

Experiencias de articulación entre los sectores público y privado para la implementación de Tratados de Libre Comercio

Compiladores
Raquel Artecona
Inés Bustillo
Rex García



Canadian International
Development Agency

Agence canadienne de
développement international

Canada

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)



Este documento fue compilado por Inés Bustillo, Directora de la Oficina de la CEPAL en Washington, Raquel Artecona, Oficial de Asuntos Económicos, y Rex García, Asistente Estadístico, en el marco de las actividades del proyecto “Fortalecimiento de Capacidades Relacionadas con el Comercio en las Américas” financiado por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) y ejecutado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Las denominaciones empleadas en los mapas incluidos en este documento y la forma en que aparecen presentados los datos que contienen no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

LC/W.267

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2010. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile



Índice

I.	Experiencias de articulación entre los sectores público y privado para la implementación de Tratados de Libre Comercio: consideraciones generales.....	5
II.	Cooperación entre el Sector Público y el Sector Privado del Perú en la Negociación de las Reglas de Origen en el Sector Textil del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos	39
III.	Alianza entre el Sector Público y el Sector Privado: factor decisivo en la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos	87
IV.	La cooperación público-privada en la implementación y aprovechamiento de los Tratados de Libre Comercio: el caso chileno.....	123
V.	El proceso de consulta con el sector privado en la implementación del DR-CAFTA en materia laboral	141
VI.	La cooperación público-privada en el cumplimiento de los Estándares de Seguridad Alimentaria en una Cadena de Suministro Orientada a la Exportación:El caso de sector de horticultura en Guatemala.	165
VII.	Régimen de Admisión Temporal en Uruguay, mejora de la calidad de la información y del tratamiento estadístico de su uso: la necesidad de cooperación público-privada.....	199



I. Experiencias de articulación entre los sectores público y privado para la implementación de Tratados de Libre Comercio: consideraciones generales

*Raquel Artecona
Andrea de la Fuente*

1. Introducción

Este trabajo tiene como fin describir algunas de las experiencias regionales que se han dado en los últimos años en la coordinación de esfuerzos por parte del sector público y el privado para la implementación de los tratados multilaterales y bilaterales de libre comercio de los cuales los países son parte. Dicha coordinación, llevada a cabo exitosamente, puede permitir tanto el cumplimiento de las obligaciones asumidas por las partes en los tratados como la maximización de las ventajas derivadas de los mismos.

El tratamiento es de particular importancia dada la situación de crisis económica mundial, ante la cual los países de América Latina y el Caribe sufren, en mayor o menor medida, las consecuencias del fuerte descenso de la demanda en sus principales mercados. En este contexto, el aprovechamiento de las ventajas derivadas de los tratados supone una herramienta de importancia económica y social para superar las dificultades que enfrentan.

Varios de los gobiernos de la región han solicitado a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) información sobre los mecanismos y medios de interacción entre el sector público y privado para una implementación exitosa de los compromisos comerciales asumidos.

La coordinación entre el sector público y el privado no tiene por qué ser siempre la mejor solución para desarrollar todo tipo de actividades de implementación de acuerdos. Es concebible que en ciertos casos, los costos de llevar a cabo una coordinación entorpezcan procesos que pueden llevarse a cabo más efectivamente por el sector público. Hay peligros vinculados a un fuerte involucramiento del sector privado puede llevar a que los intereses de empresas o sectores se impongan sobre la adopción de medidas que beneficien a la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, partimos de la base de que el trabajo conjunto de los sectores público y privado trae aparejado ventajas que pueden conducir a una administración e implementación más eficiente de los tratados de la que resultaría si solo el sector público quedara a cargo de la tarea. La participación del sector público puede reducir la incidencia de fallas de mercado y aumentar la competitividad internacional de las exportaciones. El sector privado puede aportar información de mercado valiosa, conocimientos de sector y de productos, métodos de producción eficientes, posibilidades de innovación y desarrollo de tecnología, así como financiar actividades productivas e invertir en capacitación de los actores involucrados.

Pueden existir métodos más o menos efectivos de llevar a cabo dicha coordinación, y surge el problema de cómo medir dicho éxito a nivel nacional. Por otra parte, el éxito de la adopción de un mecanismo particular de implementación está determinado en parte por las posibilidades dadas por las estructuras institucionales existentes en cada país y su capacidad de adaptación a las necesidades del desarrollo del comercio internacional. A nivel regional, la comparación y medición de éxito de distintas estrategias de implementación se dificulta por estas mismas divergencias en mecanismos institucionales existentes, así como por la incidencia de factores externos que afectan al comercio en cada caso.

A pesar de estas dificultades, el estudio de casos en la región que han dado resultados positivos es un buen punto de partida para ayudar a los países a diseñar estructuras y políticas públicas que podrían derivar en un mayor aprovechamiento de los tratados de libre comercio en vigor.

Los estudios de caso han sido seleccionados en función de la importancia creciente de ciertos aspectos de los tratados y su potencial para la cooperación público-privada. Así, la cooperación transversal entre los sectores público y privado para el control de las Reglas de Origen en el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana (CAFTA) y la experiencia de su implementación en Chile pueden resultar de conocimiento valioso para la región. Otros casos, como el de la implementación de los compromisos asumidos en material laboral en Guatemala, resultan interesantes al ser un modo de cumplimiento de las obligaciones que el país ha afrontado como parte del Acuerdo.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha encomendado investigaciones con el fin de recoger estas experiencias de coordinación público-privada. Algunos de los casos estudiados fueron presentados en actividades llevadas a cabo por la CEPAL¹. Este trabajo describirá las experiencias estudiadas y referencias a trabajos de investigación llevados a cabo en la materia. Finalmente, se extraerán algunas conclusiones en cuanto a la efectividad de la cooperación en los distintos casos, y otras lecciones aprendidas.

En los casos estudiados y que serán aquí volcados, el término “implementación” de los tratados es entendido de forma distinta, y será importante notar cómo se emplea el término en cada caso, para poder luego clasificar, ampliamente, los tipos de actividades descritas, con el fin de arribar a algunas conclusiones en cuanto a la cooperación en los distintos casos. En principio, la implementación supone un paso posterior a la negociación y entrada en vigor de los acuerdos. Puede incluir tanto la administración –en sentido de seguimiento de los distintos aspectos del acuerdo–, como la adecuación de las normas y reglamentos internos a los compromisos asumidos. Puede incluir

¹ En el marco del proyecto de cooperación en respuesta a las necesidades identificadas en las Estrategias Nacionales de varios países que participan en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en colaboración con su oficina en Washington, y con el auspicio de la Agencia de Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ), y de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA por sus siglas en inglés) realizó un Taller Regional orientado a estudiar las experiencias de los países de América Latina en la administración e implementación de tratados comerciales, tanto multilaterales como regionales y bilaterales. El encuentro tuvo lugar el 20 y 21 de junio de 2007, en la Ciudad de Panamá, y participaron alrededor de 70 funcionarios de 18 gobiernos latinoamericanos, provenientes, la mayoría de ellos, de los Ministerios de Comercio Exterior, Economía y Relaciones Exteriores. Para consultar los documentos de esta actividad, véase [en línea] <http://www.eclac.org/mexico/capacidadescomerciales/actividadesdocG.html>.

también las estrategias gubernamentales para aumentar la actividad productiva y la promoción de exportaciones, así como la eliminación de obstáculos y barreras nacionales al comercio. Por otra parte, puede incluir el recurrir a métodos de resolución de disputas para el caso de incumplimiento de aspectos del acuerdo por parte de los socios comerciales.

2. El rol de la coordinación público-privada en la negociación de tratados de libre comercio

En los últimos años, los países de América Latina y el Caribe han participado activamente de negociaciones de tratados de Libre Comercio. A lo largo de estas negociaciones, el sector público y el privado han interactuado mediante diversos mecanismos. A continuación se mencionarán dos casos de coordinación para la negociación de acuerdos de libre comercio en la región.

2.1 Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y los Estados Unidos

Un estudio encargado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estudió el rol de la cooperación del sector público y privado en la negociación del Acuerdo de Promoción Comercial (APC) entre Perú y los Estados Unidos². El estudio destaca que el sector privado jugó un rol muy importante en las negociaciones de las Reglas de Origen para el sector textil. Su participación fue institucionalizada en la creación del Consejo Empresarial de Negociaciones Internacionales (CENI). El CENI se constituyó específicamente para dar voz al sector empresarial privado en cuanto a los temas de negociación relativos al Acuerdo entre Perú y los Estados Unidos. A través del CENI, conformado por los gremios más importantes de la industria, el sector privado apoyó y contribuyó a la formación de una estrategia negociadora para priorizar el bienestar común, y minimizar los efectos negativos de la conclusión del Acuerdo. El CENI se formó como un espejo del Equipo Negociador formado por el Gobierno. El Gobierno del Perú, a través del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y otras instancias del Estado involucradas en este proceso, otorgó al CENI el reconocimiento tácito como entidad representativa del sector privado para este proceso, permitiéndosele la coordinación activa y oportuna con sus representantes al más alto nivel del Ejecutivo. Esta participación se da principalmente a través de la Comisión Multisectorial, entidad creada para coordinar y afrontar la negociación con los Estados Unidos y otras por venir. Esta Comisión es presidida por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, y el Vocero Político del CENI participa también de sus reuniones.

Uno de los desafíos que Perú enfrenta en la implementación del acuerdo son la puesta en marcha de un sistema de control y verificación de origen que garantice los compromisos asumidos en la materia. Esto se debe implementar no solamente en lo relativo al intercambio comercial de ambos países –y tal vez de Colombia – en el sector textil, sino en el control del comercio de estos países con terceros países -no miembros del APC-, tal como está contemplado en la sección relativa a Cooperación Aduanera³.

Otro de los desafíos en materia de implementación está vinculado al fortalecimiento de la legislación que reglamentará el procedimiento y mecanismo de verificación y control, que se espera establezca un sistema gradual de sanciones a los infractores. El procedimiento comprenderá un sistema de actualización permanente y para ello sin duda se considerará los mecanismos ya existentes en México y los Estados Unidos por aplicación del NAFTA, en Centro América y en otros países y bloques como la Unión Europea.

² Estudio encargado por CEPAL (Reaño Vera 2008).

³ Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y los Estados Unidos, Capítulo 5. Véase texto completo del Tratado [en línea] <http://www.tlcpu-euu.gob.pe>.

Aún luego de la conclusión de las negociaciones, el CENI continúa funcionando, y se espera que juegue un rol importante en la implementación del Acuerdo.

2.2. Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos

Un estudio encargado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) destacó que la cooperación entre el sector público y el sector privado en la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos fue un instrumento exitoso para crear consensos dentro del sector privado y dotar al sector público de información organizada para tomar decisiones en el proceso de negociación⁴. La colaboración ayudó a lograr un acuerdo que fue visto por la opinión pública como legítimo y que refleja de manera equilibrada los intereses de Colombia y sus sectores productivos, lo cual era importante dada la envergadura, amplitud e importancia económica del tratado.

La participación del sector privado en el desarrollo de estas negociaciones se institucionalizó a través del Consejo Gremial Nacional. La presidencia del Consejo estaba a cargo de la Asociación Nacional de Empresarios y su vicepresidencia, en cabeza de la Sociedad de Agricultores de Colombia.

Para facilitar la discusión de temas concretos y poder contar con un equipo técnicamente idóneo, el Consejo estructuró equipos de trabajo análogos a las mesas temáticas del equipo negociador. Los acuerdos con el sector privado constituían una etapa de la negociación en la que se buscaba construir consensos antes de llegar a las mesas de negociación con los Estados Unidos.

La cooperación continuada entre los sectores público y privada será también importante para que Colombia enfrente los desafíos de implementación del tratado, entre los que se encuentra lograr el acceso al mercado norteamericano de los bienes agropecuarios producidos en Colombia. Para ello, deben fortalecerse los controles sanitarios y fitosanitarios, los sistemas de identificación de origen y de información. La política nacional frente a este objetivo compromete recursos públicos y privados para cumplir con los estándares exigidos y ampliar la oferta agrícola exportable.

3. La coordinación público- privada en la implementación y administración de Tratados de Libre Comercio

Hoy, el enfoque de los países ha virado hacia la implementación de los tratados en vigor. Las estructuras institucionales y experiencias ganadas para llevar a cabo la negociación de los tratados pueden ser herramientas utilizadas también para su posterior administración e implementación, por lo que a menudo se da un proceso de adaptación de las estructuras institucionales existentes para ajustarlas a las necesidades de implementación de las áreas cubiertas por los tratados.

Los países poseen distintas instituciones gubernamentales dedicadas al comercio. En el ámbito nacional, algunas iniciativas están destinadas a la fase de negociación de acuerdos. Otras apuntan al establecimiento de una política nacional sobre algunos aspectos que forman parte de los acuerdos. Otras directamente tienen que ver con tareas de implementación o cumplimiento de acuerdos existentes. En muchos casos, estos fines son llevados a cabo por las mismas instituciones.

A continuación describiremos los casos de estudio de cooperación entre el sector público y privado para la implementación de tratados de libre comercio.

⁴ Puentes Riaño (2008).

3.1. Chile y la cooperación público-privada en el sistema de Aduanas y Reglas de Origen

Un estudio encargado por la CEPAL, cuyos resultados se reproducen a continuación, trata el rol de algunas instituciones chilenas en la administración e implementación de los tratados, con énfasis en el sistema de aduanas y reglas de origen⁵.

a) El rol de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales en la administración de Tratados de Libre Comercio

La Dirección de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) depende del Ministerio de Relaciones Exteriores. Es el órgano principal a cargo de la administración de los tratados, y participa de las Comisiones creadas al efecto por disposiciones de los Tratados⁶. DIRECON está dividida institucionalmente en departamentos por regiones geográficas, de acuerdo a las cuales sus funcionarios participan en las Comisiones de Libre Comercio de los distintos acuerdos. A la vez, las Comisiones están organizadas en subcomités y grupos de trabajo.

b) Instituciones y asociaciones creadas en virtud de los Tratados para la implementación del Sistema de Aduanas y Normas de Origen

i. Acuerdo Chile-Unión Europea

El Consejo de Asociación supervisa la aplicación del Acuerdo de Asociación.⁷ Hasta el momento se han realizado tres reuniones del Consejo de Asociación: la primera en marzo de 2003 en Atenas; la segunda en mayo de 2005 en Luxemburgo y la tercera en julio de 2007 en Bruselas. En la primera reunión se aprobó la decisión N°1/2003 relativa a las Reglas y Funcionamiento de las diferentes instancias del Acuerdo de Asociación⁸.

El Artículo 14 de Decisión N°1/2003, y de conformidad con el artículo 6 del Acuerdo, establece el Comité de Asociación, el cual tiene como fin asistir al Consejo de Asociación en el cumplimiento de sus funciones y asumir la responsabilidad de la aplicación general del Acuerdo.

El Acuerdo crea asimismo Comités Especiales sobre distintos aspectos del acuerdo, entre ellos, el Comité Especial sobre Cooperación Aduanera y Reglas de Origen. Éste se reunió por primera vez el 9 diciembre de 2003, en Bruselas. El Comité está integrado por representantes de las partes y se reúne una vez el año, alternándose la presidencia y la sede en cada reunión. Su función principal es supervisar la aplicación y administración de todas las materias aduaneras del Acuerdo, así como constituir un foro de consultas de todos los temas aduaneros y de reglas de origen⁹.

A partir del trabajo conjunto de este Comité y los participantes de las reuniones de la Sociedad Civil contempladas por el Acuerdo¹⁰, se identificaron algunas dificultades de implementación que llevaron al Servicio Nacional de Aduanas a adoptar medidas para afrontarlas.

⁵ Centro Jurídico de Implementación del Libre Comercio.

⁶ Algunas de las disposiciones en Tratados suscriptos por Chile que crean comisiones de Libre Comercio son: Capítulo 18 (Centro América), Capítulo 21 (Estados Unidos), Capítulo XI (China), Capítulo 18 (Corea), Capítulo 17 (México), Sección I, Artículo N-01 (Canadá).

⁷ Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea, Artículos 3, 4 y 5. Texto del acuerdo disponible [en línea] en http://www.direcon.cl/index.php?accion=ue_01_vd.

⁸ Embajada de Chile, Institucionalidad entre Chile y la Unión Europea. Véase [en línea] <http://www.embachile.be/index.php?n=ue&p=ue4&l=es>.

⁹ Embajada de Chile, Institucionalidad entre Chile y la Unión Europea. Véase [en línea] <http://www.embachile.be/index.php?n=ue&p=ue4&l=es>.

¹⁰ Véase los Artículos 11 y 48 del Acuerdo de Asociación Política, Comercial y de Cooperación entre el Gobierno de Chile y la Unión Europea [en línea]: http://www.direcon.cl/index.php?accion=ue_01_vd.

ii. *Tratado de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos*

El Capítulo 21 del Acuerdo crea una instancia de Administración del Acuerdo. Establece la Comisión de Libre Comercio, integrada por representantes de nivel ministerial de las Partes, o por las personas que éstos designen (Artículo 21.1). La Comisión deberá reunirse por lo menos una vez al año (Artículo 21.1.5).

El Artículo 21.2 del Acuerdo estipula que cada Parte deberá designar una oficina para promover el apoyo administrativo a los grupos arbitrales contemplados en el Capítulo 22 sobre Solución de Controversias.

c) **Implementación normativa: el rol del Servicio Nacional de Aduanas**

A partir de la información recibida de los Comités de Administración de los Acuerdos y otras actividades de implementación de los Acuerdos, el Servicio Nacional de Aduanas afronta las dificultades de implementación de los acuerdos a través de Circulares de alcance general¹¹.

A partir del 2003, el Servicio Nacional de Aduanas publica en su página de internet todas las leyes, reglamentos, ordenanzas, resoluciones y oficios circulares vigentes en materia de Aduanas. Además, cuenta con un sistema de publicación anticipada, a través del cual pone a disposición de los operadores del comercio internacional proyectos de modificación normativa, con el objetivo de recibir comentarios y minimizar errores o dificultades prácticas de aplicación a toda nueva disposición¹².

El Servicio Nacional de Aduanas ha implementado a lo largo de todo Chile las “Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias” (OIRS)¹³. A través de estas oficinas, las personas interesadas pueden formular sus consultas sobre materias aduaneras.

Para ello, cada Parte deberá designar uno o varios puntos de contacto a quienes las personas interesadas podrán dirigir sus consultas relacionadas con materias aduaneras, y publicar en Internet información sobre los procedimientos para la formulación de dichas consultas.

La publicación de la normativa aduanera vigente y la normativa bajo consideración, así como el establecimiento de un punto de contacto para consultas, son obligaciones asumidas por las partes en muchos de los Acuerdos de Libre Comercio de los que Chile es parte¹⁴.

Para facilitar la tramitación de gestiones vinculadas a las operaciones aduaneras, el Servicio Nacional de Aduanas permite realizar algunas de ellas en línea¹⁵.

¹¹ Por ejemplo, el Oficio Circular N° 132 trata sobre un problema tan trivial como el color de los certificados de circulación. Al efecto, la autoridad aduanera dispuso lo siguiente: En relación al Acuerdo de Asociación Comercial Chile – Unión Europea, en particular al color del Certificado de Circulación EUR.1, específicamente a la exigencia que deberá ser impreso en color blanco, revestido de una impresión de fondo labrada de color verde, señalo a Ud. Lo siguiente. Efectivamente el referido requisito se encuentra establecido en el Apéndice III del Anexo de Origen del Acuerdo. El formato del certificado y su color fueron informados oportunamente por esta Dirección Nacional por Oficio de la referencia, al cual se acompañó un certificado modelo para su conocimiento.

¹² Servicio Nacional de Aduanas de Chile. Véase [en línea] http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20071123/pags/20071123161057.html.

¹³ Puede consultarse información sobre las OIRS [en línea] http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20070220/pags/20070220163934.html.

¹⁴ Véase, por ejemplo, el Capítulo Cinco del Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de Chile y el Gobierno de los Estados Unidos de América [en línea]: http://www.direcon.cl/index.php?accion=tlc_eeuu_01_vd y Sección 3, artículos 79 y siguientes del Acuerdo de Asociación Política, Comercial y de Cooperación entre Chile y la Unión Europea [en línea]: <http://www.direcon.cl/index.php?accion=ue>.

¹⁵ Véase [en línea] http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/edic/base/port/list_tramitacion.html.

d) **Facilitación del Comercio y desarrollo de exportaciones**

La facilitación del comercio y el desarrollo de exportaciones son áreas clave en las cuales se han llevado a cabo esfuerzos de coordinación público-privada en lo vinculado al Sistema de Aduanas y Reglas de Origen, que apunta a aumentar el volumen de exportaciones y en consecuencia, a lograr un mayor aprovechamiento de las ventajas derivadas de los tratados de libre comercio en vigor.

Dicho objetivo ha implicado en Chile el desarrollo de varias iniciativas. Entre ellas están la del mejoramiento de capacidad institucional de la DIRECON; el establecimiento del Consejo Público-Privado para el Desarrollo Exportador; un programa de ayuda a las PYMES exportadoras; y un programa de incentivo a las inversiones. Todas estas iniciativas requieren una fuerte coordinación entre el sector público y el privado.

i) *Fortalecimiento de la capacidad institucional de la DIRECON*

El Gobierno de Chile suscribió un Convenio de Cooperación Técnica reembolsable con el Banco Interamericano de Desarrollo¹⁶, con cuyos recursos se financia parcialmente el Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la DIRECON. El objetivo general del proyecto es contribuir a mejorar la competitividad de los bienes y servicios transables del país y el intercambio comercial. Parte de estos fondos se usarán para financiar actividades del componente “Apoyo al Cumplimiento de Acuerdos y Compromisos Comerciales”, lo que espera realizar con la ayuda del sector privado. La DIRECON ha creado un Registro de Consultores con el objetivo de contar con expertos del sector privado que puedan proveer servicios de consultoría y asistencia técnica en materia de política económica y de comercio exterior de Chile, negociaciones económicas internacionales, administración de tratados y acuerdos de libre comercio, materias institucionales relativas a los temas anteriores, así como elaboración de estudios y análisis específicos que se requieran¹⁷.

ii) *Consejo Público-Privado Para El Desarrollo Exportador*

El Consejo Público-Privado para el Desarrollo Exportador fue creado en 2003. Está presidido, con una alternancia anual, por los Ministros de Economía y Relaciones Exteriores y los gremios exportadores agrupados en la Confederación de la Producción y del Comercio. El fin de su creación fue el aprovechamiento de las oportunidades que estaban surgiendo en virtud de la apertura comercial.

Bajo la coordinación del Grupo de Gestión del Consejo operan distintos grupos de trabajo – un grupo de Facilitación del Comercio, un grupo de Fomento, un Grupo de Inserción Internacional y un Grupo de Promoción de Exportaciones, Inversiones y Turismo. Estos grupos fueron concebidos de forma flexible, con la idea de que a medida de que los objetivos se vayan cumpliendo y surjan nuevas necesidades, su organización y actividades se podrán adecuar las mismas¹⁸.

El grupo de Facilitación del Comercio del Consejo apunta a aumentar la competitividad de las empresas exportadoras y reducir los costos de transacción para la concreción de las exportaciones. Este grupo se encarga de temas de competencia directa del Ministerio de Hacienda y sus servicios relacionados, en particular el Servicio Nacional de Aduanas y el Servicio de Impuestos Internos¹⁹.

¹⁶ Contrato de préstamo N°1621/OC-CH.

¹⁷ Véase Convocatoria a Consultores, DIRECON [en línea], <http://www.direcon.cl/index.php?accion=consultores>.

¹⁸ Consejo Público Privado para el Desarrollo Exportador, Informe de Avance elaborado por el Ministerio de Economía, Septiembre del 2003, [en línea] http://www.sofofa.cl/comex/ConsejoExportador/Reuniones/Estado_Avance_MinEconomia.pdf.

