la información disponible en el portal web del Ministerio de Salud, publicado conforme a lo establecido en el artículo 8 ° del Decreto Legislativo N° 1072 “Protección de datos de prueba u otros no divulgados de productos Farmacéuticos”. Identificándose las nuevas entidades químicas de los productos farmacéuticos bajo la Denominación Común Internacional y el nombre de marca, la fecha de inicio y término de la protección y la indicación para la cual fueron autorizados. Con la información se procede a identificar los productos cuya protección se encuentran vigente y aquellos cuyo periodo venció, de este último grupo, se identifica a través del portal web de la Dirección General de Medicamentos Insumos y Drogas (DIGEMID)⁵ si ha ingresado competidores en el mercado una vez vencida la protección.

1.2 Estimación del gasto público

Con los productos protegidos durante el periodo 2009 – 2014, se procede a verificar en el portal web del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado 3.0 (SEACE 3.0)⁶, si los respectivos productos farmacéuticos fueron adquiridos por las instituciones públicas, precisándose el número de proceso de selección, las unidades adquiridas, el precio unitario y el gasto total.

1.3 Estimación del diferencial de precios atribuible a la competencia

Este diferencial se halló con aquellas entidades químicas de productos farmacéuticos para las cuales la exclusividad de datos ha vencido y han ingresado competidores al mercado. Para estimar el diferencial se hace uso del Observatorio Peruano de Producto Farmacéuticos de DIGEMID (OPPF)⁷, utilizándose como estimador del precio unitario la “moda” como medida de tendencia central. El promedio de los diferenciales de cada producto es el diferencial que se considera para el cálculo del impacto sobre el gasto

5 Portal de Registro Sanitario de Productos Farmacéuticos
<http://www.digemid.minsa.gob.pe/indexperudis.ASP?seccion=448>

6 SEACE 3.0 <http://prodapp2.seace.gob.pe/seacebus-uiwd-pub/buscadorPublico/buscadorPublico.xhtml>

7 Observatorio de Productos Farmacéuticos <http://observatorio.digemid.minsa.gob.pe/>

1.4 Cálculo del impacto sobre el gasto

Con la estimación del gasto público en las entidades químicas de los productos farmacéuticos y el diferencial de precio atribuible a la competencia, se calcula el impacto que ha tenido la exclusividad de datos en el periodo 2009-2014, expresado como la diferencia entre el total del gasto público en un escenario con exclusividad y en un escenario en competencia.

2. Principales resultados

2.1 Productos protegidos

Desde la entrada en vigor del Decreto Legislativo N° 1072 y su reglamento (D.S. 002-09-SA) que ratifican el APC con los EE.UU., existe en el mercado peruano (a setiembre de 2014) 20 medicamentos con protección de datos de prueba vigente, 08 medicamentos cuyo periodo de protección ha vencido, 04 solicitudes en trámite y 06 solicitudes denegadas.

Cuadro 1
Medicamentos que gozan de protección de datos
(a setiembre de 2014)

Nueva Entidad Química (DCI)	Marca	Fecha de inicio de protección	Vencimiento de protección	Indicaciones
Prucaloprida	RESOLOR 1 mg Comprimidos recubiertos.	02 de Junio del 2011	15 de Octubre del 2014	Tratamiento sintomático del estreñimiento crónico en mujeres en las cuales los laxantes no proporcionan un alivio adecuado.
Cabazitaxel	JEYTANA 60 mg/1.5 mL Solución inyectable para infusión	16 de Junio del 2011	17 de Junio del 2015	Indicado en combinación con prednisona o prednisolona para el tratamiento de pacientes con cáncer de próstata metastásico refractario a hormonas ...
Pazopanib	VOTRIENT 400 mg Tabletas recubiertas	21 de Julio del 2011	19 de Octubre del 2014	Indicado para el tratamiento de primera línea del Carcinoma de Células Renales avanzado (CCR)
Ticagrelor	BRILINTA 90 Comprimidos recubiertos.	15 de Noviembre del 2011	03 de Diciembre del 2015	Indicado para la prevención de acontecimientos aterotrombóticos
Fingolimod	GILENYA 0.5 mg Cápsulas.	07 de Diciembre del 2011	21 de Septiembre del 2015	Tratamiento de los pacientes con esclerosis múltiple recidivante-remite
Vernakalant	BRINAVESS 500 mg Concentrado para solución para perfusión	20 de Abril del 2012	01 de Septiembre del 2015	Conversión rápida a ritmo sinusal de la fibrilación auricular de inicio reciente en adultos.
Apixaban	ELIQUIS Comprimidos recubiertos	20 de Agosto del 2012	18 de Mayo del 2016	Prevención de eventos de tromboembolia venosa (VTE)...
Rilpivirina	EDURANT 25 mg Comprimidos recubiertos	04 de Septiembre del 2012	20 de Mayo del 2016	Indicado para: El tratamiento de la infección por el virus de la inmunodeficiencia humana de tipo I (VIH-1)
Linagliptina	TAYENTA 5 mg Comprimidos recubiertos	13 de Septiembre del 2012	02 de Mayo del 2016	Indicado como complemento de la alimentación y la actividad física para mejorar el control de la glucemia en los adultos con diabetes mellitus tipo 2.
Crizotinib	XALKORI 200 mg Cápsulas	23 de Octubre del 2012	26 de Agosto del 2016	Indicado para el tratamiento de pacientes con cáncer pulmonar localmente avanzado o metastásico...

Continúa

Cuadro 1 Medicamentos que gozan de protección de datos (a setiembre de 2014)

Nueva Entidad Química (DCI)	Marca	Fecha de inicio de protección	Vencimiento de protección	Indicaciones
Abiraterona	ZYTIGA 250 mg Comprimidos	12 de Abril del 2013	28 de Abril del 2016	Indicado en el tratamiento del cáncer de próstata metastásico resistente a la castración en hombres adultos.
Ruxolitinib	JAKAVI 5 mg Comprimidos	31 de Mayo del 2013	16 de Noviembre del 2016	Indicado para el tratamiento de los pacientes con esplenomegalia o síntomas relacionados...
Indacaterol	ONBRIZ BREEZHALER 300 mcg Cápsula dura conteniendo polvo para inhalación	15 de Julio del 2013	30 de Noviembre del 2014	Tratamiento broncodilatador de mantenimiento de la obstrucción de las vías respiratorias... e
Tofacitinib	XELJANZ 5 mg Tabletas recubierta	25 de Julio del 2013	06 de Noviembre del 2017	Artritis Reumatoidea
Axitinib	INLYTA 1 mg Tabletas recubiertas	11 de Octubre del 2013	27 de Enero del 2017	Indicado para el tratamiento del carcinoma avanzado de células renales
Regorafenib	STIVARGA 40 mg Comprimidos recubiertas (	28 de Octubre del 2013	27 de Septiembre del 2017	Indicado para el tratamiento de cáncer colorrectal metastásico (CRC)...
Pasireotida	SIGNIFOR 0.3 mg/1mL Solución inyectable	17 de Febrero del 2014	24 de Abril del 2017	Indicado en el tratamiento de la enfermedad de Cushing...
Canagliflozina	INVOKANA 100 mg Comprimidos recubiertos	10 de Marzo del 2014	29 de Marzo del 2018	Indicada como un coadyuvante para la dieta y ejercicio con el fin de mejorar el control glucémico en adultos con diabetes mellitus tipo 2
Afatinib	GIOTRIF 20 mg Comprimidos Recubiertos	27 de Junio del 2014	12 de Julio del 2018	Indicado para el tratamiento de con cáncer de pulmón...
Lixisenatide	LYXUMIA 100mcg/mL (20 mcg/0.2 mL) Solución Inyectable	17 de Junio del 2014	01 de Febrero del 2018	Indicado en el tratamiento de la diabetes mellitus tipo 2...