¹⁹ Consejo Público Privado para el Desarrollo Exportador, Informe de Avance elaborado por el Ministerio de Economía, Septiembre del 2003, [en línea] http://www.sofofa.cl/comex/ConsejoExportador/Reuniones/Estado_Avance_MinEconomia.pdf.

El grupo ha abordado distintas materias, tales como la creación de una instancia de coordinación público-privada; la justicia aduanera; y la exportación de servicios. A partir de este trabajo, existe en la actualidad un proyecto de ley que crea los Tribunales Tributarios y Aduaneros, el cual está bajo consideración en el Congreso Nacional.

Otro ejemplo del trabajo realizado en el Grupo de Facilitación del Comercio y que guarda relación con disposiciones de los acuerdos comerciales es la llamada “Ventanilla de Comercio Exterior”. El objetivo de esta iniciativa es desarrollar una ventanilla única de comercio exterior que permita a las empresas que participan de los ciclos de importaciones o exportaciones realizar todos sus trámites de modo electrónico a través de Internet.

El trabajo de coordinación público-privada que se ha realizado en materia de Reglas de Origen ha sido básicamente el de difusión de información por medio de actividades, talleres y seminarios.

Según un informe de avance de 2005, el Grupo trabajó en ese año sobre los siguientes temas en materia aduanera:

- Valoración de Mercancías
- Descripción de Mercancías.
- Estudios sobre almacenes particulares de importación y almacenes extra portuarios.
- Despacho Aduanero Simplificado
- Tramitación Electrónica de Manifiestos de Carga.
- Adecuación del Sistema de Entrega de la Carga²⁰.

iii. El programa PYMEXPORTA

El Programa PYMEXPORTA es una herramienta de desarrollo para las pequeñas y medianas empresas (pymes) exportadoras que ofrece co-financiamiento para consultorías destinadas a superar barreras, mejorar los canales de comercialización y ajustar la oferta exportable en los mercados de altos estándares con Acuerdo de Libre Comercio.

PYMEXPORTA es una iniciativa de los sectores público y privado, desarrollada en conjunto por ProChile y la Cámara de Comercio de Santiago. Estas instituciones suscribieron un convenio de colaboración técnica con el Banco Interamericano de Desarrollo para apoyar a las pymes exportadoras en su proceso de inserción a mercados exigentes con los cuales el Gobierno de Chile ha suscrito Acuerdos de Libre Comercio.

El programa comprende asistencia a las pymes exportadoras en las siguientes áreas:

- Superación de barreras para-arancelarias y no arancelarias
- Adecuación de oferta exportable
- Identificación y aprovechamiento de las cadenas de distribución y logística dentro y fuera de Chile.

iv) Incentivo a las inversiones: Chile como Plataforma de Negocios en la región

Una de las grandes ventajas que hoy tiene Chile es la posibilidad de que sus productos originarios ingresen a los principales mercados del mundo con arancel cero. El Comité de Inversiones Extranjeras de Chile es el organismo que representa al Estado de Chile en sus tratos con aquellos inversionistas que eligen usar el Decreto Ley 600 (D.L. 600), o Estatuto de la Inversión Extranjera, como mecanismo para ingresar Inversión Extranjera Directa (IED) al país. Está conformado por

²⁰ Consejo Público Privado para el Desarrollo Exportador, Sesión Nro. 5, 11 de Julio de 2005, [en línea] http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA_Archivos/Documentos/2005/SesionVConsejoExportador11_07.pdf.

el Ministro de Economía (quien actúa como Presidente del Comité), los Ministros de Hacienda, Relaciones Exteriores, Planificación, y el Presidente del Banco Central. Adicionalmente, los ministros que representan sectores económicos específicos son invitados a participar en las sesiones del Comité de Inversiones Extranjeras en caso que corresponda²¹.

La misión institucional de la organización es apoyar el posicionamiento de Chile como plaza de alto atractivo para la inversión extranjera y los negocios internacionales, actuando operacionalmente en materias relacionadas con la administración de la normativa legal pertinente, el desarrollo de actividades de difusión de diversa índole y la participación en negociaciones internacionales²².

El Comité de Inversiones Extranjeras y la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) están desarrollando un proyecto que busca convertir a las reglas de origen contenidas en los Tratados de Libre Comercio y demás acuerdos comerciales firmados por Chile en una herramienta útil y dinámica para la atracción de inversión directa en Chile. Desde comienzos del presente año se está desarrollando un software para el uso por parte de potenciales inversores que les permitirá saber de una forma didáctica cuáles son las verdaderas ventajas que obtendrían de invertir en Chile y producir allí bienes reexportables.

Las actividades de difusión del Comité tienen como fin dar a conocer a los posibles inversores extranjeros, en sus propias áreas de negocios, cuáles son las ventajas que puede ofrecer Chile. El software en desarrollo señala al inversor potencial cuáles son las preferencias arancelarias que tendrá el bien, dadas las reglas de origen aplicables. Adicionalmente, el sistema tiene la capacidad de mostrar gráficamente qué tipo de insumos puede utilizar el productor para producir los bienes en los cuales está interesado, señalando los países de los cuales éstos pueden ser importados a Chile con preferencia arancelaria. Así, una temática tan técnica y compleja como las Reglas de Origen está siendo aprovechada hoy en Chile como un mecanismo importante para resaltar las ventajas comparativas que tiene el país frente a otros competidores de la región.

e) Observaciones

Se da en el caso de Chile un esfuerzo de coordinación eficaz entre instituciones pertenecientes al sector público y al sector privado. El sector privado, a través de su participación en el Consejo Público-Privado para el Desarrollo Exportador, ha colaborado en la concreción de iniciativas que tradicionalmente correspondían al sector público, como es el desarrollo de una instancia tribunalicia aduanera. El Servicio Nacional de Aduanas ha tenido un rol importante en actuar sobre las necesidades de implementación normativa identificadas por el Comité Especial sobre Cooperación Aduanera y Reglas de Origen, dando lugar a acciones específicas de implementación. El sector empresarial participa asimismo de las actividades de promoción en el extranjero. Un ejemplo de ello es el trabajo conjunto de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) con el Comité de Inversiones Extranjeras para la atracción de inversión directa en Chile. Chile aprovecha además oportunidades de cooperación técnica, como el Convenio de Cooperación Técnica reembolsable con el Banco Interamericano de Desarrollo que financia parcialmente el Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la DIRECON. En definitiva, la implementación y administración de los Acuerdos comerciales es más que una función propia del Ministerio de Relaciones Exteriores. Corresponde, por un lado, a una política pública de coordinación entre los distintos Ministerios; y por otro, al involucramiento del sector empresarial en cuanto a materias de competencia tradicionalmente pública. Podemos destacar además la flexibilidad del sistema, con revisión continua de normas, el uso de tecnología e innovación y la propensión a la publicidad y transparencia de la gestión pública en materia comercial.

²¹ Comité de Inversiones Extranjeras de Chile, [en línea] <http://www.cinver.cl/general/quienes.asp?submenuheader=0>.

²² Comité de Inversiones Extranjeras de Chile, [en línea] <http://www.cinver.cl/general/quienes.asp?submenuheader=0>.

3.2. Guatemala: Implementación de los Compromisos Asumidos en Materia Laboral en el Capítulo XVI del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR- CAFTA)

a) Aspectos Generales

El siguiente caso es un ejemplo de cómo el sector privado ha diseñado sus propios mecanismos de verificación de cumplimiento de normas exigidas en un tratado cuando los mecanismos oficiales no cuentan con los medios para lograrlos. El desarrollo de estos mecanismos puede ser una herramienta clave para que un país cumpla con normas derivadas de la firma de un tratado de Libre Comercio, cuando los mecanismos existentes a nivel gubernamental resultan insuficientes para ello.

El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA) establece una zona de libre comercio entre los países firmantes, y entró en vigor entre Guatemala y los Estados Unidos el 1 de julio de 2006.

El Capítulo XVI del DR-CAFTA, titulado “Laboral”, dispone normas especiales en materia laboral. En este Capítulo, las partes reafirman sus obligaciones como miembros de la Organización Internacional del Trabajo (Artículo 16.1.1) y el respeto a los derechos laborales internacionalmente reconocidos y plasmados en el Artículo 16.8 del DR-CAFTA²³. Asimismo, cada parte se obliga a respetar ciertas garantías procesales²⁴, incluyendo un acceso adecuado a los tribunales para el cumplimiento de la legislación laboral de cada parte (Artículo 16.3.1 DR-CAFTA), que los procedimientos ante los tribunales para el cumplimiento de su legislación laboral sean justos, equitativos y transparentes (Art. 16.3.2 DR-CAFTA) y el derecho de solicitar la revisión de las resoluciones finales emitidas en tales procedimientos (Artículo 16.3.4 DR-CAFTA). Por otra parte, se establecen requisitos de publicidad de los procedimientos²⁵.

El Artículo 16.2.1.(a) establece que: “Una Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación laboral, por medio de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte el comercio entre las Partes, después de la fecha de entrada en vigor de este Tratado.”

Vinculadamente, el Artículo 16.2.2 DR-CAFTA establece que “(L)as Partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de la protección contemplada en su legislación laboral interna. En consecuencia, cada Parte procurará asegurar que no dejará sin efecto o derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar dicha legislación de una manera que debilite o reduzca su adhesión a los derechos laborales internacionalmente reconocidos señalados en el Artículo 16.8, como una forma de incentivar el comercio con otra Parte, o como un incentivo para el establecimiento, adquisición, expansión o retención de una inversión en su territorio.”

²³ Estos derechos son:

- “(a) el derecho de asociación;
- (b) el derecho de organizarse y negociar colectivamente;
- (c) la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio;
- (d) una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y
- (e) condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional (...).”

²⁴ DR-CAFTA, Artículo 16.3.

²⁵ El Artículo 16.2.7 del DR-CAFTA dispone que “(C)ada Parte promoverá el conocimiento público de su legislación laboral, incluso mediante:

- (a) la garantía de la disponibilidad de la información pública con respecto a su legislación laboral y los procedimientos para su aplicación; y
- (b) la promoción de la educación al público con respecto a su legislación laboral.

b) Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades

El Artículo 16.5 y el Anexo 15.5 del DR-CAFTA fijan, por otra parte, un sistema de cooperación entre las partes en material laboral, “reconociendo que la cooperación en material laboral puede jugar un papel muy importante en la promoción del desarrollo en el territorio de las Partes y en proveer oportunidades para mejorar las normas laborales, y en promover el avance en los compromisos comunes en asuntos laborales, incluyendo los principios contenidos en la Declaración de la OIT y la *Convención 182 de la OIT sobre la Prohibición y Acción Inmediata para la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil (1999)* (...)”²⁶.

En cuanto a las obligaciones asumidas por cada parte en virtud de este mecanismo, el Capítulo sólo establece que “(L)as Partes procurarán asegurar que los objetivos del Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades así como las actividades que se desarrollarán a través de dicho Mecanismo:

- (a) sean consistentes con los programas nacionales, estrategias de desarrollo y prioridades de cada Parte;
- (b) generen oportunidades para la participación pública en el desarrollo e implementación de dichos objetivos y actividades; y
- (c) tomen en consideración la economía, cultura y sistema legal de cada Parte.”²⁷

c) Cumplimiento – Asuntos que surgen entre las partes del DR-CAFTA vinculados a asuntos laborales

El Tratado establece un sistema de Consultas Laborales Cooperativas. A través de ellas, una parte del Tratado puede solicitar consultas con otra Parte respecto de cualquier asunto que surja de conformidad con este Capítulo²⁸.

En cuanto al procedimiento para esos casos, se establece que “(L)as Partes consultantes realizarán todos los esfuerzos para alcanzar una solución mutuamente satisfactoria del asunto, tomando en cuenta las oportunidades de cooperación relacionadas con el asunto, y podrán requerir asesoría o asistencia de cualquier persona u organismo que estimen apropiado (...)”²⁹. Para el caso de que las partes no logren resolver la controversia de este modo, “una Parte consultante podrá solicitar la convocatoria del Consejo para considerar el asunto, para lo cual entregará una solicitud escrita a los puntos de contacto de cada una de las Partes”³⁰.

El DR-CAFTA establece un mecanismo de implementación diferenciada para las cuestiones vinculadas al Artículo 16.2.1(a). El Artículo 16.6.6 dispone que si el asunto trata sobre el posible incumplimiento de una parte con sus obligaciones de acuerdo a ese artículo, y las partes no han logrado resolverlo dentro de los 60 días siguientes a la entrega de la solicitud de consulta, la Parte reclamante podrá solicitar la realización de consultas en virtud del Artículo 20.4 (Consultas), o una reunión de la Comisión en virtud del Artículo 20.5 (Comisión – Buenos Oficios, Conciliación y Mediación) y, según lo dispuesto en el Capítulo Veinte (Solución de Controversias), recurrir en lo sucesivo a las otras disposiciones de ese Capítulo. Así, una cuestión que verse sobre el posible incumplimiento de las normas laborales en uno de los países partes para fomentar el comercio según el Tratado, y que no haya podido ser resuelta por el mecanismo establecido en el Capítulo 16 (Laboral), podrá acceder al mecanismo general de Consultas y Solución de Controversias establecido

²⁶ DR-CAFTA, Artículo 16.5.1.

²⁷ DR-CAFTA, Artículo 16.5.2.

²⁸ DR-CAFTA, Artículo 16.6.1.

²⁹ DR-CAFTA, Artículo 16.6.3.

³⁰ DR-CAFTA, Artículo 16.6.4

en el DR-CAFTA. Esto supone otorgar un status especial a esta norma en relación con las demás del Capítulo, ya que es el único supuesto que da lugar a este proceso. El Artículo 16.6.7 agrega que (N) ninguna Parte podrá recurrir al procedimiento de solución de controversias conforme a este Tratado, por ningún asunto que surja en relación con lo dispuesto en este Capítulo, salvo con respecto al Artículo 16.2.1(a).” Para cuestiones vinculadas al Artículo 16.2.1(a), las partes deben haber agotado el proceso de consultas del Capítulo 16 antes de que quede habilitado el procedimiento de solución de controversias del Artículo 20³¹.

d) Cumplimiento de las obligaciones establecidas por el Tratado dentro de un País parte del DR-CAFTA: el caso de Guatemala

i. Estructura Institucional requerida por el Tratado

i.i. Estructura a nivel internacional

El Artículo 16.4 de DR-CAFTA establece la creación de un Consejo de Asuntos Laborales, compuesto por representantes de las Partes a nivel Ministerial o su equivalente, o quienes éstos designen.

En cuanto a la forma de operación del Consejo, el mismo Artículo establece que “(e)l Consejo se reunirá dentro del primer año después de la entrada en vigor de este Tratado y, a partir de entonces, tan seguido como lo considere necesario, para supervisar la implementación y revisar el avance del acuerdo (...)” en todo lo que respecta al Capítulo Laboral. El Consejo está a cargo de resolver los asuntos que no hayan podido ser resueltas a través de las Consultas Laborales Cooperativas³².

i.ii. Estructura a nivel interno

El Tratado requiere que cada parte designe una unidad dentro de su Ministerio de Trabajo que servirá de punto de contacto con las otras partes y con el público. Esta unidad estará a cargo de vincularse con el Consejo y coordinar con este organismo la implementación del Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades para el país³³. Según ese mismo artículo, el punto de contacto se encargará de la presentación, recepción y consideración de las comunicaciones de personas de la parte relativas a las disposiciones del Capítulo Laboral, y las pondrá a disposición de las otras partes y, según corresponda, del público. Además, cada Parte podrá crear un comité nacional de trabajo consultivo o asesor, o consultar uno ya existente, integrado por miembros de su sociedad, incluyendo representantes de sus organizaciones de trabajadores y de empresarios, que presenten sus puntos de vista sobre cualquier asunto relacionado con el Capítulo Laboral.

El 23 de abril de 2008, la Federación de Grupos Sindicales Estadounidenses (AFL-CIO, por sus siglas en inglés), apoyada por seis sindicatos guatemaltecos, presentó ante la Oficina de Asuntos Comerciales y Laborales del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos (USDOL) una demanda ante el Congreso de los Estados Unidos denunciando la violación por parte de Guatemala de los compromisos asumidos en virtud del Capítulo Laboral del DR-CAFTA. El reclamo aduce que Guatemala ha omitido investigar efectivamente varios casos de asesinatos contra sindicalistas u hostigamiento a miembros de organizaciones colectivas³⁴.

³¹ DR-CAFTA, Artículo 16.6.8.

³² DR-CAFTA, Artículos 16.6.4 y 16.6.5

³³ DR-CAFTA, Artículo 16.4.3.

³⁴ Véase Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala [en línea] <http://www.mintrabajo.gob.gt>.

³⁴ International Centre for Trade and Sustainable Development (2008).

ii. *Verificación Oficial del Cumplimiento de las Normas Laborales en Guatemala*

Tradicionalmente, la verificación de cumplimiento de las normas laborales en Guatemala es realizada por la Inspección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. De conformidad con lo dispuesto por el Código de Trabajo y Previsión Social de Guatemala, corresponde a la Inspección General de Trabajo velar porque empleadores, trabajadores y organizaciones sindicales cumplan y respeten las leyes, convenios colectivos y reglamentos que normen las condiciones de trabajo y previsión social vigentes y futuras³⁵. Las tareas de verificación son llevadas a cabo por los inspectores de trabajo y los trabajadores sociales dependientes de la Inspección General del Trabajo³⁶.

Según las investigaciones realizadas en Guatemala, la Inspección General del Trabajo no tiene capacidad suficiente para supervisar el cumplimiento de las normas laborales en todas las empresas guatemaltecas.

Sin embargo, ha habido avances en la tarea de atender a las industrias de textiles y vestuario, por medio de un proyecto de supervisión con una unidad pequeña de 10 inspectores de trabajo. Es un proyecto piloto que podría ser reproducido en otras ramas industriales, empresas agrícolas y de servicios. El sector de industrias textil y vestuario es un gran empleador de recursos humanos y uno de los que ha atraído en el pasado negocios e inversiones extranjeras. Además, las industrias están concentradas en áreas urbanas, con fácil acceso a servicios. Esto permite desarrollar iniciativas de prueba, como el monitoreo remoto por medios electrónicos, que es hacia donde debe aspirar la operación de un sistema oficial.

Por otra parte, la unidad especial de inspectores para maquilas cuenta con inspectores dedicados exclusivamente a textiles y vestuario. Esta unidad ha desarrollado un plan anual de actividades que permite organizar mejor sus funciones. Sin embargo, de no contar con un respaldo importante de medios electrónicos, su cobertura no podrá mejorar y pasar de ser una inspección reactiva a una inspección preventiva, con un monitoreo permanente que evite crisis laborales como el cierre inadvertidos de empresas o intentos de huelga para resolver conflictos laborales. Para mejorar el sistema, se requeriría un monitoreo por parte de la población, que podría conectarse voluntariamente con el Ministerio a través de un enlace electrónico. El sistema desarrollado para la industria textil y de vestuario no permite hoy la realización de inspecciones en forma sistemática.

Por otra parte, no existen iniciativas similares para otras industrias, que son unas 350, por lo que el sistema de verificación es claramente deficiente. La incapacidad del servicio para responder a las necesidades de los trabajadores provoca la insatisfacción de los trabajadores y de los mismos empleadores. En algunos casos, sobre todo de empresas de inversión extranjera directa en Guatemala, llegan voluntariamente a demandar servicios oficiales de inspección y supervisión, en una actitud de prevención y en coordinación con las autoridades. La Inspección General del Trabajo no tiene la capacidad para responder en estos y otros casos.

Una supervisión oficial limitada también imposibilita distinguir a las empresas cumplidoras de las incumplidoras. lo que permite la competencia desleal entre empresas e incentiva un uso ineficiente de los escasos recursos de inspección, que no pueden ser destinados a los casos verdaderamente problemáticos.

iii. *Mecanismos de Verificación Privada*

Además del mecanismo oficial, existen otros esquemas privados utilizados en Guatemala para verificar el cumplimiento de normas laborales y que han surgido como alternativas a las limitaciones de credibilidad y cobertura que exhibe el sistema oficial a cargo del Ministerio de Trabajo.

³⁵ Código de Trabajo y Previsión Social de Guatemala, Artículo 278.

³⁶ Las obligaciones y facultades de los inspectores de trabajo y los trabajadores sociales están identificadas en el Artículo 281 del Código de Trabajo y Previsión Social de Guatemala.

Estos esquemas son utilizados principalmente como parte de contratos de manufactura - especialmente de textiles o vestuario, aunque las empresas extranjeras los exigen cada vez más en otras industrias o en la producción de materias primas.

Las autoridades del Ministerio de Trabajo y Previsión Social respetan el funcionamiento de los esquemas privados de verificación, aunque su empleo no excluye a la verificación oficial. Entre los esquemas privados de verificación se destacan en la actualidad los siguientes:

1. Verificación como parte de contratos entre fabricantes locales y los compradores o marcas internacionales, utilizando códigos internacionales de conducta;
2. Verificación por asociaciones empresariales respecto de sus propios miembros, bajo códigos propios de conducta;
3. Mecanismos internacionales utilizados por los compradores y fabricantes de textiles y prendas, ejecutados con apoyo de organizaciones especializadas independientes.

iv. Verificación como parte de contratos entre fabricantes locales y compradores

Estos esquemas se establecen entre empresas fabricantes guatemaltecas e inversores internacionales que contratan la fabricación de prendas o textiles.

Por lo general, las empresas guatemaltecas que son parte de estos contratos cuentan con la capacidad suficiente para cumplir los compromisos de entrega, bajo reglas de “paquete completo”. Algunos pasos de la contratación pueden ser sub-contratados con empresas maquiladoras más pequeñas.

Como parte del contrato y a instancia de las marcas internacionales, las partes acuerdan el cumplimiento de un código de conducta laboral y que las marcas asignen sus propios inspectores para la verificación privada, con un costo que paga la empresa fabricante³⁷.

Cada vez es mayor el número de marcas que impulsan el cumplimiento de códigos de conducta laboral, sobre todo las más grandes, que continúan reclutando personal para verificar el cumplimiento de las normas laborales en el desarrollo de sus contratos. Estas marcas buscan producir bajo términos de “responsabilidad social corporativa” y prevenir los riesgos del desprestigio asociado con una mala publicidad por la falta de cumplimiento con derechos laborales locales e internacionales.

Aunque estos contratos tienen la ventaja de suplir las deficiencias de una verificación oficial reconocida, tienen la desventaja de que su aplicación solo vale para el caso. Esto puede acarrear aumentos en los costos de producción, repetición en la verificación de normas laborales con cada contrato –aún con la misma empresa–, y una dificultad de aprovechar la verificación para aumentar el prestigio internacional del país como cumplidor de normas laborales.

v. Verificación por asociaciones empresariales respecto de sus propios miembros

Las asociaciones empresariales, sobre todo de textiles y vestuario, han desarrollado esquemas voluntarios de cumplimiento de normas laborales. Su empleo ha generado resultados positivos en las empresas que los aplican, porque permite a las asociaciones publicitar su intención de cumplir con los estándares laborales y ambientales, nacional e internacionalmente reconocidos.

Este mecanismo surgió en la década de 1980, cuando aumentaron las exportaciones a los Estados Unidos desde los países vecinos dentro de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) otorgada unilateralmente por Estados Unidos. Las denuncias de los trabajadores por el incumplimiento de normas en los países beneficiarios encontraron eco en organizaciones laborales en Estados Unidos como AFL-CIO, que como protesta exigía una suspensión de los beneficios comerciales de importación.

³⁷ Algunos ejemplos de estas empresas son GAP, ADIDAS y NIKE. Algunas de las organizaciones dedicadas a la verificación profesional son: SAI [en línea] www.sa-intl.org; Fair Labor Association [en línea] www.fairlabor.org; Impactt [en línea] www.impactt.dk; COVERCO [en línea] www.coverco.org.gt.