Fuente: Elaboración propia, portal web de DIGEMID

Cuadro 2
Medicamentos cuya protección de datos venció entre 2009 al 2014

Nueva Entidad Química (DCI)	Marca	Fecha de inicio de protección	Vencimiento de protección	Indicaciones
Rivaroxaban	XARELTO 10 mg Comprimido recubierto	22 de Febrero del 2010	15 de Septiembre del 2013	Prevención del tromboembolismo venoso
Dronedarona	MULTAQ 400 mg Tableta recubierta	22 de Febrero del 2010	01 de Julio del 2014	Fibrilación auricular paroxística o persistente (FA) o flutter auricular (AFL).
Anidulafungina	ECALTA 100 mg Polvo liofilizado para solución inyectable	13 de Abril del 2010	17 de Febrero del 2011	Candidemia y otras infecciones por candida
Prasugrel	EFFIENT 10 mg Comprimido recubierto	26 de Abril del 2010	25 de Febrero del 2014	Indicado en la prevención de eventos aterotrombóticos en pacientes con síndrome coronario agudo.
Trabectedina	YONDELIS 1 mg Polvo para solución para inyección	26 de Junio del 2010	17 de Septiembre del 2012	Sarcoma de tejidos blandos en estadio avanzado en los que haya fracasado...
Eltrombopag	REVOLADE 50 mg Tabletas recubiertas.	26 de Julio del 2011	20 de Noviembre 2013	El tratamiento de trombocitopenia...
Dapoxetina	PRILIGY 30 mg Comprimidos recubiertos.	03 de Agosto del 2011	06 de Febrero del 2014	Tratamiento de la eyaculación precoz (EP)....
Saxagliptina	ONGLYZA 2.5 mg Comprimidos recubiertos	30 de Junio del 2010	31 de Julio del 2014	Indicado como complemento a la dieta y ejercicio para mejorar el control de la glucosa en adultos con diabetes mellitus tipo 2.

Fuente: Elaboración propia, portal web de DIGEMID

Con la información de las nuevas entidades químicas de productos farmacéuticos cuyo periodo de protección venció, se procedió a identificar por cada producto el ingreso de competidores a través del registro de autorizaciones sanitarias del portal web de DIGEMID.

Solo para (01) un producto farmacéutico se registró el ingreso de un competidor, los demás productos farmacéuticos (07,) a pesar de haber vencido el periodo de protección de la información sobre seguridad y eficacia, estos se mantuvieron como única oferta en el mercado.

Cuadro 3
Nº de competidores en el mercado después de haber vencido la protección

Nº	Nueva Entidad Química (DCI)	Marca	Nº de productos registrados
1	Rivaroxaban	XARELTO 10 mg Comprimido recubierto	1
2	Dronedarona	MULTAQ 400 mg Tableta recubierta	1
3	Anidulafungina	ECALTA 100 mg solución inyectable	1
4	Prasugrel	EFFIENT 10 mg Comprimido recubierto	1
5	Trabectedina	YONDELIS 1 mg Polvo para solución para inyección	1
6	Eltrombopag	REVOLADE 50 mg Tabletas recubiertas	1
7	Dapoxetina	PRILIGY 30 mg Comprimidos recubiertos	1
8	Saxagliptina	ONGLYZA 2.5 mg Comprimidos recubiertos	2

Fuente: Elaboración propia, portal web de DIGEMID

De los veintiocho productos que tuvieron protección de datos de prueba, 8 (28%) de ellos tenían como indicación el tratamiento de algún tipo de cáncer y 4 (14%) estaban indicados para el tratamiento de la diabetes.

Cuadro 4
Número de medicamentos protegidos por tipo de afección

Afecciones	Nº
Cáncer diversos	8
Diabetes	4
Tromboembolia/trombocitopenia	3
Trombosis	2
Fibrilación auricular	2
Artritis reumatoide	1
Candidemia	1
Enfermedad de Cushing	1
enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC)	1
Esclerosis múltiple	1
Esplenomegalia	1
Estreñimiento	1
Eyacuación precoz	1
VIH/SIDA	1

Fuente: Elaboración propia, portal web de DIGEMID

2.2 Gasto público

Seis productos farmacéuticos que gozaron de protección de datos de prueba fueron adquiridos por alguna de las instituciones públicas en el periodo 2009 – 2014, con precios unitarios (promedio ponderado) que van desde S/. 101,8 a S/. 22,027.