Este esquema privado de verificación contribuyó a disminuir las violaciones a las normas laborales. Sin embargo, ha suscitado críticas por no incorporar estándares u opiniones de otras organizaciones, incluyendo organizaciones de trabajadores. Para éstas, así como otras organizaciones de derechos humanos, el sistema de verificación de asociaciones empresariales se encuentran fuera de su alcance y fiscalización, y raramente incorporan en su actividad a las autoridades gubernamentales especializadas del Ministerio de Trabajo. Consiguientemente, son percibidas como parciales por organizaciones de la sociedad civil. Por otra parte, al ser los códigos de conducta de aplicación voluntaria, no abarcan a todas las empresas que pertenecen a las propias asociaciones que impulsan su aplicación. Además, carecen de facultades para impedir los casos de incumplimiento.

vi. *Mecanismos internacionales de verificación*

La verificación según mecanismos internacionales tiene un carácter multilateral, al participar de ellas empresas especializadas en verificación internacional y proyectos de cooperación para el desarrollo.

Participan, además de las propias marcas interesadas, entidades para la producción con responsabilidad social corporativa, sindicatos internacionales, empresas privadas de verificación internacional, centros académicos y de investigación, acompañados de organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación oficial para el desarrollo.

Las marcas internacionales buscan asegurar la producción con responsabilidad social corporativa, suscribiendo contratos cuyo cumplimiento pueda ser verificado por entidades reconocidas desde un inicio.

Un ejemplo de este tipo de verificación es la que realiza la Fair Labor Association (FLA)³⁸, una organización no gubernamental multisectorial, activa en Centroamérica. Esta organización solo acepta como miembros a marcas internacionales que acuerdan apoyar a los países en donde operan, otorgando contratos que llenan todos los requisitos de responsabilidad social corporativa, para la producción de bienes y servicios bajo estándares reconocidos y aceptados, laborales y ambientales, plasmados códigos de conducta de la propia organización.

Participan de la FLA un número cada vez mayor de marcas internacionales, acompañadas de centros académicos y de investigación, que actúan como testigos y verifican el cumplimiento estricto de los procedimientos establecidos³⁹.

Otro caso de este tipo de verificación es, aunque de carácter temporal, el proyecto de cooperación internacional “Mejoramiento Continuo en la Maquila (MECOMAQ-CIMCAW)”, patrocinado por la Agencia para el Desarrollo Internacional del gobierno de los Estados Unidos (USAID), con la participación de marcas internacionales reconocidas, incluyendo a GAP y WALMART, interesadas en producir con responsabilidad social empresarial.

CIMCAW incluye a otras organizaciones, como sindicatos internacionalmente reconocidos, empresas privadas de verificación de cumplimiento y organizaciones no gubernamentales⁴⁰.

Tanto la FLA como MECOMAQ-CIMCAW han demostrado ser mecanismos efectivos para impulsar la verificación privada de cumplimiento de normas en los sitios de trabajo de Centro América. En Guatemala, ambos han realizado tareas importantes de diagnóstico, capacitación y asistencia técnica para el cumplimiento de los requisitos y condiciones acordadas en los contratos para las fábricas.

La participación oficial de las autoridades del Ministerio de Trabajo podría ser complementaria a la de la verificación internacional. Las empresas internacionales han demostrado voluntad de llevar a cabo actividades de coordinación con la autoridad oficial en lo laboral, al haber promovido la realización de actividades conjuntas como la capacitación de inspectores o la asistencia técnica.

³⁸ Fair Labor Association [en línea] <http://www.fairlabor.org>.

³⁹ Fair Labor Association [en línea] <http://www.fairlabor.org>.

⁴⁰ Mejoramiento Continuo en la Maquila (MECOMAQ-CIMCAW) [en línea] <http://www.cimcaw.org>.

Al igual que ocurre con el sistema de verificación simple como parte de contratos entre fabricantes locales y compradores, la verificación se limita al caso bajo el contrato. Así, quedan afuera del sistema otras empresas, incluyendo a sub-contratistas de empresas participantes. Por otra parte, este sistema tiene un costo alto que encarece la producción. Al igual que en los casos anteriores, la utilización de este sistema no redundará en el aumento del prestigio internacional del país como cumplidora de normas laborales.

vii. Un caso exitoso de cooperación público-privada para la verificación de normas laborales: el Proyecto Centroamericano para el Refuerzo de los Derechos Laborales

El proyecto *Central America Labor Rights Project* (CALREP), desarrollado por Global Fairness Initiative⁴¹, una organización no gubernamental basada en Washington DC, busca promover los derechos laborales como un mecanismo para crear competitividad en las industrias textil y de vestuario en Guatemala y El Salvador. El programa adopta una metodología inclusiva de los actores interesados – trabajadores, empresas y gobiernos⁴². Entre sus objetivos, busca reducir los efectos negativos de la finalización del Acuerdo Multifibras, que establecía un sistema de cuotas para la industria del vestuario. Tras la finalización de ese acuerdo, varios países perdieron mercado para sus exportaciones a Estados Unidos y Europa, sobre todo al no poder afrontar la competencia con China.

El proyecto se inició en Guatemala hacia fines de 2005, con consultas en diferentes sectores de la sociedad del ámbito público y privado sobre asuntos laborales, competitividad empresarial, generación de empleos y el cumplimiento de las leyes del trabajo. El programa incluyó actividades destinadas a fortalecer las instituciones nacionales, oficiales y privadas, y aumentando las capacidades comerciales en dos de los países firmantes del DR-CAFTA en industrias de textiles y vestuario⁴³.

El proceso de consulta público-privado se llevó a cabo en un lapso de ocho meses, culminando en agosto 2006, tras unas diez reuniones tripartitas ampliadas. A partir de las consultas, se formuló una propuesta de proyecto para fortalecer la Inspección General de Trabajo (IGT), para permitir al Ministerio cumplir funciones de verificación de cumplimiento de las normas laborales con un enfoque moderno, de estímulo a la competitividad empresarial y la generación de empleo en las industrias de textiles y vestuario⁴⁴.

El liderazgo en el proceso de consultas fue asumido por las autoridades del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a través del Viceministro encargado de Asuntos Laborales y de la Dirección de Asuntos Internacionales de Trabajo; así como por la Inspección General de Trabajo, a través de la jefatura de la unidad especial de inspectores para industrias de textiles y vestuario.

En el marco del programa, se organizó también un taller nacional sobre Derechos Laborales, Empleo y Competitividad el 1 de Julio de 2008. Participaron de esta reunión, entre otros, representantes del Gobierno de Guatemala, representantes del programa *Invest in Guatemala*⁴⁵, representantes del Gobierno de los Estados Unidos, de la Comisión de la Industria de Vestuario y Textiles (VESTEX)⁴⁶, la Federación Sindical de Trabajadores de la Alimentación, Agroindustrias y Similares (FESTRAS)⁴⁷,

⁴¹ Global Fairness Initiative, [en línea] <http://www.globalfairness.org>.

⁴² Global Fairness Initiative, Central America Labor Rights Project (2008).

⁴³ Global Fairness Initiative, Central America Labor Rights Project (2008).

⁴⁴ Global Fairness Initiative, Central America Labor Rights Project (2008).

⁴⁵ *Invest in Guatemala* es un programa gubernamental que opera para atraer inversiones extranjeras, apoyado por el Banco Mundial. Véase [en línea] <http://investinguatemala.org>.

⁴⁶ La Comisión de la Industria de Vestuario y Textiles (VESTEX) es parte de la Asociación Gremial de Exportadores de Productos no Tradicionales (AGEXPORT), entidad privada, no lucrativa, fundada en mayo de 1982. Véase [en línea] <http://www.apparel.com.gt>.

⁴⁷ La Federación Sindical de Trabajadores de la Alimentación, Agroindustrias y Similares (FESTRAS) es miembro de la Unión General de Trabajadores de Guatemala (UGT) y asociado a la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación y Agricultura (UITA).

representantes de marcas internacionales⁴⁸, de organizaciones de servicios de responsabilidad social corporativa⁵⁰, representantes de organizaciones de la sociedad civil⁵⁰ y de representantes de entidades privadas de verificación.

En el taller, se discutió el compromiso del país para mejorar el cumplimiento de normas laborales y asegurar un clima favorable a las inversiones y al crecimiento del empleo. Los participantes de las mesas redondas trataron temas como la responsabilidad social corporativa, seguridad laboral, generación de empleo y justicia social. Concluyeron que Guatemala podría superar la gran desigualdad en seguridad en el empleo y diferencias de salarios si continuase en un proceso tendiente a encontrar soluciones colaborativas para mejorar el cumplimiento con las normas laborales. El Vicepresidente de Guatemala hizo saber que el Gobierno está comprometido con asumir un rol de mediador entre los trabajadores y los empleadores para aumentar el cumplimiento con las leyes laborales, y a promover la productividad⁵¹.

El programa permitió que, mediante un diálogo abierto y con la participación de actores nuevos, se respaldó el fortalecimiento del Ministerio de Trabajo en su rol de implementador del cumplimiento de la normativa laboral a través de un proyecto específico, y se acordó en la necesidad de atraer negocios para crear más y mejores empleos. El proceso enfrentó asimismo algunos obstáculos, como la desconfianza de empleadores y trabajadores frente al gobierno, la preocupación del sector empresarial de que las consultas pudieran crear precedentes con efectos irreversibles contrarios a sus intereses, y las dudas de las propias autoridades gubernamentales sobre sus posibilidades institucionales para llevar adelante los compromisos pactados, por la falta tradicional de recursos técnicos, económicos y presupuestarios.

e) Observaciones

El DR-CAFTA, a través de su Capítulo XVI, obliga a Guatemala al cumplimiento de normas laborales de acuerdo a los compromisos asumidos por el país internacionalmente, y a no adoptar conductas en lo laboral que impliquen una ventaja injusta para sus socios comerciales. La adopción de este compromiso es una indicación de la voluntad de dar cumplimiento a sus normas laborales y de alinear sus intereses de acceso a mercados con necesidades sociales insatisfechas de contar con condiciones aceptables de empleo.

A pesar de esta voluntad, hay evidencias de deficiencias importantes en el cumplimiento de las normas laborales en Guatemala. La queja planteada por la Federación de Grupos Sindicales Estadounidenses, apoyada por seis sindicatos guatemaltecos, sobre el incumplimiento del compromiso asumido en el Tratado es un indicio de la falla de los mecanismos de investigación contra violaciones no sólo de las leyes laborales sino de crímenes graves como asesinatos.

Por otra parte, la ausencia de información oficial sobre las actividades del Ministerio de Trabajo como punto de contacto para el cumplimiento del Acuerdo en lo Laboral y administrador del Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades instaurado por el Tratado se contradice con el principio de publicidad que el país se comprometió a respetar como parte del Tratado.

Según hemos visto, el mecanismo oficial de verificación de normas laborales del Ministerio de Trabajo a través de la Inspección General de Trabajo es deficiente, no sistematizada, y sólo alcanza a abarcar a un número mínimo de empresas, mayormente pertenecientes al sector textil. Asimismo, falla en responder a las inquietudes de las empresas sobre el cumplimiento de la legislación laboral. Sin embargo, existieron esfuerzos concretos por parte del Ministerio de Trabajo por mejorar su labor de inspección. Por un lado, la implementación de un proyecto piloto de supervisión para las industrias

⁴⁸ Algunas empresas participantes fueron GAP, ADIDAS y NIKE, entre otras.

⁴⁹ Participó de la iniciativa CentraRSE [en línea] www.centrarse.org.

⁵⁰ Participó de la iniciativa la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

⁵¹ Global Fairness Initiative, Central America Labor Rights Project (2008).

textiles y de vestuario es un paso positivo que podría estudiarse para su posible adaptación a otras industrias. Por otro lado, los funcionarios del Ministerio de Trabajo han asumido el liderazgo en el proceso de consultas en el marco del proyecto Centroamericano para el Refuerzo de los Derechos Laborales que redundó en un plan concreto para mejorar las capacidades de la institución con el fin de aumentar la producción, reducir el empleo y fomentar la competitividad. Esto indica una voluntad del gobierno en llevar a cabo iniciativas de este tipo, lo cual es una condición importante para avanzar en planes de coordinación.

Las marcas internacionales buscan asegurar la producción con responsabilidad social corporativa, y esta tendencia exige fortalecer los mecanismos actuales de verificación de la normativa laboral en Guatemala. Los mecanismos privados de verificación que han surgido para suplir las deficiencias del sistema oficial de verificación demuestran un gran potencial para la cooperación entre el sector público y el privado. En el mecanismo de verificación con participaciones de empresas de verificación internacional, las empresas internacionales han promovido la realización de actividades con el Ministerio de Trabajo como la capacitación de inspectores o la asistencia técnica. Dichas actividades son un interesante punto de partida para iniciativas conjuntas.

Por otra parte, el éxito del Proyecto Centroamericano para el Refuerzo de los Derechos Laborales demuestra que la participación inclusiva del sector público – representado por el Ministerio de Trabajo- y el privado – incluyendo empresas internacionales inversoras en el sector textil, sindicatos y empresas privadas de verificación, que son actores interesados en fomentar el cumplimiento de las normas laborales, puede derivar en iniciativas consensuadas concretas que repercutan en un efecto positivo en el cumplimiento de las normas laborales.

Un factor que se vislumbra como una carencia tanto por parte del esquema oficial de verificación como de los mecanismos privados es la ausencia de estadísticas y evaluaciones sobre la situación actual del cumplimiento de la normativa laboral en Guatemala. Estos datos son fundamentales para comenzar a pensar en estrategias de cooperación conjunta y en objetivos razonables a conseguir en plazos determinados. También son necesarios la asistencia técnica, una eficiente utilización los recursos, la apuesta por una modernización de los sistemas de información, y esfuerzos por conseguir financiamiento privado y de organismos internacionales para realizar iniciativas de fortalecimiento de la capacidad institucional del Ministerio de Trabajo como organismo coordinador del cumplimiento de normas laborales. La cooperación y el compartir información entre los organismos públicos y los mecanismos privados de verificación redundarán en que se evite la duplicación de esfuerzos y que información valiosa para encarar programas exitosos sólo sea conocida por partes intervinientes en contratos de fabricación.

Otro factor que se presenta como importante es el poder coercitivo de los organismos gubernamentales para exigir el cumplimiento de las normas laborales. A nivel DR-CAFTA, Guatemala podría enfrentar una multa por fallar a su compromiso de no reducir sus estándares laborales para fomentar el comercio. A nivel local, a las empresas le corresponderían distintas sanciones según la violación laboral de la que se trate. La eficacia de la imposición de esas sanciones es un punto clave para el éxito de cualquier iniciativa de cooperación. Para ello, la cooperación entre el Ministerio de Trabajo y los órganos judiciales con poder coercitivo para castigar el incumplimiento de los violadores podría ser una herramienta efectiva. Dada la importancia creciente para las empresas internacionales de establecer su prestigio en cuanto al cumplimiento de las normas laborales y ambientales, un sistema de publicidad que ponga en evidencia ante la población los casos de incumplimiento puede disuadir a empresas potencialmente incumplidoras.

3.3. La cooperación público-privada para cumplir con medidas sanitarias y fitosanitarias: el caso del sector de horticultura en Guatemala

Un estudio encargado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁵², se concentró el impacto de las medidas sanitarias y fitosanitarias sobre una economía orientada a la exportación, como es el caso de Guatemala. La creciente complejidad y exigencias de las medidas de seguridad alimentaria impuestas por países importadores son un desafío para países exportadores con escasa capacidad técnica para adaptarse a esos requerimientos, existiendo el peligro de que las medidas se conviertan de hecho en una barrera al comercio que limita el acceso a algunos mercados.

En 2008, las exportaciones de Guatemala a los Estados Unidos estuvieron dominadas por los productos del reino vegetal⁵³ (representando un valor de 449,8 millones de dólares estadounidenses) y los productos de origen mineral⁵⁴ (representando un valor de 363,1 millones).

Según las cifras del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, las exportaciones agrícolas de Guatemala a los Estados Unidos estuvieron valuadas en 1,312,579 millones de dólares estadounidenses en 2008⁵⁵. A lo largo del tiempo, éstas han aumentado significativamente. En 2004, fueron de un valor de 783,918 millones de dólares estadounidenses, mientras que en 2006 tuvieron un valor de 923,759 millones⁵⁶.

La exportación de vegetales y frutas ha experimentado un crecimiento significativo en los últimos años. En el caso de los vegetales⁵⁷, las exportaciones se expandieron de 18,2 millones de dólares en 2003 a 36,9 millones en 2008⁵⁸. Por su parte, las exportaciones de fruta⁵⁹ han crecido de 233,1 millones en 2003 a 298,4 millones en 2008⁶⁰.

El estudio refleja que Guatemala ha tenido, en términos generales, una respuesta reactiva a los requerimientos crecientes de seguridad alimentaria impuestos, mayormente, por los Estados Unidos para la importación de productos hortícolas.

El estudio se concentra en dos casos: el control de pesticidas para la exportación de guisantes, y los controles de higiene para impedir enfermedades en las exportaciones de fresas. Guatemala enfrenta estrictos estándares para estos productos, establecidos por la agencia norteamericana a cargo del control de los alimentos, la Food and Drug Administration (FDA)⁶¹. A pesar de que el cumplimiento de estos estándares requieren utilizar sistemas rigurosos de control a lo largo de la cadena productiva, y prácticas adecuadas en la producción agrícola, los Estados Unidos no requieren el empleo de protocolos específicos, y el control de los estándares es realizado a través de la inspección en las fronteras.

En ambos, se identifican debilidades en los sistemas de control de alimentos y la ausencia de prácticas agrícolas, lo que impide al país el acceso a algunos mercados potencialmente lucrativos. A continuación se reproducen los hallazgos de este estudio.

⁵² Spencer Henson and José Blandon (2007).

⁵³ Productos de clasificación bajo la Sección 2, SA-2007 II, Productos del Reino Vegetal.

⁵⁴ Productos de clasificación bajo la Sección 5, SA-2007 V, Productos Minerales.

⁵⁵ Departamento de Comercio de los Estados Unidos. *US Trade Imports. Foreign Agricultural Service*. Cifra extraída de [en línea] <http://www.fas.usda.gov/USTRADE/USTImHS6.asp?QI=>.

⁵⁶ Departamento de Comercio de los Estados Unidos. *US Trade Imports. Foreign Agricultural Service*. Cifra extraída de [en línea] <http://www.fas.usda.gov/USTRADE/USTImHS6.asp?QI=>.

⁵⁷ Productos de clasificación bajo el Capítulo 7; SA-2007, Hortalizas (Incluso Silvestres), Plantas Raíces y Tubérculos Alimenticios.

⁵⁸ Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica (SIECA), [en línea] <http://www.sieca.org.gt>.

⁵⁹ Productos de clasificación bajo el Capítulo 8, SA-2007, Frutas y Frutos Comestibles; Cortezas de Agrios (Cítricos), Melones o Sandías.

⁶⁰ Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica (SIECA), [en línea] <http://www.sieca.org.gt>.

⁶¹ Food and Drug Administration, [en línea] <http://www.fda.gov>.

a. El control de residuos de pesticidas y la exportación de guisantes

A pesar del crecimiento de las exportaciones de México y Perú, Guatemala continúa siendo el principal exportador de guisantes a los Estados Unidos. En 2008, las exportaciones a Estados Unidos de guisantes (frescos y congelados) desde Guatemala fueron de un valor de 22,3 millones de dólares estadounidenses⁶². En 2007, Canadá fue el segundo exportador en importancia con un valor de exportaciones de guisantes a los Estados Unidos de 15,2 millones de dólares estadounidenses⁶³.

Los guisantes de Guatemala fueron de las importaciones con más violaciones de las restricciones impuestas por las autoridades norteamericanas a los residuos de pesticidas en alimentos. Como resultado de estos antecedentes de incumplimiento, en 1992 la FDA impuso un programa de detención automática para la importación de guisantes de Guatemala. Bajo este programa, los exportadores sin historial de importación debían presentar una certificación por un tercero estableciendo que los embarques estaban libres de residuos de pesticidas ilegales conforme la legislación estadounidense. Seguidamente, los exportadores deben establecer un historial de cinco embarques libres de pesticidas antes de poder exportar sin ser detenidos en las fronteras, salvando las detenciones aleatorias. Cada vez que un embarque de un exportador sea considerado violatorio de la normativa sobre pesticidas, deberá reestablecer un historial de cumplimiento por este mismo proceso⁶⁴.

Este programa ha causado problemas considerables para los exportadores. En primer lugar, deben asumir el costo de llevar a cabo pruebas de contenido pesticida en un laboratorio independiente reconocido por la FDA. En segundo lugar, la probabilidad de encontrar residuos en seis embarcaciones consecutivas es mayor que a través de inspecciones aleatorias. Por último, la identificación de una violación conlleva la pérdida total o parcial del valor del embarque y los costos asociados de transporte, además de que pone en peligro su reputación y lo pone en riesgo de perder clientes.

b. Una respuesta de los sectores público y privado

Para afrontar los problemas relacionados con los guisantes y los residuos de pesticidas, se tomaron una serie de medidas en Guatemala, con el apoyo de instituciones del sector público, privado y organizaciones internacionales⁶⁵.

Los exportadores de guisantes, a través de la Asociación Gremial de Exportadores de Productos no Tradicionales (AGEXPORT), establecieron un comité para los guisantes como un conducto para la interacción con el gobierno, donantes internacionales y las autoridades regulatorias en los Estados Unidos. Así, el sector privado ha estado activo en la promoción de soluciones y el establecimiento de “buenas prácticas” para la industria.

Una de las iniciativas más importantes que han tomado en conjunto el sector público y el privado fue la creación del Programa Integral de Protección Agrícola/Ambiental (PIPPA). Iniciado en 1991 bajo la administración del Ministerio de Agricultura, pero en colaboración cercana con AGEXPORT, PIPAA intentó implementar un programa integrado y comprehensivo de actualización que involucró a los sectores público y privado para tratar el problema de los residuos pesticidas. El programa se concentró en el cumplimiento de los requisitos regulatorios y sistemas de control en los Estados Unidos y Canadá y de los estándares internacionales promulgados por Codex Alimentarius⁶⁶ y la Organización Internacional para la Estandarización (ISO)⁶⁷. Donantes como el gobierno de los Estados Unidos, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Banco Interamericano

⁶² Departamento de Comercio de los Estados Unidos. US Trade Imports. Foreign Agricultural Service. Cifra extraída de [en línea] <http://www.fas.usda.gov/USTRADE/USTImHS6.asp?QI=>.

⁶³ Base de datos de UN Comtrade; Naciones Unidas, 2008.

⁶⁴ Trade Environment Database (TED) (2009).

⁶⁵ Trade Policy Studies, Environmental Requirements and Market Access: Limits on Pesticide Residues in Snow Peas (2005); Hart, M. (2003).

⁶⁶ Véase [en línea] <http://www.codexalimentarius.net>

⁶⁷ Organización Internacional para la Estandarización, [en línea] <http://www.iso.org>.

de Desarrollo y la Unión Europea proporcionaron apoyo técnico y financiero al programa, en algunos casos como parte de esfuerzos más amplios hacia el desarrollo agrícola y el aumento de la competitividad comercial del país.

La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)⁶⁸ apoyó en 1994 el Programa *Integrated Pest Management Collaborative Research Support Program* (IPM CRSP)⁶⁹. A través de este programa, se llevó a cabo investigación y actividades en Guatemala para promover estrategias integradas de manejo de cosechas para la sustentabilidad de la producción de exportaciones agrícolas no tradicionales⁷⁰.

Durante el período entre 1991 y 2000, FIDA y CropLife Latin America⁷¹ trabajaron con PIPAA para lanzar un programa de manejo de pesticidas en Guatemala como parte del *Global Safe Use Project*. Este programa proporcionaba entrenamiento a distintos agentes involucrados en la producción, distribución, venta, y administración de pesticidas. Sin embargo, muchos campesinos analfabetos no pudieron acceder al entrenamiento⁷².

PIPAA también llevó a cabo entrenamientos sobre el uso de pesticidas y prácticas agrónomas a través de la cadena productiva, e implementó un programa de inspección y certificación de GAP⁷³ y GMP⁷⁴. Con la colaboración del BID y AGEXPORT, PIPAA desarrolló y distribuyó manuales de GAP y GMP, también para productores pequeños. Bajo este programa, la certificación por un tercero se lleva a cabo por PIPAA mismo y otras organizaciones acreditadas. Algunas de las más importantes son *David Fresh* y *Primus Labs*, que se concentran en los requerimientos regulatorios de los Estados Unidos, y *Latu Laboratorios*, enfocada al estándar privado EUREGAP de la Unión Europea⁷⁵.

Se reconoce que PIPAA ha jugado un papel importante en mejorar el manejo de los pesticidas en la producción de guisantes y otros productos hortícolas. Gracias a ello, las certificaciones GAP y GMP son utilizadas ampliamente. Sin embargo, sus programas continúan siendo dependientes del apoyo financiero del gobierno guatemalteco y donantes externos. Como consecuencia, una parte importante de los productores pequeños continúan produciendo guisantes sin seguir GAP y por lo tanto quedan excluidos de las cadenas de exportación⁷⁶.

El sector privado también realizó esfuerzos por promover el uso apropiado de pesticidas. Por ejemplo, posteriormente a la iniciativa IFAD/CropLife, la asociación privada de pesticidas de Guatemala (AGREQUIMA)⁷⁷ continuó apoyando las actividades de manejo de pesticidas. Éstas incluyeron capacitación y promoción en contra de la re-utilización de contenedores vacíos de pesticidas⁷⁸.

Por otra parte, los compradores estadounidenses están intentando alcanzar directamente a los exportadores guatemaltecos. Aumentar la proporción de comercio directo es visto como un modo de asegurar que se hayan utilizado prácticas de producción apropiadas y de identificar el origen del producto. Así, se apoya la certificación por terceros de confianza.

Dentro del sector de los guisantes, un sub-conjunto de empresas está surgiendo. Estas empresas tienen cadenas de exportación más integradas y están trabajando para la aplicación de

⁶⁸ Véase [en línea] <http://www.usaid.gov>.

⁶⁹ Véase [en línea], <http://www.oired.vt.edu/ipmcrsp>.

⁷⁰ Sullivan, G. H., Sánchez, G. E., Weller, S. C., y Edwards, C. R. (1999); Sullivan, G. H., Weller, S. C., Edwards, C. R., Lampport, P. P., y Sánchez, G. E. (2000).

⁷¹ Miembro de CropLife International.

⁷² Murray, D., y Taylor, P. (2001).

⁷³ Buenas Prácticas Agrícolas.

⁷⁴ Buenas Prácticas de Fabricación.

⁷⁵ Flores, L. G., Thiagarajan, D., and Busch, L. (2005). Véase Standard EUREGAP [en línea] <http://www.eurepgap.org/Languages/Spanish/about.html>.

⁷⁶ Julian, J. W., Sánchez, G. E., y Sullivan, G. H. (2000a); Julian, J. W., Sullivan, G. H., y Sánchez, G. E. (2000b).

⁷⁷ Véase [en línea] <http://www.agrequima.com.gt>.

⁷⁸ Murray y Taylor, P. (2001).

GAP y GMP a través de sus cadenas de exportación. Estos exportadores también están estableciendo laboratorios privados para llevar a cabo controles de residuos de pesticidas. Estas estrategias hacia más controles de la seguridad alimentaria muchas veces van acompañados de esfuerzos para alcanzar segmentos del mercado de alto valor, como productos orgánicos. Otros también están trabajando para alcanzar la certificación EUREGAP como forma de acceder a los supermercados europeos.

Los exportadores de guisantes también han intentado lograr cambios en los controles regulatorios estadounidenses sobre residuos pesticidas. Esto cobró la forma de una petición, en el 2004 a la Agencia de Protección Ambiental (EPA) para que fuese establecido un nivel máximo de residuos (MRL, por sus siglas en inglés) para el contenido de clorotalonil – un agente efectivo para el control fungicida- en los guisantes. La petición fue formulada por actores del sector público y privado – el comité de los Guisantes de Guatemala, AGEXPORT y PIPPA. Para lograr la aprobación, los sectores público y privado trabajaron juntos, con la asistencia de consultores privados, para cumplir con los requisitos, documentación y evidencia científica requerida por la Agencia de Protección Ambiental estadounidense (EPA)⁷⁹. En julio de 2007, la petición de Guatemala fue aceptada y se estableció un nivel máximo de residuos⁸⁰.

El análisis del estudio del caso de los guisantes concluyó que, principalmente, los sectores público y privado adoptaron una estrategia “reactiva” de cumplimiento, ante las crecientes exigencias en seguridad alimentaria. Los problemas fueron atacados, mayormente, una vez que ya se habían experimentado problemas de detenciones. Las fallas en los mecanismos de seguridad no han impedido el acceso del producto a los Estados Unidos, pero sí se ha traducido en descuentos de precio respecto de México y Perú, los competidores internacionales más fuertes para Guatemala.

Sin embargo, una vez que se reconoció la necesidad de tomar acción, los actores lograron organizarse, adoptaron una estrategia activa de participación en la formulación de reglas sobre el tema y consiguieron el establecimiento de un nivel máximo de residuos para el clorotalonil. Esto llevó la colaboración efectiva y una división adecuada de responsabilidades entre los sectores público y privado. Estos esfuerzos fueron un catalizador hacia la implementación de la certificación GAP en todo el sector hortícola. Sin embargo, los resultados de esta gestión no son del todo conocidos.

c. El control de las frambuesas para evitar la contaminación microbiológica

Al inicio de los años 90, las frambuesas eran consideradas un producto de exportación no-tradicional prometedor. En el período entre 1994 y 1997, el volumen exportado de frambuesas y otras fresas se duplicó de 1,636 toneladas a 3,220 toneladas⁸¹. En 1997, el 76% de las exportaciones tenían como destino a Estados Unidos, tanto en volumen como en valor monetario – a pesar de que sólo cubrían una porción pequeña del mercado estadounidense⁸².

Sin embargo, hacia fines de los años 90, debido a la detección de una serie de casos de cyclospora en los Estados Unidos y Canadá entre 1996 y 1998 cuya causa fue asociada a frambuesas importadas de Guatemala, Estados Unidos suspendió la importación de frambuesas de Guatemala.

El Gobierno y los exportadores colaboraron para tratar con los problemas derivados de la detección de los casos de cyclospora. Lo hicieron a través del establecimiento de un comité para las fresas guatemaltecas bajo AGEXPORT. A continuación de los primeros casos en 1996, este comité realizó esfuerzos por clasificar a sus miembros exportadores según el riesgo de contaminación que presentaban, teniendo en cuenta factores como calidad del agua, infraestructura, uso de Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP), Sanitation Standard Operating Procedures (SSOP), GAP y GMP, y el mantenimiento de registros. Sin embargo, este sistema de clasificación de productores no fue acompañado de ningún mecanismo de cumplimiento ni un modo de identificación de la producción.

⁷⁹ Environmental Protection Agency [en línea] <http://www.epa.gov>.

⁸⁰ Environmental Protection Agency (2007).

⁸¹ Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica (SIECA), [en línea] <http://www.sieca.org.gt>.

⁸² Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica (SIECA), [en línea] <http://www.sieca.org.gt>.

A continuación del segundo grupo de casos en 1997, la FDA y el comité para las fresas acordaron que era necesario adoptar medidas concretas. Posteriormente, Guatemala cesó voluntariamente de exportar a los Estados Unidos en Mayo de 1997 y, la temporada siguiente, la FDA emitió una alerta rechazando las importaciones de frambuesas de Guatemala para esa temporada⁸³.

En 1998, el Gobierno guatemalteco y el Comité Guatemalteco de la Fresa implementó un programa de seguridad alimentaria para las frambuesas, llamado el Plan Modelo de Excelencia (MPE), el cual fue establecido como obligatorio para exportar el producto a los Estados Unidos. El MPE fue implementado por PIPPA, organismo que fue creado originalmente para responder al problema de residuos pesticidas en los guisantes. El MPE incluía una serie de requisitos, entre los cuales se encontraban HACCP, GAP, GMP, calidad del agua y el mantenimiento de registros. Desde 1999, la FDA permitió las importaciones de frambuesas de Guatemala que cumplieran con el MPE⁸⁴.

El MPE se considera un éxito en lo técnico, ya que las prácticas que requiere son superiores a las comúnmente utilizadas para la producción de frambuesas en los Estados Unidos. Sin embargo, muchos cultivadores de fresas en Guatemala adoptan la posición de que este plan puso en peligro la viabilidad económica del sector para reestablecer la reputación de Guatemala con la FDA. Se considera que el MPE aumentó los costos operativos en un 61% durante el primer año, con costos recurrentes de un 35%, con la consecuencia de que muchos cultivadores abandonaron el sector.

A pesar del derrumbe de la industria de las frambuesas, el MPE continuó siendo utilizado y es hoy aplicado ampliamente para la producción de moras, cuya exportación se ha expandido a lo largo del tiempo. Sin embargo, la producción de mora afronta limitaciones para la posibilidad de invertir para implementar el MPE.

Mientras que el mercado para frutos de Guatemala continúa siendo los Estados Unidos, las exportaciones no se recuperaron a los niveles de mediados de los '90. A partir de los casos de *Cyclospora* en Guatemala, sus competidores en el mercado -México y Chile- han implementado mecanismos más rigurosos de seguridad alimentaria, aumentando su participación del mercado norteamericano.

El estudio concluye que la respuesta de Guatemala ante los casos de *Cyclospora* fue insuficiente y tardía, con consecuencias económicas negativas importantes para Guatemala. Las acciones para establecer un mecanismo riguroso de control alimenticio no fueron suficientes para superar la pérdida de confianza entre los importadores y sus clientes. Mientras que los controles adoptados fueron aprovechados por la industria de las moras, la pérdida de reputación alcanzó también a este sector y al de otros productos de ese tipo, impidiendo su recuperación. Ciertamente, el caso de las fresas ilustra las consecuencias potencialmente serias de fallas en los sistemas de control relacionados con peligros como los contaminantes microbiológicos.

d. Guatemala y el proyecto con el Taipei chino para la exportación de papaya

El 6 de octubre de 2008 se realizó en Ginebra un Taller conjunto sobre buenas prácticas en la cooperación técnica relacionada con las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), organizado por el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (FANFC)⁸⁵ en colaboración con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)⁸⁶ y la Secretaría de la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁸⁷. Un informe preparatorio para el taller examina los proyectos presentados como ejemplos de buenas prácticas en América Central⁸⁸.

⁸³ Calvin, L., Foster, W., Solarzano, L., Mooney, J. D., Flores, L., y Barrios, B. (2002).

⁸⁴ Calvin, L., Foster, W., Solarzano, L., Mooney, J. D., Flores, L., y Barrios, B. (2002).

⁸⁵ Standards and Trade Development Facility, <http://www.standardsfacility.org/>.

⁸⁶ Organization for Economic Co-operation and Development, [en línea] <http://www.oecd.org>.

⁸⁷ Organización Mundial del Comercio [en línea] <http://www.wto.org>.

⁸⁸ OMC (2008).

Uno de los proyectos investigados es el Proyecto de Taipei Chino para la promoción de las exportaciones de papaya en Guatemala. El proyecto fue iniciado en 2007 y aún se encuentra en curso. El caso es considerado por el informe como un caso exitoso de cooperación técnica. El proyecto es un caso interesante de cooperación entre el sector público y privado al haberse ejecutado en estrecha colaboración con la asociación de productores locales y la administración municipal. A continuación se expondrán algunas de las características del proyecto, reportadas en el informe.

El proyecto se basó en estudios que demostraban la competitividad exportadora de la industria guatemalteca de la papaya y de otros productos guatemaltecos de la región de Petén para conseguir el acceso a los mercados de los Estados Unidos. El proyecto tiene como fin prestar asistencia a los cultivadores para la construcción de una instalación de envasado, así como asistencia para la obtención de autorizaciones de importación y ayuda para la coordinación de la comercialización. El proyecto, que tiene un presupuesto de 850.000 dólares estadounidenses, está contribuyendo al aumento de las exportaciones de la región.

Las actividades se concentraron en la formación sobre el terreno de los cultivadores locales. Se construyó una instalación de envasado, con capacidad para cumplir las normas de cuarentena del mercado destinatario (los Estados Unidos). Está a punto de obtenerse la certificación de exportación de la envasadora, que permitirá demostrar que sus papayas están libres de la mosca de la fruta y, por ende, les permitirá acceder al mercado estadounidense. Además, se llevaron a cabo actividades con las autoridades competentes de los Estados Unidos y de Guatemala para respaldar la certificación. Otras actividades se orientaron a la adquisición de conocimientos técnicos de comercialización, a fin de aumentar las exportaciones al mercado de los Estados Unidos y dentro de la región.

Cuando termine el proyecto, se contará con un negocio de exportación sostenible. La asistencia técnica a los productores dependerá, sin embargo, de la participación del gobierno. A continuación se enumeran algunos de los factores que, según el informe, contribuyeron al éxito del proyecto.

i. Evaluación previa y aprovechamiento de recursos existentes

El país importador – los Estados Unidos- realizó evaluaciones formales de los riesgos y evaluaciones de las condiciones locales, que se superpusieron a las evaluaciones de las necesidades del proyecto. Durante la fase de formulación del proyecto, el donante consultó con los organismos públicos participantes. Asimismo, se organizaron consultas y sesiones de coordinación con los encargados de la ejecución del sector privado y/u otras organizaciones internacionales pertinentes. En cuanto al aprovechamiento de recursos existentes, se hizo uso de los avances conseguidos en la lucha contra las plagas y se tomaron como base los protocolos establecidos para la exportación de papaya a los Estados Unidos. El donante, Taipei Chino, transfirió sus conocimientos técnicos pertinentes derivados de su propia experiencia con la producción de papaya.

ii. Ejecución descentralizada

La ejecución y supervisión del proyecto estuvo a cargo de Taipei Chino. Esta organización fue además la impulsora del proyecto. El mismo fue realizado con la cooperación del sector público y privado. La participación del país beneficiario en la ejecución del proyecto fue estimada como de un 0 al 20%. Participó de la ejecución del proyecto la asociación de productores La Libertad, con objeto de introducir buenas prácticas agrícolas y la lucha contra las plagas.

iii. Sustentabilidad

El informe considera que cuando finalice el proyecto del Taipei Chino sobre la papaya se contará con un negocio de exportación sostenible, aunque la asistencia técnica actual a los productores dependerá de la participación del Gobierno. En cuanto al mantenimiento de los beneficios derivados del proyecto sin financiación, se mantendrán en un 80% a 100%. La capacidad de los beneficiarios para mantener los beneficios fue evaluada en un 20 a 40%.

iv. Enfoque de “cadena de valor”

Se utilizó un enfoque de “cadena de valor”, al entenderse que la asistencia a varios niveles, incluyendo prácticas agrarias, comercialización, promoción y certificación puede maximizar las posibilidades de coordinación para promover el acceso al mercado. El proyecto abarca la prestación de asistencia a los productores, la coordinación con las autoridades del gobierno nacional para la obtención de certificaciones de importación y la planificación y gestión de las operaciones de envasado y expedición. El enfoque amplio y práctico del proyecto permitirá que, cuando éste llegue a su fin, los beneficiarios se hagan cargo de un proceso plenamente operativo.

v. Capacitación sobre el terreno

En el proyecto de Taipei Chino relativo a la papaya, un agrónomo visitó la zona de producción para ayudar a los agricultores a adoptar y aplicar técnicas de producción y lucha de control de plagas con eficacia. Gracias a esta modalidad, los técnicos que tuvieron una participación efectiva en las operaciones obtuvieron formación de primera mano. La capacitación permitió además forjar relaciones y vínculos profesionales entre los técnicos y los expertos.

vi. Colaboración de la asociación de productores

En este proyecto, la asociación local de productores de papaya organizó a los agricultores para las actividades de producción y ayudó a identificar las cuestiones que era preciso abordar. Esto permitió que el proyecto se orientaran efectivamente hacia los agricultores y los elaboradores en el país beneficiario. Así se pudo prestar servicios de formación a los beneficiarios pertinentes y facilitar las actividades de organización. En los proyectos en los que se cooperó con las asociaciones de productores locales, esta cooperación permitió a los donantes utilizar las redes existentes para difundir información y trabajar dentro del entorno político y socioeconómico vigente.

vii. Armonización y conformidad con las actividades nacionales

El proyecto preveía la colaboración con las autoridades locales de La Libertad, en Petén, Guatemala, que asumirán el control de la instalación de envasado cuando el proyecto haya comenzado a funcionar a pleno rendimiento. El informe entiende que la apropiación local de las actividades del proyecto mejora su sustentabilidad a largo plazo.

e) Observaciones

La experiencia de Guatemala con la exportación de guisantes a los Estados Unidos ilustra el potencial para países en desarrollo pequeños de aceptar el desafío de cumplir con los estándares de seguridad alimentaria en mercados de exportación. Si bien la estrategia del país fue mayormente reactiva ante las crecientes demandas de seguridad alimentaria de los Estados Unidos, Guatemala viró hacia una actitud proactiva, consiguiendo el establecimiento de un nivel máximo de para los guisantes. A pesar de que, sin duda, estas negociaciones requieren del país gran tiempo y esfuerzo, se han producido resultados. Ahora que un MRL ha sido establecido, se espera que el número de detenciones se reduzca.

La colaboración estrecha entre el sector público y privado fue fundamental para lograr avances en el incremento de la seguridad alimentaria para los guisantes. La creación del programa PIPPA, bajo la administración del Ministerio de Agricultura, y en colaboración cercana con AGEXPORT, permitió afrontar el problema de los residuos pesticidas y trabajar en el cumplimiento de los requisitos regulatorios de los importadores.

La obtención del MRL para los guisantes fue también el resultado del trabajo conjunto de los sectores público y privado, habiendo involucrado al comité de los Guisantes de Guatemala, AGEXPORT y PIPPA. La asistencia de consultores privados y la ayuda técnica aportada por organizaciones internacionales fue también clave para el éxito de la gestión.

Este logro no elimina la necesidad de controles más rigurosos sobre los pesticidas a lo largo de la cadena de producción, pero puede disminuir las rebajas de precios a las que se enfrentan los exportadores guatemaltecos.

En el estudio llevado a cabo sobre las fresas, hemos visto que la respuesta de Guatemala para contrarrestar los efectos negativos de los casos de *cyclospora* fue insuficiente. Si bien la estrategia adoptada por Guatemala fue similar a la del caso de los guisantes, una estrategia preventiva podría haber evitado la suspensión de importaciones de frambuesas guatemaltecas y el consecuente daño económico.

A nivel país, generalmente se considera que las acciones tomadas para favorecer los controles de seguridad alimentaria para los guisantes y las fresas han tenido un impacto positivo sobre todo el sector horticultor, que ahora tiene más conciencia sobre temas de seguridad alimentaria.

A pesar de que la capacidad dentro de los sectores público y privado continua siendo débil, la creación y actividades llevadas a cabo por PIPAA en ambos casos es un buen ejemplo de cómo los esfuerzos conjuntos de los sectores público y privado, a menudo con el apoyo de donantes internacionales, puede atraer el desarrollo de capacidades locales que favorecen el mantenimiento de la competitividad en la exportación de productos hortícolas.

El caso de éxito de asistencia técnica para la exportación de papaya guatemalteca destaca la importancia de una planificación con consulta a todos los interesados y la participación de la asociación local de productores en el éxito de las tareas de capacitación llevadas a cabo “sobre el terreno”. Asimismo, fue importante la participación del sector público en la implementación de esfuerzos para conseguir la certificación de exportación. Si bien el proyecto dejará un negocio de exportación sustentable, la continuidad de la asistencia técnica dependerá del nivel de involucramiento del sector público.

En todos los casos, se favorece una estrategia “proactiva”, coordinada, y de “cadena de valor” ante las demandas de seguridad alimentaria. Parece derivarse de estas experiencias que la seguridad alimentaria debe ser integral a la estrategia de la promoción de exportaciones agrícolas no tradicionales. Muchas veces, los flujos del comercio evolucionan sin inversiones estructurales en infraestructura, de modo que los mercados que se han abierto corren riesgo de cerrarse por problemas de seguridad alimentaria.

3.4. Régimen de Admisión Temporal en Uruguay: Mejora de la Calidad de la Información y del Tratamiento Estadístico de su uso

El régimen de admisión temporal suspende el pago de tributos para la importación de insumos que van a ser usados en la producción de bienes exportables. Busca incentivar a las exportaciones y aumentar la capacidad de los bienes exportables de competir en los mercados internacionales. Así, el Estado renuncia a cobrar aranceles y otros gravámenes sobre insumos importados para favorecer a industrias con destino a la exportación, evitando el doble cobro de aranceles.

A partir de un estudio encargado por CEPAL⁸⁹, que analizó el régimen de la Admisión Temporal (AT) en Uruguay, se elaboró una propuesta para desarrollar un sistema de monitoreo de este régimen⁹⁰.

a) Antecedentes del Proyecto de Monitoreo del Régimen de AT

El proyecto busca mejorar la calidad de la información disponible; lograr una mayor precisión en el tratamiento estadístico sobre la aplicación y uso del régimen de AT; identificar a los sectores más sensibles; y anticipar los posibles efectos derivados de la modificación del régimen a los efectos de diseñar políticas alternativas eficientes para compensar a los posibles perdedores.

⁸⁹ Estudio a cargo de la Ec. Ma. Inés Terra

⁹⁰ Propuesta desarrollada por Rosario

Uruguay mantiene un margen de desvío respecto al arancel externo común (AEC) mediante listas sectoriales y la lista nacional que contiene algo más de 100 ítems de la nomenclatura común del MERCOSUR (NCM) y utiliza varios regímenes especiales tanto a nivel sectorial como de importación, entre los cuales está el régimen de AT.

El régimen de AT ha sido ampliamente utilizado por los exportadores uruguayos, a los efectos de obtener insumos a bajo costo. Más del 70% de las exportaciones de Uruguay en los últimos años hicieron uso de insumos importados bajo AT. Las importaciones en AT representan entre un 12 y un 22% del total de importaciones y entre un 20% y un 28% de las importaciones de insumos intermedios.

Según los resultados del estudio, llevado a cabo en 2006, hay una serie de sectores industriales que dependen fuertemente de este régimen cuya modificación podría generar un fuerte impacto en los mismos. En primer lugar, en el período 2000-2005 entre un 19% y un 27% de las importaciones uruguayas de insumos intermedios se realizó bajo este régimen. A su vez, un 73% de la producción de bienes con destino a la exportación utilizó insumos importados bajo AT.

A pesar de los beneficios de el uso del régimen, el mismo introduce fuertes distorsiones en la capacidad de competencia y en la asignación de recursos a nivel regional. A nivel MERCOSUR, la propuesta original es que Uruguay se integre a una Unión Aduanera. Sin embargo, si Uruguay se adhiere a este proyecto, lo que implica la adopción de un arancel externo común (AEC) y la ausencia de restricciones arancelarias y no arancelarias extra-zona, no podrá seguir utilizando AT para exportar a la región. Desde 1994, el MERCOSUR acordó múltiples prórrogas que admiten la utilización de la AT y el *Drawback* en el comercio intra-regional, y la última prórroga extiende su vigencia hasta el año 2010. Por ello, el proyecto intenta evaluar con precisión el impacto de la eliminación de este régimen en el comercio regional y los caminos para llevar a cabo esta política minimizando los costos de ajuste.