En total, el gasto público en los seis productos farmacéuticos fue de S/. 797,008.76, uno de ellos adquirido en el 2011, otro en el 2013 y cuatro en el 2014.

Cuadro 5
Gasto público en medicamentos protegidos en el periodo 2009 – 2014

Nueva Entidad Química (DCI)	Forma farmacéutica	Compras públicas	
		P. U. (promedio ponderado)	Total gasto
Abiraterona	Comprimido	S/. 101,98	S/. 587.377,80
Cabazitaxel	Solución inyectable	S/. 22.027,00	S/. 44.054,00
Pazopanib	Tableta	S/. 150,40	S/. 27.072,00
Ruxolitinib	Comprimidos	S/. 197,44	S/. 71.078,40
Trabectedina	Solución para inyección	S/. 9.182,00	S/. 55.092,00
Eltrombopag	Tabletas	S/. 146,84	S/. 12.334,56
		Total	S/. 797.008,76

Fuente: Elaboración propia, extraído del SEACE 3.0

Cuadro 6
Gasto público por año en medicamentos protegidos en el periodo 2009 – 2014

Nueva Entidad Química (DCI)	Forma farmacéutica	N° de procesos	2009 S/.	2010 S/.	2011 S/.	2012 S/.	2013 S/.	2014 S/.	Total gasto
Abiraterona	Comprimido	5						587.377,80	587.377,80
Cabazitaxel	Solución inyectable	1					44.054,00		44.054,00
Pazopanib	Tableta	1						S 27.072,00	27.072,00
Ruxolitinib	Comprimidos	1						71.078,40	71.078,40
Trabectedina	Solución para inyección	1			55.092,00				55.092,00
Eltrombopag	Tabletas	1						12.334,56	12.334,56
			0,00	0,00	55.092,00	0,00	44.054,00	697.862,76	797.008,76

Fuente: Elaboración propia, extraído del SEACE 3.0

Cuadro 7
Procesos de selección realizado por las instituciones públicas periodo 2009 – 2014

Neq (dci)	Institución pública	Nº de proceso de selección	Monto total en s/.
Abiraterona	Seguro social de salud	Amc procedimiento clasico .71-2014/Essalud/redtacna	36.964,80
	Iafas del ejercito del peru (fospeme)	Lp procedimiento clasico .8-2014/lafas-ep (fospeme)	402.553,80
	Seguro social de salud	Amc procedimiento clasico .553-2014/Essalud/ras	36.964,80
	Fondo de aseguramiento en salud de la policia nacional del peru	Amc-clasico-131-2014-in-saludpol-1	36.964,80
	Fondo de aseguramiento en salud de la policia nacional del peru	Ads-clasico-57-2014-in-saludpol-1	73.929,60
Trabectedina	Fondo de salud personal policia nacional	Ads procedimiento clasico .123-2011/ln/pnp-fospoli	55.092,00
Eltrombopag	Seguro social de salud	Amc procedimiento clasico .5761-2014/Essalud rar	12.334,56
Ruxolitinib	Fondo de aseguramiento en salud de la policia nacional del peru	Exo-proc-6-2014-in/saludpol	71.078,40
Pazopanib	Fondo de aseguramiento en salud de la policia nacional del peru	Amc-clasico-11-2014-saludpol-1	27.072,00
Cabazitaxel	Fondo de salud personal policia nacional	Ads procedimiento clasico .19-2013/ln/pnp-fospoli	44.054,12
Total			797.008,76

Los medicamentos que no fueron adquiridos en el sector público se comercializaron en el sector privado, según se observa en la siguiente tabla. Ninguno de ellos fue comercializado en ambos sectores.