A estos efectos se requiere elaborar una tipología detallada de problemas, conocer el origen-destino de cada insumo, así como las características de la oferta regional de los mismos.

Tanto el sector público como el sector privado requieren disponer de información e indicadores referidos a este régimen con el propósito de evaluar su funcionamiento, implementar cambios en esta política y facilitar la transición, identificando a los sectores más sensibles a los efectos de acordar medidas para su adecuación a un nuevo régimen.

b) Objetivos específicos del proyecto

i. Identificación del origen y destino de las importaciones y exportaciones

El sistema de monitoreo propuesto permitirá analizar la evolución de la utilización del régimen de AT en las diversas relaciones comerciales del país, identificando claramente el origen y destino de las importaciones/exportaciones (distinguiendo las operaciones vinculadas a los socios del MERCOSUR; las efectuadas en el ámbito de cada uno de los acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales establecidos por el país; y las realizadas en el ámbito general de la OMC); así como el sector productivo involucrado en la operación.

Para ello el sistema de información a desarrollar deberá incluir una serie de indicadores periódicos, algunos de los cuales pueden generarse a partir de la información que hoy procesa la Aduana, mientras que otros requerirán un proceso diferente y más complejo, combinando información recabada tanto por Aduana como por el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU).

En el estudio de 2006, para asignar una rama de destino a las importaciones AT, se optó por una metodología que implicó realizar la distribución de las importaciones en AT en función del valor de las exportaciones con insumos en AT.

Para poder profundizar en la evaluación de los posibles impactos de la sustitución del régimen de AT, se busca ahora mejorar la calidad de la información y lograr un tratamiento estadístico

más complejo. También resulta importante complementar la información por rama de actividad con información por empresas y productos.

En el trabajo de 2006, para asignar una rama de destino a las importaciones AT, considerando además que los insumos ingresados bajo este régimen tienen 18 meses para incorporarse a un bien exportado o para nacionalizarse, se optó por una metodología que implicó realizar la distribución de las importaciones en AT en función del valor de las exportaciones con insumos en AT. Un procesamiento más afinado de la información disponible podría generar mejores resultados en los indicadores antes definidos.

Disponer de estos indicadores mejorados le permitiría al Ministerio de Economía y Finanzas y a otros organismos involucrados, monitorear y evaluar el régimen de AT. Esta información debería generarse con la precisión y frecuencia requerida. Dependiendo del nivel de dificultad, estos indicadores podrían construirse con mayor periodicidad para los sectores considerados como más sensibles.

ii. Identificación de las industrias más afectadas por un cambio de régimen de AT

Otro objetivo específico de este proyecto consiste en utilizar los indicadores generados por este sistema de información para contrastar los resultados obtenidos por el trabajo encargado por la CEPAL en 2006 sobre las industrias más afectadas por un eventual cambio de régimen. La utilización de estos indicadores permitirá ganar precisión en el análisis del régimen y de esta manera poder definir con mayor nivel de exactitud cuales serían los sectores más sensibles a una modificación del mismo.

En el estudio de 2006 se encontró que los sectores que presentan una mayor sensibilidad a una posible modificación del régimen de AT son las ramas que se caracterizan por una alta propensión a exportar, estar orientadas a la región, presentar un intensivo uso de AT y en las que la diferencia entre la tasa de protección efectiva a las ventas regionales y a las ventas domésticas es mayor. Para las mismas, el costo ahorrado por el uso de AT representó cerca de un 4% del valor de sus exportaciones en el año 2004. Entre ellas se encuentran algunas ramas de la industria química (fabricación de abonos; pinturas, tintas y otros químicos; artículos de limpieza y tocador; plásticos y caucho sintético), algunas ramas del sector caucho y plásticos (productos de caucho natural o sintético, productos de plástico), los productos alimenticios diversos, la maquinaria de uso especial y la rama automotriz. Entre los sectores que presentan una sensibilidad media, la rama de cervecería podría verse más afectada porque tiene una fuerte orientación exportadora, hace un uso intensivo de AT y orienta sus ventas a la región. Estos sectores concentraron algo más del 40% de las exportaciones al MERCOSUR en el año 2005 y dan cuenta de cerca de un 32% de las exportaciones uruguayas que hacen uso de AT.

iii. Identificación de alternativas al régimen de AT para los actuales usuarios

Para una evaluación efectiva de las alternativas al régimen de AT, es necesario conocer las opciones que las empresas exportadoras tienen en cuanto a la provisión de los insumos que actualmente importan bajo este régimen: quienes son sus proveedores, que proveedores alternativos tienen, si sus proveedores son regionales, cual es el precio que pagan y cual es el precio internacional. Para ello será necesario realizar una encuesta a algunas empresas seleccionadas, con la cooperación de la Cámara de Industrias del Uruguay, lo que permitiría definir cuales son las empresas más sensibles a la variación en el régimen, aún cuando no pertenezcan a sectores considerados sensibles.

c) Actores involucrados en la implementación del proyecto: un caso de coordinación entre los sectores público y privado

i. El sector público

En el sector público los principales actores en este proyecto son el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), y la Dirección de Aduana (DA). Conocer y anticipar las dificultades que pueden enfrentar diferentes sectores ante cambios en los regímenes utilizados permite definir políticas alternativas eficientes (reconversión y compensación

a perdedores) así como contar con elementos técnicos importantes para calibrar el proceso de negociación que se realiza en el ámbito regional y bilateral.

El Ministerio de Economía y Finanzas estará a cargo del diseño y mantenimiento de la página de internet, con los insumos del Laboratorio Tecnológico del Uruguay y la Dirección de Aduana. Estará a cargo de la generación de los indicadores básicos a partir de la información que posee la Dirección de Aduana.

El Ministerio de Economía y Finanzas tiene previsto el desarrollo de un programa, a ser financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, para la mejora y actualización del sistema de información de la Asesoría de Política Comercial. El diseño y mantenimiento de la página de internet sería parte de los objetivos de este programa.

ii. Cámara de Industrias del Uruguay

Los sectores y empresas que utilizan el régimen de AT y se verían afectadas por un cambio de régimen están ampliamente representados en la Cámara de Industrias del Uruguay. La Cámara de Industrias del Uruguay ha manifestado su interés por participar en el proceso de evaluación del régimen de AT así como en la propuesta de alternativas. Esta institución colaborará activamente en el desarrollo de los indicadores que se elaborarán con este proyecto, a través de recolección de información adicional como sobre las características de los actuales y potenciales proveedores de insumos. Los técnicos de la Cámara de Industrias del Uruguay participarán en el proyecto a través de la incorporación en la encuesta anual a sus afiliados preguntas sobre proveedores actuales y potenciales. También participará del procesamiento de la encuesta y análisis de información derivada de ella.

La Cámara de Industrias también tiene una participación activa en la dirección del Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU).

iii. Laboratorio Tecnológico del Uruguay

El Laboratorio Tecnológico del Uruguay es una institución creada en 1965 como fruto del esfuerzo conjunto de los sectores oficial y privado. Es una persona de derecho público no estatal, administrado por un Directorio integrado por un delegado del Poder Ejecutivo (Ministerio de Industria, Energía y Minería) que ocupa la Presidencia, y dos Directores delegados por la Cámara de Industrias del Uruguay y el Banco de la República Oriental del Uruguay, respectivamente. Su objetivo es impulsar el desarrollo sustentable del país y su inserción internacional a través de la innovación y transferencia de soluciones de valor en servicios analíticos, metrológicos, tecnológicos, de gestión y evaluación de la conformidad de acuerdo a la normativa aplicable. Tiene un fuerte vínculo con el sector privado exportador ya que certifica la calidad de los productos exportables.

La propuesta indica que el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) dispone de la información necesaria para poder realizar una mejor asignación de las importaciones en AT a las exportaciones ya que las empresas exportadoras que importan en AT le presentan un modelo de costos que establece qué cantidad de insumos en AT va a utilizar en cada bien que exporta.

LATU estará a cargo del procesamiento de la información de la base de datos generada para estimar los diversos indicadores propuestos. LATU establecerá también una rutina para la generación permanente de estos indicadores.

iv. Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales (dECON-FCS)

Esta institución operará como coordinadora del programa. Estará a cargo de la definición y elaboración de indicadores y su metodología, análisis. Asimismo, revisará los resultados del estudio de 2006 a partir de los indicadores generados. Estará bajo su supervisión el análisis de origen y destino de las importaciones en AT, estudios sectoriales, y el análisis de la estructura de mercados actuales y potenciales de los insumos importados en AT. Por otra parte, el diseño de la encuesta, selección de la muestra y análisis de la encuesta quedará bajo la supervisión de dECON-FCS, al igual que la elaboración de los informes de proyecto.

d) **Observaciones**

El proyecto de monitoreo del régimen de AT en Uruguay es un buen ejemplo de una estrategia “proactiva” en el desarrollo de mecanismos de adaptación a los cambios regulatorios que se derivarán de la participación de Uruguay en el bloque comercial de MERCOSUR.

Con la posibilidad de la eliminación del régimen de AT y excepciones temporales en pos de la adopción de un arancel externo común (AEC), el nuevo marco regulatorio requerirá la adaptación de las empresas que actualmente se benefician del AT a las nuevas reglas. Por ello, se propone el diseño de un sistema que permitirá evaluar las condiciones actuales del uso del AT, como un prerrequisito fundamental para analizar las decisiones y posiciones que el país debe adoptar como miembro del bloque regional para maximizar los beneficios de un posible cambio de régimen, y minimizar las consecuencias negativas que el mismo pudiera acarrear.

Por otra parte, la interacción entre instituciones públicas y privadas en este caso trae aparejado un aprovechamiento de las capacidades de cada una de las organizaciones intervinientes. Así, por ejemplo, se aprovecharía la información que posee la Dirección de Aduana para mejorar la elaboración de los indicadores objeto del proyecto. Por otra parte, el proyecto se caracteriza por una voluntad de compartir información entre los organismos participantes.

4. Conclusiones

Hemos visto que en los últimos años, los países de América Latina y el Caribe han participado activamente de negociaciones de tratados de Libre Comercio y que, a través de la suscripción de Acuerdos de “nueva generación” se enfrentan a una fase de implementación que involucra actividades técnicas y complejas que van desde la designación de un punto de contacto para los asuntos relacionados con el acuerdo hasta actividades para aumentar el acceso al mercado como puede ser la implementación de medidas de seguridad alimentaria.

La negociación es un punto de partida para pensar en el rol del sector privado en el desarrollo de la estrategia de comercio internacional del país. Las instituciones que han sido creadas con el único fin pueden convertirse en un motor para la implementación provechosa del tratado vigente. Por ejemplo, hay indicios de que en Perú, el Consejo Empresarial de Negociaciones Internacionales (CENI), que se constituyó específicamente para dar voz al sector empresarial privado en a los temas de negociación del Acuerdo entre Perú y los Estados Unidos, jugará un rol importante en su implementación.

La implementación de los tratados comprende tipos de actividades que pueden clasificarse ampliamente, como actividades de administración y control propiamente dichas, actividades que son precondiciones para la puesta en vigencia del tratado, actividades que van dirigidas a cumplir con obligaciones que han sido contraídas en el tratado, actividades que apuntan a identificar posibles violaciones sustanciales a los acuerdos, y actividades que buscan aprovechar al máximo los beneficios de los tratados. Si bien la cooperación entre el sector público y privado puede ser beneficiosa en todos estos aspectos de la implementación, podemos distinguir, a partir de los casos estudiados, algunas diferencias entre el modo y espacio para tal cooperación según el tipo de actividad de que se trate. Los casos estudiados pueden ser un punto de partida para ayudar a los países a diseñar estructuras y políticas públicas que podrían derivar en una administración más eficiente y un mayor aprovechamiento de los tratados de libre comercio en vigor.

4.1. Actividades de Administración y Control propiamente dichas

Estas actividades son las que el mismo tratado prevé para su administración. Generalmente involucran la creación de una Comisión de administración y un punto de contacto local para la coordinación de los asuntos relacionados con el Tratado. En el Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea,

el Consejo de Asociación supervisa la aplicación del Acuerdo, y un Comité de Asociación asiste al Consejo en el cumplimiento de sus funciones. El Acuerdo crea asimismo Comités Especiales sobre distintos aspectos del acuerdo, entre ellos, el Comité Especial sobre Cooperación Aduanera y Reglas de Origen.

El DR-CAFTA, innovadoramente, incluye en su Artículo 16.5 un mecanismo de cooperación entre las partes en material laboral.

Guatemala, por ejemplo, si bien ha designado a una oficina para la implementación del DR-CAFTA en lo laboral, no se encuentra a la fecha información sobre el trabajo de esta oficina en la página de internet del Ministerio.

Los objetivos de cooperación público-privada en estos casos tienden al desarrollo de una estrategia nacional para el desarrollo del comercio internacional. Se ve como importante, entonces, que los países cuenten con objetivos claros de qué esperan obtener del tratado y un plan estratégico sobre cómo conseguir esos objetivos, y que publiciten suficientemente tales objetivos y permitan a toda la sociedad participar del proceso. Dado que el sector público maneja los recursos y coordinación de los organismos estatales y el sector privado es el motor de las economías al buscar ganancias a partir de los tratados, el diseño de una estrategia que abarque los intereses de todos los sectores es fundamental para el aprovechamiento pleno del tratado. Al respecto, podemos mencionar el caso de Colombia, donde existe un fuerte consenso entre los sectores públicos y privados sobre la necesidad de mejorar el acceso al mercado norteamericano de los bienes agropecuarios producidos en Colombia, para un mayor aprovechamiento de las ventajas acordadas por el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

4.2. Actividades que son precondiciones para la puesta en vigencia del tratado

A menudo, los gobiernos se comprometen a llevar a cabo ciertas modificaciones legislativas para la aprobación del Tratado en los respectivos países, según el método de adopción de instrumentos internacionales que cada uno posea.

Las modificaciones normativas pueden comprender en muchos casos procesos complejos que involucran a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Por eso, es importante que exista un plan realista en cuanto a estos objetivos. Hemos visto, por ejemplo, que llevó a Chile casi cuatro años adaptar cierta legislación doméstica a las obligaciones asumidas en la OMC, a pesar de que el acuerdo tenía rango de ley para Chile. Una estrategia adoptada en el caso del capítulo de propiedad intelectual del acuerdo de libre comercio entre Chile y los Estados Unidos fue establecer períodos de transición para gradualmente adaptar la legislación nacional con las obligaciones asumidas. El sistema de Consultas previsto por los Tratados es un recurso útil para trabajar sobre estos objetivos.

Debido al rol tradicional del Estado como encargado del proceso de sanción legislativa, puede que el espacio para la cooperación entre los sectores público y privado en estos casos no sea tan amplio.

4.3. Actividades que van dirigidas a cumplir con obligaciones que han sido contraídas en el tratado

En casos como el del Capítulo Laboral en DR-CAFTA, el cumplimiento de las obligaciones internacionales por parte del socio comercial forma parte del Tratado mismo.

Ante la falla de los mecanismos públicos para la verificación del cumplimiento de la normativa laboral en Guatemala, se desarrollaron mecanismos efectivos de verificación privada que suplen en gran medida esta deficiencia. En este ámbito, existe un fuerte potencial para la cooperación público-privada, que se traduciría en una reducción de la duplicación del trabajo y una estrategia única, con

estadísticas confiables, sobre la situación de cumplimiento laboral de las empresas. Un mecanismo de publicidad para los incumplidores podría ser un fuente aliciente al cumplimiento.

4.4. Actividades que apuntan a identificar posibles violaciones sustanciales a los acuerdos

Un aspecto importante de la implementación de los acuerdos comerciales es la puesta en marcha de los mecanismos de resolución de disputas correspondientes. Esta estrategia vira desde una actitud “defensiva” ante la firma de un tratado de libre comercio hacia una actitud proactiva dirigida a monitorear el cumplimiento de las obligaciones que los socios comerciales han contraído respecto al tratado. Implica ejercer mecanismos de negociación, consultas y resolución de controversias.

Actualmente, los esfuerzos de implementación en la región van más dirigidos al cumplimiento de las obligaciones propias y al aprovechamiento de las ventajas de los Tratados en lo comercial. Sin embargo, es importante extender la implementación un paso más allá, ya que ejercer los derechos derivados del tratado evitará un aprovechamiento indebido del mismo por parte de los socios y generará antecedentes de cumplimiento que pueden traducirse en importantes ventajas económicas para el país signatario.

Es interesante a este respecto la fuerte experiencia de los Estados Unidos en actividades de “compliance” través del United States Trade Representative (USTR).

4.5. Aquellas que buscan aprovechar al máximo las oportunidades que presenta el tratado, como por ejemplo, actividades de acceso al mercado

Este aspecto de la implementación de Tratados de Libre Comercio presenta fuertes oportunidades para la cooperación entre los sectores público y privado. En economías orientadas a la exportación, los productores tienen gran interés en eliminar trabas que le impiden insertar sus productos en mercados redituables. Hemos visto que en Guatemala, la cooperación entre los sectores público y privado fue importante para el cumplimiento de los requisitos de seguridad alimentaria para la exportación de guisantes a los Estados Unidos. La estrategia fue mayormente “reactiva”, aunque los resultados de la gestión para el establecimiento de un nivel máximo de residuos para el clorotalonil fue un paso importante hacia un cambio de estrategia. La experiencia de Guatemala con el rechazo de la exportación de frambuesas a los Estados Unidos demuestra la importancia de una respuesta en el debido tiempo, para evitar consecuencias económicas negativas.

Una estrategia proactiva como la de Uruguay al desarrollar un proyecto para el mejoramiento de los sistemas de información para monitorear el sistema de Admisión Temporal y evaluar necesidades e intereses de una modificación del régimen es ejemplar como modo de adelantarse a las necesidades comerciales futuras del país.

Bibliografía

- Calvin, L., Foster, W., Solarzano, L., Mooney, J. D., Flores, L., y Barrios, B. (2002). Response to a Food Safety Problem in Produce: A Case Study of a Cyclosporiasis Outbreak. En Barry Krissoff, Mary Bohman, and Julie A. Caswell (Eds.), *Global Food Trade and Consumer Demand for Quality* (pp. 101-126). New York: Kluwer Academic/Penum Publishers.
- Centro Jurídico de Implementación del Libre Comercio, La cooperación Público-Privada en la Implementación y Aprovechamiento de los Tratados de Libre Comercio (Sistema de Aduanas y Reglas de Origen), Santiago, Chile.

- Environmental Protection Agency (2007). *Chlorothalonil: Pesticide Tolerance*. Extraído el 17 de Junio de 2009 [en línea] <http://www.epa.gov/fedrgstr/EPA-PEST/2007/July/Day-27/p14567.htm>.
- Flores, L. G., Thiagarajan, D., y Busch, L. (2005). *The Relationship of Third-Party Certification (TPC) to Sanitary and Phytosanitary (SPS) Measures and the International Agri-food Trade: Case Study Guatemala con Emphasis on Food Safety Standards*. (RAISE SPS Global Analytical Report No. 3). Bethesda, MD: Development Alternative, Inc.
- Global Fairness Initiative, Central America Labor Rights Project, Informe 2008, [en línea] <http://www.globalfairness.org/work/CALREP2008.pdf>.
- Hart, M. (2003). *Economic Development, Food Safety, and Sustainable Export Market Access: The Case of Snow Peas from Guatemala*. (ICDP Case Study). Centre for Trade Policy and Law/International Commercial Diplomacy Project. Extraído el 17 de Junio de 2009 [en línea] http://www.commercialdiplomacy.org/case_study/macd_case.htm.
- Henson, Spencer and Blandon, José, The Impact of Food Safety Standards on an Export-Oriented Supply Chain: Case of the Horticultural Sector in Guatemala, 15 de Octubre de 2007.
- Internacional Centre for Trade and Sustainable Development, Puentes Quincenal, Volumen 5, Número 9, 6 de mayo del 2008, [en línea] en <http://ictsd.net/i/news/puentesquincenal/11022>.
- Julian, J. W., Sánchez, G. E., y Sullivan, G. H. (2000a). An Assessment of the Value and Importance of Quality Assurance Policies and Procedures to the Guatemalan Snow Pea trade. *Journal of International Food and Agribusiness Marketing*, 11(4), 51-71
- Julian, J. W., Sullivan, G. H., y Sánchez, G. E. (2000b).
- Murray, D., y Taylor, P. (2001). Safe Use – not So Safe. *Pesticides News*, 54, 6-7.
- OMC G/SPS/GEN/874, Taller Conjunto del Comité MSF, el FANFC y la OCDE sobre Buenas Prácticas de Cooperación Técnica Relacionada con Cuestiones Sanitarias y Fitosanitarias, 26 de septiembre de 2008 [en línea] http://www.wto.org/spanish/tratop_s/sps_s/wkshop_oct08_s/wkshop_oct08_s.htm.
- Puentes Riaño, Claudia. Estudio encargado por la CEPAL: Alianza entre el Sector Público y el Sector Privado: Factor Decisivo en la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos, Claudia Puentes Riaño, Enero de 2008. No publicado.
- Reaño Vera, Martín, Cooperación entre el Sector Público y el Sector Privado del Perú. Caso: Negociación de Origen en el Sector Textil del APC Perú EE.UU, 2008.
- Trade Environment Database (TED). *Non-traditional Agricultural Exports and the Pesticide Problem in Guatemala*. (Case Number: 416). Washington, DC: American University. Extraído el 17 de Junio de 2009 [en línea] <http://www.american.edu/TED/snowpea.htm>.
- Trade Policy Studies, Environmental Requirements and Market Access: Limits on Pesticide Residues in Snow Peas. *Emerging Economies*, 16(2005), 144- 158
- Sullivan, G. H., Sánchez, G. E., Weller, S. C., y Edwards, C. R. (1999). Sustainable Development in Central America's Non-traditional Export Crops Sector through Adoption of Integrated Pest Management Practices: Guatemalan Case Study. *Sustainable Development International, Launch Edition*, 123- 126.
- Sullivan, G. H., Weller, S. C., Edwards, C. R., Lamport, P. P., y Sánchez, G. E. (2000). Integrated Crop Management Strategies in Snow Pea: A Model for Achieving Sustainable NTAE Production in Central America. *Sustainable Development International, 3rd Edition*, 107-110.



II. Cooperación entre el Sector Público y el Sector Privado del Perú en la Negociación de las Reglas de Origen en el Sector Textil del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos

Martín Reaño Vera

1. Introducción

El Acuerdo de Promoción Comercial (APC) entre el Perú y los Estados Unidos de América fue suscrito por los Jefes de negociación de ambos países, a finales del año 2005. Asimismo, el ordenamiento jurídico y constitucional de ambas partes en este proceso, significó que sea puesto a consideración de sus respectivos Congresos.

En el caso del Perú, el APC fue aprobado por una mayoría abrumadora, poco tiempo después de la suscripción, a inicios del 2006, pero tuvo que volver al Congreso nuevamente, durante la segunda mitad del año 2006, para considerar las modificaciones acordadas por los Congresistas norteamericanos, poco tiempo después que el doctor Alan García Pérez asumiera la Presidencia, en medio de un nuevo Congreso de corte populista, en lo que significó un hecho histórico, por la amplia mayoría con que fuera ratificado.

En el caso de los Estados Unidos de América, la aprobación tomó varios meses más, dado que en noviembre del 2006, como resultado de las elecciones para renovación de Congresistas, se invirtieron las fuerzas políticas en dicho país, pasando el Partido Demócrata a dominar tanto el Senado como la Casa de Representantes.

Después de intensas negociaciones, que retrasaron el proceso de aprobación, se logró un acuerdo amplio entre los Congresistas del Partido Demócrata de los Estados Unidos de América y su Representante Comercial, mediante el cual por efecto de esta nueva orientación en la política comercial, se incorporó una serie de temas que en lo relativo al interés comercial peruano, significa la incorporación de un instrumento vinculante para el cumplimiento de compromisos de carácter laboral, medio ambiental y de propiedad intelectual.

La suscripción del APC para el caso del Perú, asimismo, lo obliga a realizar una serie de modificaciones internas en su ordenamiento legal, así como a suscribir y adherirse a una serie de convenios internacionales. Estas acciones vienen ejecutándose aceleradamente, con el propósito que pueda entrar en vigencia en ambos países, en forma simultánea, a más tardar durante los primeros días de enero del 2009.

Asimismo, la cooperación y participación del sector textil en los diferentes procesos de negociación e integración al mundo que se vienen desarrollando en el Perú tiene larga data. Esta cooperación viene siendo muy exitosa al analizar los resultados obtenidos al final de cada negociación y el efecto de estas negociaciones que se trasluce en el incremento del comercio textil hacia los mercados de los socios comerciales peruanos. Es de destacar que los acuerdos adoptados en materia de requisitos específicos de origen textil, para el sector privado peruano¹, han sido un elemento de suma importancia que se tradujo en un incentivo que explica, en gran medida, el sostenido proceso de inversiones a lo largo de toda la cadena durante los últimos 10 años, convirtiéndola en una industria moderna y eficiente a nivel Mundial.

Estos buenos resultados fueron, asimismo, un incentivo relevante que explica en gran medida el esfuerzo conjunto de colaboración y cooperación llevado cabo durante la negociación del APC con los EE.UU., especialmente en la negociación de los requisitos específicos de origen para el sector textil, el mismo que permitirá mantener un sólido y sostenido desarrollo de toda su cadena productiva, consolidando aún más su alto grado de integración vertical. En opinión del sector privado, este loable esfuerzo conjunto no termina con la culminación de las negociaciones sino que debe continuar durante el denominado proceso de implementación, opinión que es compartida por el Gobierno.

Antes de entrar de lleno al caso de origen textil y la valiosa experiencia vivida en el proceso de negociación con los EE.UU., se pretende recoger en forma muy sucinta el proceso seguido desde hace más de tres lustros cuando producto de los resultados de la negociación del NAFTA, se introduce en el comercio mundial de textiles, un nuevo esquema para el establecimiento de normas de origen específicas, cuyo enfoque dejó de lado antiguos esquemas basados en el valor agregado o cambio simple de clasificación, que resultaban muy difíciles de verificar y de comprobar por parte de las autoridades aduaneras, y eran asimismo muy fáciles de superar desvirtuando en muchos casos el propósito de establecer normas de origen.

2. Estructura de la Investigación

Esta investigación sustentará su enfoque en la experiencia obtenida durante el proceso de apertura comercial de los últimos años, específicamente en materia de las negociaciones de origen textil. Se hará una explicación del proceso de coordinación, tanto al interior del sector privado, donde primero fue necesario armonizar intereses nacionales industriales, neutralizar intereses internos contrarios, para luego paralelamente acercarse y establecer alianzas con las contrapartes extranjeras, cimentando por otro lado, una relación de confianza y cooperación con los representantes del sector público, en especial con los negociadores oficiales.

A fin que se comprenda las razones por las cuales se optó por un camino determinado, en forma muy breve también se demostrará la importancia que el sector textil – confección representa para el Perú, lo cual motivó la decidida participación del sector privado en este proceso.

De la lectura y análisis de esta investigación se podrá comprender las razones por las cuales este proceso ha resultado particularmente importante para el Perú, motivando la mejora en las

¹ La aplicación de requisitos de origen en función a procesos de producción, viene siendo aplicado en el Perú desde el inicio de las negociaciones de Acuerdo de Complementación Económica No. 38 en 1998, en el cual tanto el sector privado peruano como chileno acordaron introducir el concepto de “yarn forward” para toda la cadena del sector textil – confección. En este acuerdo, se incorporó asimismo una lista dinámica administrada por el Sector Privado, de insumos textiles de producción insuficiente, los cuales se permitió puedan provenir de terceros países.

relaciones entre el sector público y el sector privado, haciéndose especial énfasis en la importancia de mantener en todo momento una coordinación muy estrecha entre ambos actores, antes, durante y en forma posterior al proceso de negociación.

Se tocará asimismo en forma tangencial, la necesidad de implementar diversos procedimientos y de adaptar la legislación interna, a fin que se permitan la óptima aplicación de los resultados de la negociación de origen, donde juega un rol preponderante el reto de las aduanas de poder despachar una mercadería en un plazo promedio de 48 horas y el reto del Ministerio de Comercio Exterior porque a la vez que se desarrolle el comercio se cumpla con los compromisos asumidos.

Esto es particularmente importante debido a que conjuntamente con los Estados Unidos de América, a través de la suscripción del APC, el Perú ha asumido un compromiso vinculante y especial para el sector textil, que además de complementar el compromiso general de verificación del origen, consiste en controlar y verificar que los productos que se comercien entre ambos países al amparo del Tratado, sean efectivamente los que se deban beneficiar del mismo y que además no exista triangulación en este comercio; y, en medio de todo ello el sector privado juega un rol muy importante.

Al final de la investigación se plantearán diversas recomendaciones, algunas de las cuales serán recogidas de las experiencias de los países que vienen ejecutando sus acuerdos comerciales con los Estados Unidos de América.

Por último mediante esta investigación se pretende contribuir con insumos que se considera pueden ser de suma utilidad para negociadores y representantes del sector privado, que estén iniciando sus procesos de apertura comercial, no solo con los Estados Unidos sino con otros países o Bloques Comerciales. Precisamente, en el caso del Perú, se vienen desarrollando negociaciones para la suscripción de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, así como para la suscripción de un acuerdo comercial con la República Popular China, considerándose que esta experiencia será sin duda un insumo muy importante para una participación exitosa en dichos procesos.

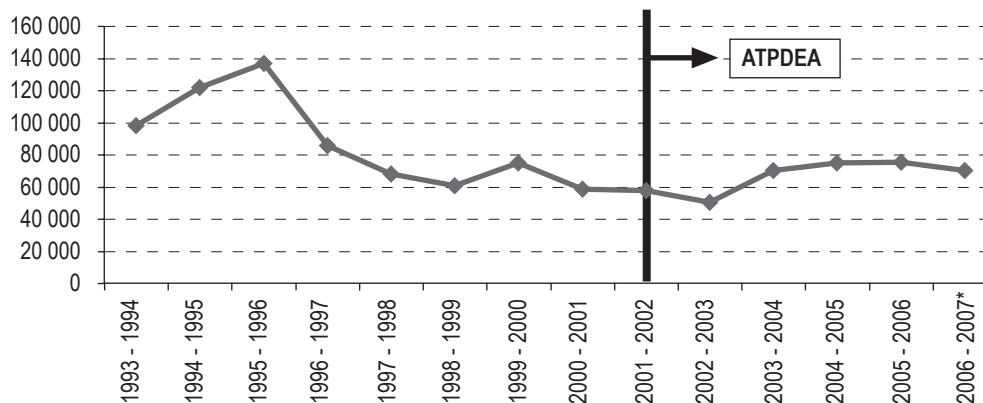
3. Importancia del Sector Textil – Confección en el Perú

El sector textil – confección peruano contribuye con el 16.8% del Producto Bruto Interno Manufacturero², siendo asimismo la más importante fuente de empleo de la industria manufacturera en el Perú, empleándose directamente a alrededor de 170,000 personas, cifra que sumada a los empleos indirectos que se requieren en actividades complementarias y conexas bordea los 600,000 puestos de trabajo. A esto hay agregar los puestos de trabajo que se generan en el agro por la siembra de algodón que a razón de 2 personas por hectárea cubre alrededor de 75,000 hectáreas de cultivos, más los miles de ganaderos que viven principalmente de la crianza de alpacas, vicuñas y ovejas destinadas a la producción de pelos finos de camélidos y lana.

No obstante que a la fecha más del 50% de la producción del Sector Textil - Confección del Perú está orientada a la rama algodonera y que 30 años atrás en el Perú se llegó a cultivar más de 250,000 hectáreas de algodón, estas se redujeron dramáticamente a alrededor de 100,000 a mediados de los 90's, cayendo a sólo 50,000 en la Campaña Algodonera 2002/2003 (Gráfico 1), lo cual a su vez significó que cerca del 50% de la demanda de esta materia prima provenga necesariamente del exterior; sin embargo, en años recientes, gracias al efecto positivo del Andean Trade Preference and Drug Erradication Act – ATPDEA, estos cultivos se han venido recuperando paulatinamente, al extremo que se han empezado a cultivar nuevas variedades cuyos altos rendimientos resultan adecuadamente rentables.

² Al 31 de diciembre del 2006 el PBI Total del Perú fue del US\$ 93,119 billones, por su parte el PBI Manufacturero fue aproximadamente US\$ 15,000 millones, lo que significa que el PBI del sector textil – confección bordeó los US\$ 2,500 millones.

GRÁFICO II.1
CAMPAÑA AGRÍCOLA DEL ALGODÓN EN RAMA.
PERIODO: AGOSTO-MARZO
(Ha.)

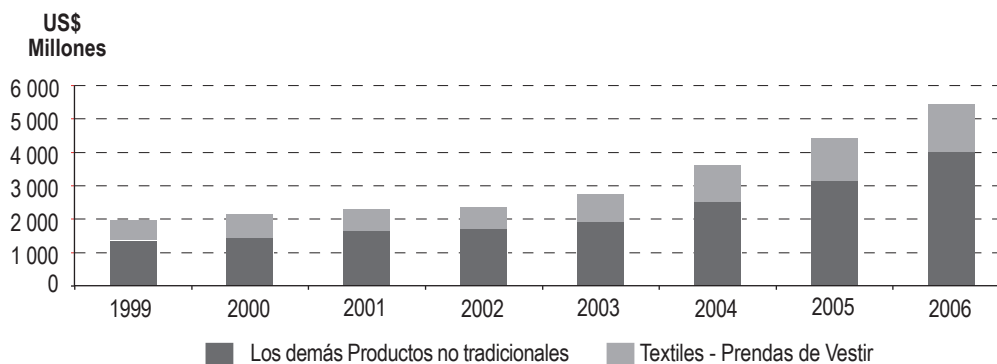


Fuente: Ministerio de Agricultura

Es de esperar que con la puesta en vigencia del APC a la vez que mejore la posibilidad de importar un mayor volumen de fibra de origen norteamericano, continúen incrementándose los cultivos nacionales, especialmente los administrados profesionalmente³.

Asimismo, es uno de los rubros de exportación no tradicional que genera mayores divisas al país, ha pasado de exportar 578 millones de dólares en 1999 a 1,433 millones de dólares en el año 2006 (Gráfico 2), manteniendo una alta tasa de crecimiento⁴.

GRÁFICO II.2
EXPORTACIONES SECTOR TEXTIL-CONFECCIONES VS. OTROS SECTORES
NO TRADICIONALES
US\$ Millones



Fuente: SUNAT – BCRP.

Al interior del sector, se aprecia que en los últimos años, la exportación se ha ido concentrando en productos cada vez de mayor valor agregado. En el año 1990, del total textil – confección exportado,

³ En el Anexo 1 se observan mayores detalles de esta información.

⁴ En el Anexo 2 se puede apreciar el detalle de estos valores.

sólo el 33% correspondió a prendas de vestir. Para el 2002 la proporción se había invertido pasando la exportación de prendas de vestir a representar el 77% del total, nivel que se consolidó por encima del 80% a partir del 2005, como se aprecia en el Cuadro 1, siguiente⁵:

CUADRO II.1

Principales Rubros	2002	2003	2004	2005	2006
	% PARTICIPACION				
Materias Textiles	5,9	5,6	5,0	4,0	4,3
Hilados	7,0	6,8	6,7	5,8	5,9
Tejidos	6,6	4,9	4,4	4,2	4,8
Prendas de Vestir	76,9	78,6	79,8	82,2	80,8
Otros Textiles	3,6	4,0	4,1	3,8	4,2
TOTAL	100	100	100	100	100

Fuente: SUNAT-ADUANAS

A diferencia de lo que ha venido sucediendo con los principales proveedores de textiles y confecciones, especialmente los países asiáticos que tienden a reducir ilógicamente sus precios, el mayor valor agregado de las exportaciones de textiles y confecciones peruanas se aprecia claramente en el precio promedio de las mismas, tendencia que se mantiene en forma constante, es así que entre los años 1999 y 2006, el precio promedio general se incrementó en cerca del 26%, pasando de FOB 10.53 US\$/Kg. a FOB 14.22 US\$/Kg.. En el caso de prendas de vestir este incremento en el precio promedio es más notorio aún, acercándose al nivel del 30%; el precio de estos productos pasó de FOB 22.46 US\$/Kg. en el año 1999 a FOB 28.90 US\$/Kg. en el 2006, lo cual se aprecia mejor en el Cuadro 2, siguiente⁶:

CUADRO II.2

Rubros	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Precio Promedio FOB US\$ / KG.							
Textiles	4,55	4,72	4,25	3,61	3,55	3,76	4,23	4,53
Prendas de Vestir	22,46	23,02	22,43	21,32	24,67	25,01	27,20	28,90
Textiles - Prendas de Vestir	10,53	10,86	10,93	9,99	10,86	11,66	13,83	14,22

Fuente: SUNAT

Cabe resaltar que en lo relativo a las exportaciones de textiles, éstas se han concentrado en hilados y tejidos de alto valor agregado, así como de redes para la pesca y fibras acrílicas, entre otros productos de menor participación.

Es preciso señalar que tanto el incremento sostenido en las exportaciones de textiles y confecciones peruanas, así como el valor promedio de las mismas, coincide con la suscripción por parte del Gobierno Peruano, de varios acuerdos comerciales en los cuales se ha priorizado la visión de cadena⁷ al momento de negociar los capítulos correspondientes a Reglas Específicas de Origen; a ello

⁵ En el Anexo 3 se puede apreciar el detalle de estos valores.

⁶ En el Anexo 4 se puede apreciar el detalle de estos valores.

⁷ La cadena textil – confección está integrada por todas las ramas que conforman el sector que en lo relativo a la actividad textil se inicia en la hilatura, pasando por el tejidos, acabado y culmina en la confección. Al hablar se “visión de cadena” en la negociación de requisitos de origen, el autor se refiere al establecimiento de requisitos de origen en los cuales los insumos textiles deben ser originarios de la región para que el producto exportado sea considerado de originario.

hay que agregar la aprobación del ATPDEA por parte del Gobierno de los Estados Unidos de América, cuyo efecto positivo se empieza a sentir en el año 2003⁸. El ATPDEA considera como esquema de origen para las exportaciones de los denominados “full package”, la acumulación regional entre los países beneficiarios y los Estados Unidos de América⁹ bajo el esquema “yarn forward”¹⁰, con algunas excepciones.

Por otro lado, el desarrollo exportador de textiles y confecciones, especialmente de prendas de vestir, está basado en su principal mercado de destino, Estados Unidos de América, donde históricamente se concentra alrededor del 60% de las ventas. No obstante que el mercado norteamericano es el principal comprador de textiles y confecciones del Mundo, es importante señalar que este hecho es una debilidad muy grande pues es ahí donde también se experimenta la más dura competencia en la colocación de productos textiles, de ahí la importante y paulatina migración a segmentos de mercado de mayor valor agregado¹¹.

Otros mercados importantes pero con significativa menor participación en las exportaciones peruanas de textiles y confecciones son Venezuela, Chile, Colombia Ecuador e Italia que sumados a los Estados Unidos de América representan el 82% del total, evidenciándose aún más la importante dependencia de muy pocos mercados, lo cual se aprecia a continuación en el Cuadro 3¹². Esta dependencia no es un fenómeno exclusivo del Perú sino que se presenta en muchos países alrededor del Mundo.

CUADRO II.3
PRINCIPALES MERCADOS DE EXPORTACIÓN (%)
SECTOR TEXTIL - CONFECCIÓN

Pais de Destino	2002	2003	2004	2005	2006
Estados Unidos	58,5	62,6	64,3	63,2	58,7
Venezuela	5,4	5,3	6,4	9,6	12,4
Chile	3,8	3,7	2,8	2,7	3,1
Colombia	2,0	2,1	2,1	1,9	2,8
Ecuador	3,1	2,1	2,5	2,0	2,4
Italia	2,6	2,5	2,6	1,9	2,4
Resto del Mundo	24,6	21,6	19,4	18,7	18,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: SUNAT

Al igual como sucede en otros sectores productivos, el avance tecnológico en el sector textil-confección es muy dinámico, cada día se conoce de nuevos equipos y maquinarias gracias a los cuales se puede mejorar procesos, acabados, calidades, acortar tiempos, etc. Los empresarios textiles y confeccionistas peruanos no son ajenos a estos avances y a la necesidad de invertir para hacer frente en forma eficiente tanto a la competencia interna como a la externa, a la cual están obligados por efecto de la globalización.

⁸ El ATPDEA empezó a regir a partir de octubre del 2002.

⁹ Los países beneficiarios del ATPDEA son Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

¹⁰ En términos sencillos cuando se refiera a “yarn forward” significa que para que el tejido y/o la confección sea considerada originaria debe ser fabricado a base de hilados hechos en la Región.

¹¹ Si bien los textiles y prendas de vestir originarios de la República Popular China también se dirigen a segmentos de alto valor agregado, por ahora la mayor concentración de sus exportaciones están orientados a segmentos de mercado de consumo masivo, por lo que resulta importante orientar las exportaciones hacia mercados más exclusivos y exigentes; así como hacia segmentos de mercado que requieren de repuesta rápida donde la China por la distancia que la separa de los EE.UU. no puede llegar.

¹² En el Anexo 5 se puede apreciar el detalle de estos valores, tanto en valor como en volumen.

Sólo en maquinaria y equipos, en los últimos 8 años se han invertido más de CIF US\$ 700 millones, debiendo destacar que en 1999 se importaron maquinarias y equipos por un valor de CIF US\$ 59 millones, que casi se duplicaron para el 2006 llegando a CIF US\$ 114 millones. A ello se debe adicionar la inversión en infraestructura que para el 2006 fue de unos US\$ 27 millones, lo que acumulado para los 8 años de análisis representó unos US\$ 150 millones adicionales. Con ese nivel de inversión, se puede inferir que se trata de una industria moderna y por la continuidad de dichas inversiones, que se encuentra en constante crecimiento y actualización¹³.

Durante el proceso de negociación se hizo un sondeo a una muestra de empresarios¹⁴, consultándoles, al margen de la expectativa de rentabilidad y retorno que conlleva toda inversión, que indiquen cual había sido la motivación para que sus inversiones se mantengan constantes. Las respuestas en su mayoría estuvieron vinculadas a la aplicación de los acuerdos comerciales en materia de requisitos específicos de origen, mediante los cuales las mercancías exportadas deben utilizar insumos regionales para ser consideradas originarias y por ende beneficiarse de los acuerdos y esto, naturalmente, les asegura el mercado que toda inversión requiere para ser rentable.

Otras respuestas complementaron las primeras en el mismo sentido, y estuvieron orientadas a la necesidad de abastecer a los exportadores con insumos de buena calidad y buen precio para el cumplimiento de sus contratos de exportación; otro grupo contestó que gracias a sus productos contaban con mercados consolidados que les permitían mantener las expectativas de rentabilidad en sus negocios.

4. Reglas de Origen, antecedentes

Las reglas de origen en un lenguaje muy simple, son normas comunes obtenidas como resultado de una negociación comercial, que se aplican a las mercancías que se intercambian como resultado de la negociación, las cuales los países acuerdan para garantizar:

- i) que los beneficios de la negociación sean efectivamente aprovechados por sus sectores productivos, se evite la triangulación; y que,
- ii) los flujos comerciales no se vean interrumpidos y por ende estos se incrementen positivamente en beneficio de los sectores productivos de los socios comerciales.

En ese sentido, existen criterios para determinar el origen de las mercancías:

- i) mercancías totalmente obtenidas, referidas a aquellas extraídas directamente en el territorio de las partes o aquellas producidas o elaboradas enteramente a partir mercancías extraídas del territorio de una o más de las partes;
- ii) mercancías que si bien no han sido producidas o elaboradas a partir de mercancías o materiales originarias de una o más de las partes, cumplen con los requisitos de origen acordados por las partes.

Ahora bien, para determinar cuando una mercancía que ha sido producida o elaborada a partir de materiales no originarios es considerada originaria, existen ciertas reglas que las partes acuerdan en función a sus propias realidades; y en ese sentido, se puede acordar que la mercancía:

- i) es originaria si se clasifica en una partida arancelaria distinta a la partida arancelaria de la mercancía no originaria, a lo que se denomina cambio o salto de posición arancelaria; y, el cambio o salto puede ser a nivel de capítulo, de partida a 4 dígitos, de subpartida a 6 dígitos o al nivel que las partes convengan.

¹³ En el Anexo 6 se puede apreciar el detalle de estos valores.

¹⁴ El sondeo se realizó a un grupo de empresas textiles asociadas a la Sociedad Nacional de Industrias.

- ii) es originaria si cumple alguna regla de valor de contenido regional, la misma que es determinada por un porcentaje del valor de los materiales no originarios respecto del valor del bien final; y, en ese sentido, si se cumple con el porcentaje de valor de contenido regional acordado por las partes, el bien se considera originario. Asimismo, las partes acuerdan el método o métodos para calcular el valor de contenido regional. Para una misma mercancía pueden aplicarse distintos métodos.
- iii) una combinación de los párrafos i) y ii) anteriores.

Años atrás los países acordaban regímenes de origen muy simples, mediante los cuales las normas o requisitos de origen eran comunes para la mayoría de las mercancías negociadas y solo en casos estrictamente necesarios se fijaban los denominados requisitos específicos de origen.

Sin embargo, el avance tecnológico y la facilidad con que las normas comunes o generales eran superadas, perdiéndose el objetivo de beneficiar a los sectores productivos de las partes, especialmente en el caso de las denominadas reglas de valor de contenido regional, motivó a que paulatinamente los países comiencen a acordar normas o requisitos “específicos” para cada vez mayor número de mercancías.

El mejor ejemplo para ello fue el sector textil – confección, y, en ese sentido, fue en este sector donde las realidades productivas de los países obligaron a los negociadores a acordar requisitos que aseguren que los beneficios de los acuerdos lleguen a todo el ámbito de esta cadena productiva. Es así que en la gran mayoría de negociaciones, a la fecha, en este sector, es común que se haya dejado de lado los sistemas de valor de contenido regional, reemplazándolos por reglas enfocadas en los procesos productivos, lo cuales dependiendo de las realidades productivas de las partes, son más o menos exigentes.

Para entender a cabalidad este proceso, es bueno hacer un poco de historia, Es así que desde las negociaciones realizadas en el marco de la ALALC¹⁵, pasando por las realizadas en la ALADI¹⁶ y luego en el marco de la hoy Comunidad Andina¹⁷, los empresarios y representantes del sector textil – confección del Perú han venido participando en forma permanente en las diversas negociaciones comerciales que viene realizando el Gobierno del Perú.

Sin embargo, si bien estas negociaciones consideraban sus respectivos capítulos de origen, sólo se limitaban a seguir los parámetros definidos por el Bloque de ALADI que hasta hoy alberga a los países latinoamericanos¹⁸, centrándose las discusiones mas intensas en la definición de las denominadas preferencias arancelarias. En el caso del Perú, la entidad de Gobierno a cargo de los procesos de integración siempre ha tratado de mantener una relación muy estrecha con el sector privado. En ese contexto, se realizaron consultas, las cuales en un comienzo estuvieron más concentradas al proceso de desgravación o mejor dicho en la posibilidad de otorgar y/o recibir preferencias arancelarias.