Cuadro 8
Productos farmacéuticos que reportaron precios al OPPF en setiembre de 2014

Nueva Entidad Química (DCI)	Nombre comercial	Precio por unidad (*) S/.
Anidulafungina	ECALTA 100 mg Polvo liofilizado para solución inyectable	995,88
Dronedarona	MULTAQ 400 mg Tableta	6,46
Prasugrel	EFFIENT 10 mg Comprimido	9,72,
Prucaloprida	RESOLOR 1 mg Comprimidos	1,73
Rivaroxaban	XARELTO 10 mg Comprimido	13,50
Saxagliptina	KOMBIGLYZE 2,5 mg	3,17
	ONGLYZA 2.5 mg Comprimidos	5,95
Ticagrelor	BRILINTA 90 Comprimidos	5,60
Vernakalant	BRINAVESS 500 mg Concentrado para solución para perfusión	2.281,93

(*) Precios obtenidos del OPPF. Para la selección del precio se tomó como medida de tendencia central la Moda

2.3 Diferencial de precios atribuible a la competencia

De los resultados obtenidos, se calculó el diferencial de precio entre el primer producto y el precio del producto competidor, en este caso de la nueva entidad química saxagliptina que muestra una reducción del precio en un 47% en relación al precio que tenía la misma entidad química cuando estaba protegido. Debe tomarse en cuenta que esta reducción se registró recientemente en el mercado privado a partir del vencimiento de la protección en julio de 2014.

Cuadro 9
Reducción del precio en el mercado privado cuando ingresan competidores

Nueva Entidad Química (DCI)	Nombres comerciales	Precio(*)/comprimido	Reducción del precio
Saxagliptina	ONGLYZA 2,5 mg	S/. 5,95	47%
	KOMBIGLYZE 2,5 mg	S/. 3,17	

(*)Precios obtenidos del OPPF. Para la selección del precio se tomó como medida de tendencia central la moda

2.4 Cálculo del impacto sobre el gasto

En el SEACE 3.0 se registraron 10 compras públicas para 06 nuevas entidades en el periodo 2009-2014 por un valor total cercano a los S/800,000

Cuadro 10
Impacto en el gasto público

Nuevas entidades químicas protegidas	Gasto público en un escenario con exclusividad	Gasto público en un escenario en competencia	Impacto en el gasto
6	S/. 797.008,76	S/. 422.414,65	S/. 374.594,11

3. Discusión

3.1 Situación de los productos protegidos

El Decreto Legislativo 1072 y su reglamento entraron en vigencia el 17 de enero del 2009, el número de nuevas entidades químicas de productos farmacéuticos que tuvieron protección hasta setiembre del 2014 (en un periodo de 05 años) fueron 28, ocho de las cuales vencieron, uno (01) en el 2011, uno (01) en el 2012, dos (02) en el 2013 y cuatro (04) en el 2014, es decir el efecto de la reducción de precios como consecuencia del ingreso de competidores será más marcado a partir del 2014.

En promedio, por año 6 nuevas entidades químicas gozan de protección de datos en tanto que 2 pierden dicha exclusividad, es decir se estima que cuatro permanezcan vigente por año; si hacemos una proyección para los 10 años esperaríamos que 60 NEQ hayan sido protegidos que es cerca de la mitad del número de NEQ protegidas en Colombia (117 NEQ)

Cuadro 11
Ingreso y salida de NEQ que obtuvieron protección de datos

Entidades químicas	2010	2011	2012	2013	2014	Promedio
Ingresaron	6	7	5	6	4	6
Salieron		1	1	2	4	2

La mayoría de productos farmacéuticos con protección de datos son indicados para el tratamiento de cáncer, seguido de la diabetes.

Ninguno de los productos listado se encuentra incluido en el Petitorio Nacional de Productos Farmacéuticos, sin embargo, por las indicaciones autorizadas para el

tratamiento de enfermedades crónicas y, de demostrarse seguridad y eficacia mayor a los ya existentes, podrían ser incluidas, no obstante, la exclusividad en el mercado que le otorga la protección de datos de prueba dificultaría su acceso por los altos precios que tiene los medicamentos cuando se encuentran en monopolio, situación que amerita una discusión sobre las ventajas terapéuticas de estos productos farmacéuticos.