En ese sentido, al inicio del proceso de integración, el sector privado no daba la importancia que hoy tiene la negociación de origen, no era totalmente consciente que el cumplimiento de los requisitos de origen era una condición para acceder a los mercados preferenciales. El sector textil – confección no ha sido ajeno a esta situación en el pasado y por cierto, con muy contadas excepciones, la mayoría de la industria se enmarcaba en este mismo esquema¹⁹.

La razón era muy simple, todas las negociaciones de este proceso de integración se realizaron en el marco de ALADI que responde a una negociación mayor que fijó los límites de tales negociaciones.

¹⁵ Asociación Latinoamericana de Libre Comercio se creó en 1960 y fue la precursora de la ALADI..

¹⁶ La Asociación Latinoamérica de Integración - ALADI se creó en 1980 como resultado del Tratado de Montevideo.

¹⁷ Comunidad Andina antes Pacto Andino o Grupo Andino o Acuerdo de Cartagena.

¹⁸ En el marco de ALADI, el origen se determina en función al cambio simple de partida arancelaria o 50% de valor de contenido regional.

¹⁹ Contrariamente a lo que pasaba en la mayoría de productos, las ramas productivas vinculadas al ensamblaje a partir de los denominados CKD's si le tomaron la importancia que tienen las reglas de origen para acceder a un mercado.

Es en el seno de éste que se acordó la entonces famosa Resolución 78 de ALADI²⁰ que durante muchos años estableció los Requisitos de Origen que deberían cumplir todas las mercancías comprendidas en los diversos acuerdos de complementación económica, de alcance parcial, regionales, etc., que se han venido negociando en el transcurso de las casi de 3 décadas de su vida institucional, muchos de los cuales hasta ahora continúan vigentes.

También por los años 60 se creó el Grupo Andino, por ese entonces conformado por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Pocos años después se retiraría Chile e ingresaría Venezuela, país que recientemente por razones de carácter político ha decidido retirarse. Ya desde esa época donde se negociaba arduamente las reglas de funcionamiento del GRAN (hoy CAN), los empresarios textiles peruanos conjuntamente con sus pares de los países miembros de dicho Bloque, mantuvieron una activa y decisiva participación; no obstante, dado que las normas de origen se basaban en la denominada “Regla General” de ALADI que fue adoptada por el GRAN mediante una Decisión propia pero similar y con muy pocos matices, su participación se concentró en el proceso de profundización arancelaria y/o de excepciones al mismo, así como también al establecimiento de las bases de lo que se llamó Arancel Externo Mínimo Común y del Arancel Externo Común, este último que varios años más tarde por diferencias sustanciales en su visión económica, el Perú no aplicaría.

En ese contexto, en lo relativo al Sector Textil – Confección que nos ocupa, los requisitos de origen que se aplicaron²¹ se definían por la denominada “Regla General”: Cambio de Partida ó 50% de Valor Agregado²². También existía la posibilidad de establecer requisitos específicos de origen y sin duda se aplicaron, siendo el común denominador que para hacer más estricta la regla se acordaba cambiar la “o” de la regla general por la “y”, a través de la cual además del cambio de partida la mercancía debía cumplir con un mínimo de 50% de valor agregado. Estos requisitos se enmarcan en una regla complementaria por la cual se define las denominadas Operaciones Mínimas que no confieren Origen.

Ahora bien, es necesario aclarar que durante muchos años estas reglas de origen funcionaron bien, prueba de ello es que permitieron un relativo aprovechamiento de las preferencias que los países se otorgaron en estos acuerdos, el comercio fluyó y las economías de los países fueron creciendo; hasta que los mismos países fueron cambiando las reglas del juego para sus operadores comerciales. Si bien el comercio preferencial mundial funcionó con reglas de origen muy simples, esta misma simplicidad hizo que sea muy sencillo superarlas.

Bajo las normas de origen ALADI, a la fecha, inclusive, sólo es necesario que se eleve el valor FOB de la exportación para que un 40% ó 45% de valor agregado pase a representar el 50% ó 55% del mismo, cumpliéndose la norma, pero transfiriéndose indirectamente la preferencia a un tercer país. Esto puede ser muy válido cuando en la Región que conforma un acuerdo comercial no se cuenta con los insumos para producir el bien exportado o simplemente éstos son insuficientes, pero cuando hay abastecimiento suficiente puede ocasionar desvíos de comercio y eliminarse el propósito mismo de la integración que es beneficiar a las partes que los suscriben. Algunos analistas opinan que de esta forma se permite mayor competitividad a las industrias, pero eso solo sucedería en un escenario de competencia perfecta que en el mundo real no existe y eso es sencillamente porque que los mercados no son ni se comportan iguales. Lo concreto es que la tendencia mundial para establecer requisitos de origen, en especial en el Sector Textil – Confección, cambió.

Los altos aranceles y la ausencia de mecanismos efectivos de perfeccionamiento activo que durante años hicieron muy complicado abastecerse de terceros países empezaron a desaparecer; los

²⁰ Es muy destacable señalar que durante los primeros años de la ALADI, se adoptó la que se denominaría Resolución 78 de ALADI: relativa a las Normas de Origen que debían cumplir las mercancías que comercien sus miembros, cuya vigencia se mantuvo por muchos años hasta que el 04 de Agosto de 1999, cuando se modifica y se aprueba la Resolución 252.

²¹ En lo que al Perú respecta aún se aplican en algunos acuerdos vigentes en el marco de ALADI.

²² Valor Agregado: $VA = ((FOB - CIF) / FOB) \times 100\%$, donde el CIF corresponde al valor CIF del componente importado y el FOB al valor FOB de la mercancía de exportación.

aranceles empezaron a reducirse en forma paulatina para unos países y en forma traumática para otros, así como también varios países iniciaron un proceso de adopción de diversas normas y mecanismos aduaneros orientados a mejorar y dinamizar el comercio, destinados principalmente a ampliar la capacidad de abastecimiento de insumos y materias primas; el sistema de comerciar en el mundo adquirió gran dinamismo y eso en gran medida se lo debemos a la Organización Mundial de Comercio.

Paralelamente, en Europa se lanzó el proceso de integración de la Comunidad Económica Europea, que luego se llamó Comunidades Europeas para aterrizar en el proceso más avanzado de integración regional que hoy se conoce como Unión Europea, conformada por 27 naciones. Este Bloque también creó sus requisitos de origen, pero no precisamente como los que se aplican en ALADI, sino más bien orientados a promover y privilegiar el abastecimiento regional de insumos y materias primas, y se basa en procesos productivos. Recientemente dicho Bloque ha anunciado que revisará sus requisitos de origen en forma integral.

Mientras Latinoamérica continuaba su proceso de integración, los países asiáticos empezaron a mirar hacia nuestros mercados, primero tímidamente pero luego en forma explosiva y declarando precios que en muchos casos resultaban inferiores al de las materias primas²³, lo que hasta la fecha sucede. Este “fenómeno” tampoco fue ajeno a los países del NAFTA y asimismo, afectó seriamente a los países Latinoamericanos para los cuales la industria textil es muy importante.

En ese sentido, si bien no es la única explicación, fue en gran parte el incremento desproporcionado de las importaciones de bajos precios o mejor dicho de importaciones declaradas a precios artificiales, un aliciente muy importante para que cambiara radicalmente el sistema de establecimiento de requisitos de origen y se introdujeran mecanismos más efectivos y menos vulnerables, estableciéndose un sistema de requisitos específicos de origen que a la larga serían los que marquen los esquemas de negociación en materia de origen en nuestra Región.

El incremento de la competencia en el mercado peruano y en general en la Región, se dio a punto seguido del proceso unilateral de reducción de aranceles de la década de los 90's, lo que significó una mayor presencia de productos textiles y confecciones, especialmente asiáticas, en los mercados latinoamericanos. Si dicha mayor presencia se habría realizado respetando las reglas básicas de transparencia que deberían regir el comercio leal que norma la Organización Mundial de Comercio, probablemente por lo menos en el caso de textiles y confecciones, continuaríamos utilizando la “Regla General” para la determinación del origen, pero el Mundo cambió, la forma de comerciar cambió y la regla general pasó de general a excepcional. Por cierto hoy en día es válido decir que los “Requisitos Específicos de Origen” pasaron a ser los requisitos “generales”.

Estos antecedentes marcaron un hito en la década de los 90's en materia de origen textil. El 01 de Enero del 1994 entró en vigencia el que podría denominarse como el acuerdo más importante del Continente Americano, NAFTA²⁴. Este Bloque estableció Requisitos Específicos de Origen para todo el Universo Arancelario, es decir un requisito de origen para cada línea arancelaria. Para ese entonces, como consecuencia de un proceso acelerado de apertura comercial por la drástica reducción de aranceles a principios de la década, el sector textil del Perú estaba sufriendo los efectos de la competencia de textiles asiáticos que empezaron a ingresar a precios muy bajos difíciles de igualar. Al comienzo se dijo que la dificultad para poder competir se debió a que la industria contaba con maquinaria y equipos obsoletos y eso fue cierto en parte, pues todas aquellas industrias que no renovaron su maquinaria a tiempo aprovechando los años de mercados cerrados, ciertamente tuvieron que cerrar, pero las que si renovaron e invirtieron tampoco podían competir. Por lo tanto, a pesar que existen muy respetadas opiniones que sostienen lo contrario, el tema no era ni es hoy en día, tecnológico o únicamente de falta de competitividad.

²³ En el Perú existen muchas evidencias de importaciones de textiles asiáticos que demuestran que esta afirmación es reflejo de una realidad que no se puede ocultar a pesar de existir muchas opiniones en contrario.

²⁴ NAFTA: North America Free Trade Agreement: Integrado por Estados Unidos, México y Canadá.

Es en este escenario tan adverso para su sector textil que el Perú se ve inmerso en un desencuentro comercial con sus socios andinos, que casi desemboca en su alejamiento definitivo de dicho Bloque, suscitándose a su interior un nuevo y acelerado proceso de negociación que originó un paquete comercial denominado la Decisión 414²⁵, el cual comprendió un conjunto de decisiones paralelas cuyas características básicas eran entre otras, un esquema para enfrentar las distorsiones que podían generarse al tener esquemas arancelarios distintos, un programa de desgravación que fue el eje central de este acuerdo y que recién culminó en el año 2006, y, por supuesto un nuevo esquema de origen de cuyo articulado se desprendió la Resolución 506²⁶, parte de la cual se dedica al establecimiento de “Requisitos Específicos de Origen para el Sector Textil – Confección”.

En esta negociación, si bien en forma parcial y de manera muy flexible, se introduce por primera vez a nivel andino, un nuevo esquema para establecimiento de requisitos de origen por procesos productivos, dejando de lado, en parte, el esquema tradicional del valor agregado.

Es preciso señalar que fue el sector textil peruano, el que solicitó al Gobierno la incorporación de este nuevo esquema de establecimiento de requisitos específicos de origen en sus procesos de integración. Es muy importante reconocer, asimismo, que fue la acogida y el buen entendimiento en la cooperación existente entre las autoridades responsables del comercio exterior y el sector privado, sobretodo por la apertura demostrada por los negociadores oficiales, lo que permitió sustentar esta nueva posición que se ha ido aplicando en sucesivas negociaciones. Esta colaboración ha implicado asimismo, que el sector textil del Perú haya podido acompañar permanente cada uno de estos procesos, trabajando conjuntamente, haciendo las veces de asesores de los negociadores oficiales y al mismo tiempo formando parte del mismo equipo.

Para convencer a las autoridades peruanas de adoptar este, entonces, novedoso esquema, fue necesario llevar a cabo varias reuniones a todo nivel y deparó muchas horas y días de trabajo intenso, lo que permitió al mismo tiempo cimentar la confianza ganada a través de los años de negociar en el mismo lado de la mesa. El secreto de la empatía que hasta hoy persiste, es la amplia disposición a dialogar, la total colaboración, transparencia y mucha confianza existente por ambos lados.

Es preciso señalar también, que para proponer la adopción de este nuevo esquema de requisitos específicos de origen, el sector textil peruano, previamente, debió estudiar e informarse a través de sus pares en los Estados Unidos de América, sobre los objetivos y características de este nuevo esquema en la adopción de requisitos específicos de origen. Para los empresarios peruanos este nuevo esquema, difícil de entender al principio, se presentaba asimismo como un remedio para combatir la triangulación.

Una experiencia muy importante en este esquema y que se traduce en un ejemplo claro y concreto de la forma como el sector privado del Perú en el sector textil – confección colabora e interactúa con las autoridades negociadores del Gobierno, fue la experimentada en el proceso de negociación del Acuerdo de Complementación Económica No. 38 suscrito entre los Gobiernos del Perú y Chile. La particularidad de esta negociación es que en lo relativo a la negociación de origen de productos textiles y confecciones el sector privado tuvo una participación muy activa en ambos países.

Los Requisitos Específicos de Origen se negociaron en su totalidad por el sector textil – confección privado de ambos países²⁷, unas veces en salas paralelas a los recintos de negociación y otras en las sedes de los Gremios en la oportunidad que se llevaban a cabo las respectivas rondas oficiales de negociación, lo que incluyó asimismo coordinaciones privadas previas directas, todo ello en el marco de una coordinación con las autoridades de los Gobiernos. Fue en esta negociación donde se incorporó con mayor certeza el esquema negociado pocos años antes por los países miembros del NAFTA y dado que se identificó una serie de productos de producción insuficiente o no producidos

²⁵ La Decisión 414 y las demás decisiones que conformaron este paquete se adoptó el 30 de Julio de 1997.

²⁶ En el Anexo 7 se adjunta la Resolución 506.

²⁷ En el Anexo 8 se adjunta el Acuerdo de Específicos de Origen del ACE No. 38 Perú–Chile para el capítulo Textil - Confección.

en Perú o Chile, se acordó asimismo una lista conteniendo dichos productos²⁸ los cuales a pesar de provenir de terceros países confieren el carácter originario requerido para beneficiarse del ACE Perú–Chile.

La característica más saltante de esta Lista es su naturaleza dinámica, pero también lo es el sistema que se acordó para la incorporación o retiro de productos textiles de la misma, el cual dispone que los movimientos en dicha Lista dependen de la coordinación que realicen los Gremios más representativos del sector textil en ambos países, por el lado del Perú la Sociedad Nacional de Industrias representado por su Comité Textil y por Chile el Instituto Textil de Chile. Esto se acordó por la naturaleza eminentemente técnica de esta lista y que de otra forma podría inducir a errores involuntarios.

Cuando se requiere incorporar o retirar un producto de la lista, los Gremios antes señalados, solicitan a las autoridades de sus respectivos países que la indicada solicitud sea incluida en la agenda a desarrollar en la próxima reunión de la Comisión Administradora del Acuerdo y el tema se trata de la manera que oficialmente los países consideren conveniente. Hace pocos años, previa a una reunión anual de la Comisión Administradora, el Sector Privado de ambos países solicitó flexibilizar una regla que exigía utilizar un insumo textil muy importante que antes era producido en la Región; dicho insumo se dejó de producir tanto en Perú como en Chile, permitiéndose por lo tanto que pueda ser abastecido de cualquier país sin que ello afecte el carácter originario de las mercancías producidas a base del mismo. El efecto positivo que emana de la aplicación del ACE No. 38, es que ya no se requiere una negociación propiamente dicha como sucedería en el marco de otros acuerdos suscritos por el Perú, debido a que en este caso hay acuerdo previo de los sectores privados de ambos países, por lo que los negociadores oficiales previa evaluación de la solicitud, incorporan este acuerdo privado en los acuerdos de la Comisión Administradora.

Durante la vigencia del ACE No. 38, también se han presentado casos por los que algunos sectores productivos privados han adoptado acuerdos para acelerar los programas de desgravación del ACE, los cuales también han sido incorporados automáticamente al acuerdo, evitándose el proceso de negociación; otro claro ejemplo de la interacción y colaboración existente entre el Gobierno del Perú y su sector privado.

Las negociaciones sostenidas con los países del MERCOSUR²⁹ tampoco han sido ajenas a la amplia colaboración entre el sector textil privado y el Gobierno del Perú. El esquema de origen del MERCOSUR también se basa en procesos productivos, sin embargo, a diferencia del esquema de procesos productivos que determinan una nomenclatura basada en las diferentes partidas arancelarias, este esquema deja de lado el tema arancelario y se refiere a los procesos propiamente dichos, fijando una nomenclatura muy sencilla para los técnicos textiles pero complicada para los negociadores que no llegan a identificar exactamente los diferentes productos y sus procesos.

En el fondo ambas nomenclaturas significan más o menos lo mismo, diferenciándose en que el esquema puro de procesos textiles es en algunos casos más general y permite algunas flexibilidades que tal vez no se permitirían si se utilizara el sistema de partidas arancelarias. Lo concreto es que el sistema de procesos puros, por llamarlo de alguna forma, genera más dudas e inseguridades a los negociadores a la hora de tomar decisiones, por ello es que en el caso peruano fue instrumental la colaboración y estrecha coordinación con el sector privado.

Este proceso de enriquecimiento mutuo y de estrecha coordinación significó que los representantes gremiales acompañaron a los negociadores en todas las Rondas llevadas cabo, tanto en este proceso de negociación como en otros. El resultado concreto obtenido en el caso del MERCOSUR (por cierto también con otros bloques comerciales y países en los que se utilizó este esquema), que

²⁸ Esta Lista denominada “Lista de no Producidos del Sector Textil - Confección de Perú y Chile”, puede ser consultada en la página Web de ALADI ACE No. 38 Perú – Chile: www.aladi.org.

²⁹ Bloque Comercial conformado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

culminó en una eficiente negociación de origen³⁰ se reflejó en forma directamente proporcional al nivel de preferencias o de profundización arancelaria obtenido, especialmente las obtenidas por parte de Brasil y Argentina. No fue el mismo resultado, el obtenido por los otros socios andinos del Perú que igualmente negociaron con estos importantes países; la razón es que prefirieron mantenerse en el antiguo esquema de la antes mencionada “Regla General”.

La explicación que surge ante estos resultados, es que en negociaciones para la desgravación arancelaria de productos muy sensibles, como es el caso de los textiles y las confecciones, el grado de apertura es mayor en la medida que se establecen mecanismos lo más seguro posibles que minimicen cualquier posibilidad de triangulación. Los requisitos específicos de origen son uno de los mecanismos que permiten estas seguridades y que además legitima uno de los objetivos principales de negociar tratados comerciales, que es el interés por procurar mayores mercados para los sectores productivos de las Partes en negociación. En ese sentido, asimismo, es natural que en tanto mayor sea la integración vertical, mayor será el interés de los sectores involucrados por que se establezcan requisitos específicos de origen.

En tanto se llevaban a cabo estas negociaciones, entró en vigencia el acuerdo de la Organización Mundial de Comercio. Parte muy importante de este acuerdo es el compromiso de los países por establecer un sistema de requisitos de origen denominado Normas de Origen no Preferenciales³¹ cuyo propósito es el de establecer los requisitos de origen que deben cumplir, principalmente, las exportaciones “no preferenciales” de mercancías afectas a remedios comerciales, como son los derechos antidumping, los derechos compensatorios y las salvaguardias, mecanismos comprendidos en los diferentes acuerdos de la OMC que entraron en vigencia a partir de 1995.

En este contexto, la participación del sector privado textil también ha sido muy activa, sobretodo en las oportunidades en que se han discutido los requisitos de origen no preferencial para productos textiles y confecciones. En estos casos, también es importante destacar la apertura mostrada por el Gobierno Peruano.

En años recientes se llevaron a cabo las negociaciones para establecer una Zona de Libre Comercio del Hemisferio conformado por todos los países de América y las Islas del Caribe. Mientras duraron estas negociaciones, cuya culminación se frustró por razones de índole política que escapan al Perú, el sector textil participó en forma muy activa, apoyando técnicamente a los negociadores oficiales en los aspectos relacionados al sector. Esta colaboración sin duda contribuyó a que los negociadores oficiales del Perú, quienes además participaron como voceros de la Comunidad Andina en varias Mesas de Negociación, se distinguan especialmente por su alta calificación en los diferentes temas abordados.

Es en este escenario que llegamos a la negociación más importante que en materia de integración ha desarrollado el Perú, es decir la negociación con el Gobierno de los Estados Unidos de América, de lo cual nos ocuparemos en detalle en las secciones siguientes.

5. Organización del Sector Privado. El rol del Consejo Empresarial de Negociaciones Internacionales – CENI en el Perú

Sin duda, al igual como con seguridad ha sucedido en todos los países que ya cuentan con un acuerdo comercial con los Estados Unidos de América y/o otros Bloques Comerciales o países de similar relevancia, iniciar negociaciones de esta magnitud significa realizar una serie de coordinaciones

³⁰ En el Anexo 9 a modo de ejemplo se incluye una parte del primer acuerdo de origen específico adoptado por Perú y en parte por Colombia y Venezuela con Brasil, el cual fue muy similar al de Argentina.

³¹ Que a la fecha a pesar de haber transcurrido 12 años no han terminado de ser negociadas teniendo un avance que no llega al 90% del Universo Arancelario definido por la Organización Mundial de Aduanas.

internas que permitan la activa y oportuna participación de todos los actores involucrados en la misma, tanto del sector público como del sector privado y demás organizaciones involucradas en la denominada sociedad civil.

En el caso del Perú, al momento del lanzamiento de la negociación con los Estados Unidos de América, este país representaba alrededor del 25% de su comercio con el Mundo, dentro del cual como ya se ha visto antes en la Sección 3, el comercio generado por algunos sectores como el textil – confección tiene especial relevancia.

El Gobierno del Perú al iniciar las negociaciones con los Estados Unidos, tenía la certeza que asumir esta negociación iba más allá de lo realizado anteriormente. Si bien las negociaciones del ALCA contribuyeron a fortalecer la experiencia de su Equipo Negociador, durante el tiempo que éstas duraron no se pudieron realizar todos los estudios y análisis necesarios que brindaran las pautas para afrontar con las seguridades del caso en cada uno de los temas a negociar. Esto asimismo, se presentó porque durante la negociación del ALCA fueron pocos los gremios empresariales y demás representantes de la sociedad civil, los que tuvieron una activa participación en este proceso, ello a pesar que el ALCA contempló un foro de participación a través del cual se pudo aportar opiniones y una vez al año, se fomentaron reuniones con los representantes políticos de los países, desde Denver – EE.UU. donde se lanzó por primera vez hasta Miami – USA, cuando se congeló el ALCA.

De otro lado, también es importante mencionar que hasta poco antes del inicio de la negociación con los EE.UU., la participación de los afectados directos, ganadores o perdedores, en las negociaciones comerciales del Perú fue sólo de los sectores productivos de la industria, minería, comercio y agro³²; principalmente se realizó a través de los gremios empresariales y sólo en lo relativo a los temas que giraban alrededor de las condiciones de acceso a los mercados, dejando los temas adicionales al buen criterio y experiencia de los negociadores³³; sin embargo, si se presentaron distintos intereses y puntos de vista entre los participantes del sector privado.

Estos naturales distintos intereses, solo se venían dando en los temas de acceso y siempre fueron adecuadamente manejados por los negociadores; pero esta vez, podrían convertirse en un serio problema para el avance de la negociación, sobretodo cuando se tuviera que armonizar posiciones e intereses en cada una de las distintas mesas temáticas que se formarían como consecuencia de la negociación con los Estados Unidos de América. Esto fue perfectamente comprendido por todos los sectores involucrados y surgió la idea de crear un foro que represente al sector privado y que tenga la misión de armonizar la mayor cantidad posible de posiciones negociadoras.

Un primer intento fue que este grupo se forme en el seno de la Confederación de Instituciones Empresariales Privadas – CONFIEP, pero esta iniciativa no prosperó debido a que la CONFIEP no representa a todos los sectores de la producción³⁴ ni a todos los Gremios empresariales.