3.2 Gasto público

De los veintiocho productos protegidos solo 6 fueron adquiridos por las entidades públicas por un valor de S/. 797.008,76; la mayoría de estos procesos fueron realizados durante el 2014 por un valor de S/. 697.862,76 (87%). Ocho productos fueron comercializados en el mercado privado y 14 que estuvieron protegidos no registran compras en las instituciones públicas ni precios en el mercado privado, probablemente se encuentren en proceso de importación o producción.

Los precios unitarios de los productos adquiridos por las instituciones públicas van entre S/ 101,98 el comprimido de abiraterona hasta S/. 22,027 la solución inyectable de Cabazitaxel, situación que requiere un análisis para evaluar el costo beneficio considerando que son productos de reciente ingreso al mercado.

3.3 Diferencial de precios atribuible a la competencia

El reciente ingreso de un competidor al mercado nos indica que el precio puede reducirse en 47%, valor significativo considerando que dicho porcentaje se obtuvo en el primer año (2014), en Colombia, la misma reducción se obtuvo en el tercer año de ingreso de competidores⁸. Se espera que en la medida que ingrese más competidores esta reducción del precio se incremente, más aún, si el precio del competidor es resultado de una compra pública donde existe factores que permite mejores precios, por ejemplo, la economía de escala.

3.4 Sobre el impacto en el gasto público

El impacto en el gasto público es de S/. 374.594,11 (\$ 129,170.38 USD)⁹, gasto realizado sobre productos farmacéuticos que no se encuentran incluidos en el PNUME¹⁰ y que es significativo a partir del 2014 (87%). Este gasto es reducido comparado con el gasto público incurrido por el sistema de salud de Colombia (gasto por reembolso) para una proyección del mismo periodo. En Colombia el sobregasto en 10 años ascendió a \$43.8 millones USD.

8 La reducción del precio promedio ponderado en el mercado en el primer año del ingreso de competidores: se asume un 5% (dato medio entre el 1% y el 10% encontrado en la evidencia revisada).

- La reducción del precio promedio ponderado en el mercado en el segundo año del ingreso de competidores: se asume un 36% (dato medio entre el 13% y el 59%, encontrados en la evidencia revisada).

- La reducción del precio promedio ponderado en el mercado en el tercer año del ingreso de competidores: se asume un 47% (dato medio entre el 35% y el 59%, encontrados en la evidencia revisada).

9 Tipo de cambio 1\$ = 2,90

10 Petitorio Nacional Único de Medicamentos Esenciales

Conclusiones y recomendaciones

- Entre el 2009 y el 2014, el gasto público en productos farmacéuticos con protección de datos de prueba fue cerca de S/. 800,000, concentrándose el 87% del gasto en el 2014. Para el mismo periodo de tiempo, el impacto en el gasto público de la protección de datos de prueba fue de S/. 374.594,11 (\$ 129,170.38 USD)¹¹, valor conservador si lo comparamos con el impacto estimado en Colombia para el mismo periodo de tiempo. Asimismo, ninguno de los productos adquiridos se encontraba incluido en PNME.
- El ingreso de un competidor al mercado una vez vencido el periodo de protección es del 47% para el producto Saxagliptina, se espera que este se incremente en la medida que ingresen más competidores.
- Considerando que a partir del 2014 venció la protección de datos de prueba de la mayoría de los productos farmacéuticos, es recomendable continuar con el monitoreo del impacto en el gasto público, e incluir el impacto en el gasto de bolsillo en el mercado privado a fin de que la información analizada sirva para la toma de decisiones en las políticas públicas.
- Es recomendable evaluar el costo beneficio en la adquisición pública de estos productos farmacéuticos protegidos que no se encuentran incluidos en el PNUME, a fin de utilizar eficientemente los recursos públicos.

¹¹ Tipo de cambio 1\$ = 2,90



+ RED PERUANA POR UNA GLOBALIZACIÓN CON EQUIDAD +

ISBN: 978-612-46770-2-1



9 786124 677021