Es así que los Presidentes de 8 Gremios muy importantes a los que rápidamente se sumaron otros 3 Gremios, vinculados a los sectores del comercio y la producción, decidieron dar inicio al Consejo Empresarial de Negociaciones Internacionales – CENI. Los socios fundadores que luego conjuntamente con un Vocero Político y un Secretario Técnico conformarían el Consejo Multigremial fueron:

- Asociación de Exportadores – ADEX
- Asociación de Exportadores Agrarios – AGAP

³² Antes de la negociación con los Estados Unidos de América, el sector agrícola sólo estuvo representado por el Ministerio de Agricultura y los representantes de los exportadores agrícolas en intereses puntuales. No se advirtió participación activa de los representantes de los agricultores sino hasta el inicio de la negociación con los EE.UU.

³³ También es preciso resaltar que desde el la década de los 80's, a excepción de las negociaciones de la OMC –donde el sector privado sólo participó en temas puntuales- y ALCA, todas las negociaciones involucraron principalmente asuntos relativos al acceso a los mercados.

³⁴ De los 28 Gremios miembros del CENI, 11 no pertenecen a la CONFIEP, entre ellos gremios centenarios como la Sociedad Nacional de Industrias – S.N.I. que representa a la industria manufacturera y la Cámara de Comercio de Lima – CCL que representa al comercio; ambos de muy relevante representación gremial en el Perú.

- Asociación de Bancos del Perú - ASBANC.
- Asociación de Empresas Privadas de Servicios Públicos – ADEPSEP.
- Cámara de Comercio de Lima - CCL
- Cámara Nacional de Comercio, Producción y Servicios – PERUCAMARAS.
- Convención Nacional del Agro - CONVEAGRO
- Sociedad de Comercio Exterior – COMEX Perú
- Sociedad Nacional de Industrias – SNI
- Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía - SNMPE
- Sociedad Nacional de Pesquería – SNP

Estos Gremios decidieron aportar el capital necesario para la buena marcha de la nueva entidad. Asimismo, se contó con el apoyo financiero de la Corporación Andina de Fomento – CAF, lo que permitió asumir los gastos para la elaboración de los estudios especializados que fue necesario realizar a solicitud del Gobierno y por propia iniciativa, así como para asumir el pago de la Secretaría Técnica Ejecutiva. A este esfuerzo que no tiene precedentes en las organizaciones gremiales del Perú³⁵ se sumaron otros Gremios llegando a asociarse 28 miembros, quedando la membresía conformada de la siguiente forma:

- Asociación de Administradoras de Fondos Privados de Pensiones – AAFP.
- Asociación de Bancos del Perú – ASBANC.
- Asociación de Empresas de Transporte Aéreo Internacional – AETAI.
- Asociación de Empresas Privadas de Servicios Públicos – ADEPSEP.
- Asociación de Exportadores – ADEX.
- Asociación de Gremios Productores Agroexportadores – AGAP.
- Asociación de Representantes Automotrices del Perú – ARAPER.
- Asociación Peruana de Avicultura – APA.
- Asociación Peruana de Consultoría – APC.
- Asociación Peruana de Empresas de Seguros – APESEG.
- Asociación Peruana de Entidades Prestadoras de Salud – APEPS.
- Asociación Peruana de Productores de Azúcar – APPAR.
- Bolsa de Valores de Lima – BVL.
- Cámara Nacional de Turismo – CANATUR.
- Cámara de Comercio de Lima – CCL.
- Cámara Peruana de la Construcción – CAPECO.
- Cámara Peruana del Café – CPC.
- Cámara de Industria, Comercio y Artesanía de la Pequeña y Microempresa de Arequipa y Región Sur – CAMARAPYME.
- Convención Nacional del Agro Peruano – CONVEAGRO.
- Cámara Nacional de Comercio, Producción y Servicios – PERUCAMARAS.

³⁵ La representación de gremios empresariales que se logró en el CENI superó inclusive a la mantenida por la CONFIEP.

- Consejo de Organizaciones de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Perú – COMPYMEP.
- Perú Red Nacional de Cámaras.
- Junta Nacional de Usuarios de Riego del Perú – JNUDRP.
- Sociedad de Comercio Exterior del Perú – COMEX.
- Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía – SNMPE.
- Sociedad Nacional de Industria – SNI.
- Sociedad Nacional de Pesquería – SNP.
- Sociedad Nacional de Seguridad – SNS.

Posteriormente, terminada la negociación técnica, dada la importancia que en el proceso de aprobación del Acuerdo en el Congreso de los Estados Unidos de América, participen todas las instituciones gremiales cuyos intereses sean compatibles con este propósito, se invitó a participar a 5 Gremios adicionales, los cuales brindaron el apoyo necesario en este sentido:

- American Chamber of Commerce – AMACHAM.
- Asociación de AFP del Perú.
- Asociación de Exportadores de Prendas de Vestir a los Estados Unidos– EXPORAMERICA.
- Asociación Nacional de Laboratorios Farmacéuticos del Perú – ALAFARPE.
- Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas – CONFIEP.

El CENI se constituyó como una organización con objetivos muy precisos y acotados, a través del cual el sector empresarial privado participa³⁶ dando sus diversas opiniones respecto a los temas de negociación e integración comercial, en este caso específico, relativas al acuerdo con los Estados Unidos de América. El propósito del CENI es que las opiniones que se brinden sean debidamente consensuadas, con el único afán de apoyar y contribuir a la formación de una estrategia negociadora que priorice el bienestar común, minimice los efectos negativos para los denominados grupos perdedores –identificados como grupos minoritarios a los que el Gobierno ayudará mediante políticas que contrarresten dichos efectos negativos– y maximice los efectos para los denominados sectores ganadores –la gran mayoría–; y, que al mismo tiempo recoja adecuadamente los intereses particulares del sector privado que representa.

Es importante resaltar que en el CENI participaron tanto los Gremios representantes de los denominados sectores perdedores como de los sectores ganadores, lo cual por supuesto le confirió una singular idoneidad. Por ejemplo, en el Consejo Multigremial participan conjuntamente CONVEAGRO y AGAP, el primero abiertamente en contra de la suscripción del APC con los Estados Unidos y que además, cuenta con el apoyo de ONG's que por diversos motivos para ellos justificados se oponen a este tipo de negociaciones y, el segundo totalmente a favor.

Los objetivos específicos del CENI se definen a continuación:

- Aproximar al sector privado hacia una propuesta de negociación común que recoja el interés general y el privado en particular.
- Participar con el equipo negociador en la definición de posiciones técnicas y estrategias negociadoras.
- Evaluar el impacto del APC sobre la economía.

³⁶ El CENI a la fecha sigue funcionando y su destino se decidirá una vez aprobado el APC por parte del Congreso de los EE.UU. y puesto en vigencia en el Perú.

- Difundir el APC a nivel nacional.
- Promover el apoyo de la comunidad empresarial y del Congreso de los Estados Unidos de América.
- Priorizar la Agenda Interna propiciando la adopción de medidas para incrementar la competitividad del país, maximizando los beneficios y minimizando los costos de la misma negociación.

El CENI como tal tiene una estructura híbrida que se formó como un espejo del Equipo Negociador formado por el Gobierno³⁷. Su órgano máximo es la Asamblea del CENI que se reúne una vez al mes o cuando es necesario para adoptar posiciones, dar instrucciones al Consejo Multigremial, recibir informes de los avances de la negociación cuando esta se desarrolló, así como decidir o recomendar sobre asuntos administrativos ha pedido del Consejo Multigremial, entre otros asuntos que puedan surgir del proceso mismo.

Contrariamente a lo que sucede en la mayoría de organizaciones de este tipo, el CENI no nombra un presidente ni tampoco cuenta con instalaciones propias. Cada mes se designa en forma automática un Coordinador, cuya función es la de convocar a las reuniones, hacer los contactos necesarios para el logro de sus objetivos y procurar que en la sede del Coordinador de turno existan todas las facilidades para el desarrollo normal de sus actividades y reuniones. Se debe señalar que los acuerdos en el CENI se adoptan por consenso y cuando no hay consenso cada Gremio puede actuar de acuerdo a sus propios intereses.

Continúa en la estructura de esta organización, el Consejo Multigremial, cuyo objetivo es encaminar y aprobar las propuestas técnicas y las estrategias negociadora desde el interés general y del sector privado. El Consejo lo integran además de los Presidentes de los 11 Gremios fundadores, el Vocero Político y la Secretaría Técnica Ejecutiva.

La función principal del Vocero Político es la de sustentar la posición del CENI ante la Comisión Multisectorial del Gobierno, así como ser la cara visible ante los medios de comunicación social.

En lo relativo a la actuación política, el Gobierno del Perú, a través del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – MINCETUR y otras instancias del Estado involucradas en este proceso, otorgó al CENI el reconocimiento tácito como entidad representativa del sector privado para este proceso, permitiéndosele la coordinación activa y oportuna con sus representantes al más alto nivel del Ejecutivo. Esta participación se da principalmente a través de la Comisión Multisectorial³⁸, entidad creada para coordinar y afrontar debidamente la negociación con los Estados Unidos y otras en camino o por venir. Esta Comisión es Presidida por el MINCETUR, y en esta se dio cabida al Vocero Político del CENI quien participa como invitado en la mayoría de sus reuniones.

Otros actores relevantes dentro de la estructura del CENI, son el Secretario Técnico Ejecutivo quien con el apoyo de los coordinadores de las diferentes mesas de negociación propone las posiciones técnicas y las estrategias negociadoras. Al Secretario Técnico se le dio cabida como vocero técnico del CENI en el Comité Técnico Negociador del Gobierno, pudiendo opinar en esa calidad ante los diversos medios de comunicación social.

Finalmente en esta estructura simple pero efectiva, y con una labor no menos importante que las anteriores, estuvieron los coordinadores de las diversas mesas de negociación. Como ya se ha mencionado se formó un espejo idéntico al del desarrollo de la negociación. Si bien al comienzo eran 11 mesas se nombraron 11 coordinadores y dado que en el desarrollo se llegó a contar con 18 mesas, el CENI aportó 7 coordinadores adicionales. La función de los Coordinadores fue –porque su labor culminó con el proceso de negociación– la de convocar y dirigir las reuniones, pero principalmente aportar sus conocimientos técnicos en la materia de su especialidad, así como registrar los consensos y

³⁷ En el Anexo 10 se observa la estructura y conformación espejo que adoptó el CENI.

³⁸ En el Anexo 11 se observa como está conformada la Comisión Multisectorial del Gobierno del Perú.

disensos, informando de ello al Secretario Técnico Ejecutivo; asimismo, el Coordinador es vocero ante el Equipo Negociador en la Mesa de su responsabilidad. Un objetivo específico de cada Coordinador era la de convertirse en un asesor técnico del Jefe de cada Mesa de Negociación a nivel del Gobierno, de tal forma que se pueda lograr la máxima colaboración de ambas partes y vaya si se logró, resultó mucho mejor que lo planificado, razón por la cual para ser Coordinador de las Mesas es necesario contar con el experiencia que lo califique como tal.

En las reuniones de cada Mesa pueden participar todos los miembros del CENI que se consideren con interés por los temas abordados y sus opiniones tienen igual validez, asimismo se invita a participar en calidad de asesores a las diversas universidades del país, es así que a la fecha se ha contado con la participación de profesores especializados en comercio internacional de las más prestigiosas universidades del país, quienes en forma desinteresada y desde el punto de vista académico, han sabido brindar sus puntos de vista y sugerencias.

Así como el Consejo Multigremial se reúne todas las semanas para analizar el avance de los diversos temas en negociación, luego el proceso de ratificación y más recientemente el de implementación, los coordinadores de cada Mesa se reunieron semanalmente en forma conjunta para coordinar temas transversales y ponerse al tanto de los avances y retrocesos del proceso.

Estas reuniones fueron muy valiosas, especialmente, para buscar los consensos no alcanzados en las Mesas especializadas o para recabar la autorización necesaria para los casos en los que se precisaba presentar propuestas individuales por no haberse logrado el consenso deseado.

De otro lado, el desarrollo de las negociaciones generó la necesidad de elaborar una serie de estudios e investigaciones especializadas, cuyo propósito fue brindar apoyo técnico para la adopción de posiciones de negociación, para la toma de decisiones o como herramientas de análisis en los diversos temas que se fueron suscitando y que era necesario aclarar para seguir avanzando, los cuales se detallan a continuación:

- Estudio sobre la situación de competencia de la cadena productiva algodón - textil en el marco de la negociación del Tratado de Libre Comercio EE.UU. – Perú.
- Estudio sobre la situación de competencia de la cadena productiva de lácteos en el marco de la negociación del Tratado de Libre Comercio EE.UU. – Perú.
- Estudio sobre la situación de competencia de la cadena productiva de maíz amarillo duro – avicultura – porcicultura en el marco de la negociación del Tratado de Libre Comercio EE.UU. – Perú.
- Estudio sobre la situación de competencia de la cadena productiva del trigo en el marco de la negociación del Tratado de Libre Comercio EE.UU. – Perú.
- Carácter Bilateral o Multilateral del APC.
- Determinación de Obstáculos Técnicos al Comercio enfrentados por los exportadores peruanos: Trabas al comercio con Estados Unidos.
- Alternativas al mecanismo de Restitución Arancelaria – Drawback.
- Competitividad frente al TLC.

Todos estos estudios constituyeron un valioso material de apoyo para el proceso y fueron oportunamente puestos a disposición de los negociadores oficiales.

6. Identificación de los Grupos de Interés al interior del sector. Construyendo una sola posición del sector privado

La labor del CENI fue muy útil para la identificación de los grupos de interés, en especial en lo relativo a los diversos intereses en materia de origen y en particular respecto al origen en el sector textil – confección; así como, respecto a la importancia de motivar a los empresarios a fin que participen más activamente en este proceso. Para ello se hicieron varias actividades de difusión, inclusive fue necesario iniciar una activa labor de capacitación en el tema de origen, sobretodo porque la negociación con los Estados Unidos de América se realizó principalmente bajo el sistema de procesos productivos, debiendo resaltarse que en este aspecto el Gobierno peruano a través del MINCETUR, hizo una labor realmente buena, llegando a todos los lugares y sectores que tenían algo que opinar.

Por parte del sector privado, merece resaltar que con el apoyo del CENI y de una prestigiosa universidad se desarrolló un Seminario – Taller al cual se invitó a expositores internacionales de primer nivel. Se contó con la participación de expositores de la OMC y países que habían negociado con los EE.UU., quienes explicaron los conceptos generales de origen y sus experiencias para todos los sectores involucrados en el proceso de negociación.

Uno de los logros obtenidos fue que los empresarios con intereses de uno u otro lado, que por primera vez se involucraban en este tipo de procesos, en forma sencilla pudieron comprender el propósito de los requisitos de origen: “Determinar si las mercancías exportadas entre los países firmantes del APC califican como originarias, a fin que puedan beneficiarse del trato preferencial negociado”; así como, terminaron participando activamente en la discusión de los requisitos específicos de origen.

Se logró asimismo, que el entonces Viceministro de Comercio Exterior y Jefe del Equipo Negociador del Perú, comprendiera que al aspecto técnico de la negociación de origen –es decir a la propuesta de requisitos de origen– se le debía quitar la etiqueta de “confidencialidad” que acompañó este proceso. Este quiebre o riesgo controlado en el tratamiento de cierta información, sin duda permitió avanzar más rápidamente y permitió la colaboración en forma más efectiva. Esto no se pudo conseguir, como era de esperar, en lo relativo al tema normativo del origen, lo cual significó otro reto: ¿cómo hacer que los empresarios entendieran que debían colaborar sobre aspectos a los que no podían tener acceso, ya que eran de carácter “confidencial”?

Para ello, se debió trabajar sobre la base de los textos de otros convenios suscritos por el Gobierno de los Estados Unidos de América. Aunque los textos de un acuerdo comercial no son idénticos de un a país a otro, los temas de fondo por lo general tienen la misma connotación y a partir de esa información se realizó un trabajo que terminó con muy buenos resultados.

En el caso de la Mesa Textil, a nivel del CENI fue necesario hacer una encuesta a una muestra representativa de empresarios, para a partir de esa información tratar de construir un primer acercamiento a lo que podría denominarse una posición unificada del sector. El resultado de la encuesta se resume en 3 aspectos básicos pero de gran importancia, porque sirvieron para identificar las coincidencias y los casos donde se presentarían discrepancias.

Un primer concepto general donde todos coincidieron, fue que el APC con los EE.UU. es muy importante para todo el sector textil – confección del Perú, como lo es para todo el sector productivo peruano.

Se identificó asimismo, dos grandes grupos de interés con puntos de vista discrepantes respecto a los requisitos específicos de origen a negociar. En ese sentido, los exportadores de prendas de vestir consideraron que si bien calificar origen es un requisito utilizado normalmente en los acuerdos para poder beneficiarse de sus resultados, se convierte en un freno para su desarrollo, pues les impide ser más competitivos, que es lo que buscan los exportadores, al no poder importar sus insumos del proveedor que mas les convenga. De hecho, por ejemplo, durante todo el proceso, las Rondas de Negociación contaron con la visita activa de representantes de la industria textil de México y Chile, interesados en que sus insumos textiles puedan acumularse en el APC entre el Perú y los Estados Unidos de América.

Por su parte se identificó otro gran grupo de interés, conformado por los fabricantes de textiles y confecciones para el mercado local, quienes abogaban por una norma de origen muy estricta. Estos empresarios consideraron que mediante una norma rígida se evitaría la triangulación de mercancías, básicamente insumos textiles como hilados y tejidos de países a los que no se les estaba otorgando las preferencias; asimismo, estos empresarios consideraron que resultaba legítimo que sus productos también puedan incorporarse como insumos en este proceso.

El argumento de fuerza de los fabricantes peruanos de productos textiles, fue las millonarias inversiones realizadas en sus industrias, instalando maquinaria y equipos muy modernos y de alta tecnología, que es lo que ha permitido que las empresas confeccionistas cuenten, en forma oportuna, con insumos textiles de alta calidad, acompañando el importante desarrollo de las exportaciones de prendas de vestir.

Los empresarios manifestaron otros argumentos, invocando las ventajas de hacer compras internas. Señalaron que cuando una empresa confeccionista de prendas de vestir importa insumos, por ejemplo hilados de algodón, debe incurrir en diversos retrasos y gastos, como son el abrir una carta de crédito, pagar la importación en lapsos de tiempo relativamente reducidos y la incertidumbre de no estar seguro si lo que recibirá es lo que realmente pidió. Argumentaron que si se presentan reclamos, los costos por administrarlos son considerablemente elevados, especialmente si se trata de proveedores asiáticos; sin embargo, cuando se hacen compras locales, se cuenta con líneas de crédito directas, inclusive con periodos de pago largos que en varios casos pueden superar los 120 días, no es necesario abrir cartas de crédito y cuando hay reclamos de cualquier índole estos son atendidos en forma inmediata, etc.

Lo más relevante del resultado de la encuesta, fue que ambos grupos coincidieron en que debía existir una forma de poder satisfacer los intereses de unos y otros, y por lo tanto debían tratar de encontrar el justo medio, un equilibrio. Por cierto una tarea muy difícil, tanto para los representantes del sector privado como para los mismos negociadores oficiales. Lo que la rama que representaba a la industria textil básica quería lograr, contrariamente a lo defendido por algunos importantes exportadores de confecciones, era incorporar un enfoque de cadena en la negociación, favorecer a todo el “cluster”, de tal forma que a través de los requisitos específicos de origen se potencie y privilegie los beneficios del APC para toda la Cadena Textil – Confección³⁹.

En ese sentido, dada la diferencia de enfoque respecto al tratamiento de aspectos técnicos como es el caso de los requisitos de origen en el sector textil – confección, se formaron dos grupos con intereses diametralmente distintos. No obstante, a pesar que la posición más flexible no prosperó, los fabricantes del mercado local apoyaron la conformación de una lista de “poco abasto”, y posteriormente cuando Perú había culminado su proceso, el grupo a favor del enfoque de cadena, también apoyó un esquema de acumulación ampliada que México había promocionado durante todo el proceso. Esta acumulación se aceptó con la condición que sea de ida y vuelta, es decir que para que este mecanismo funcione, México antes deberá iniciar las gestiones al interior del NAFTA para que se permita la acumulación con Perú, posición que por cierto también es apoyada por la industria textil de México.

Es destacable señalar que en el grupo que abogó por el enfoque de Cadena, participaron los gremios representativos del sector textil – confección, de los agricultores aldoneros y de las PYMES del Perú, así como también los gremios representativos del sector textil de Colombia y Ecuador, en este último caso hasta que el actual Gobierno ecuatoriano decidiera retirarse del proceso. Asimismo, en este grupo de interés participaron los sectores textil y aldonero de los Estados Unidos de América⁴⁰. Por el grupo que abogó por el enfoque de requisitos de origen flexibles participaron los gremios de Perú y Colombia vinculados a empresas confeccionistas netamente exportadoras.

³⁹ En el Anexo 12 se adjunta el esquema que resume como esta conformada la Cadena de Valor del Sector Textil – Confección en el Perú.

⁴⁰ Los representantes gremiales del sector textil de Perú y EE.UU., aprovecharon esta oportunidad para cimentar sus relaciones no sólo frente al APC en negociación entre sus países, sino para apoyarse mutuamente en foros en contra de la competencia desleal, dada la coincidencia en sus objetivos.

La negociación con los Estados Unidos de América demoró alrededor de 22 Rondas y Minirondas. En todas las oportunidades en las que se discutieron los temas relacionados al sector textil, asistieron los representantes del sector textil – confección privado, tanto de los EE.UU. como del Perú; y, en cada oportunidad se reunieron a comentar y discutir los asuntos de la negociación, al comienzo midiéndose con respeto y expresando sus puntos de vista con mucho cuidado, pero luego, muy rápidamente, acordando estrategias conjuntas e informándose mutuamente de los acontecimientos en cada país. El hecho de manejar la misma información, en forma transparente y oportuna tuvo un efecto sumamente positivo en sus resultados.

7. Beneficios de la colaboración y las consultas con el sector privado

Sin duda la negociación del APC con los Estados Unidos de América ha sido la experiencia más enriquecedora que han pasado tanto los representantes del sector público como los representantes del sector privado peruano en materia de negociaciones comerciales. Por un lado, salvo excepciones de carácter eminentemente técnico en la negociación, como el análisis y discusión de las propuestas de requisitos específicos de origen, todos los documentos y textos fueron clasificados como “confidenciales” y por el otro, los negociadores necesitaban el aporte y respaldo de los representantes del sector privado y demás miembros de la denominada “sociedad civil”.

No obstante ello, a través del CENI y en coordinación o con la participación del sector público, en el marco de los eventos y conferencias realizadas, que sirvieron para informar y manifestar abiertamente los beneficios de llevar adelante y avanzar decididamente en esta negociación, se logró una sinergia muy positiva alrededor de este tema, donde por un lado el Gobierno daba a conocer dichos beneficios o rebatía los argumentos en contra; y, por el otro, los grupos privados a favor del proceso, especialmente los miembros del CENI, apoyaron o complementaron los beneficios, así como con sus propios argumentos rebatieron los diversos enfoques en contra presentados por los grupos opositores. Se logró que el sector privado, especialmente el que estuvo a favor de la negociación, se involucre en todos los aspectos, lo cual no escapó al tema de origen y en particular a los requisitos específicos de origen en el sector textil.

La organización del sector empresarial privado bajo el paraguas del CENI, a la larga se convertiría en la principal fuente de información, consultas y de asesoría especializada, principalmente en los aspectos técnicos de la negociación. Esta participación y los grandes logros y beneficios obtenidos, no se habría dado si es que desde los niveles políticos más altos del Estado, no se hubiera tomado la decisión de propiciar este tipo de colaboración.

Asimismo, un hecho de importancia que se debe destacar es que los empresarios, especialmente textiles, asistieron a todas las convocatorias internas realizadas, ya sea para coordinar posiciones con los negociadores oficiales en las diversas mesas que se formaron o para atender y enterarse oficialmente de los avances y retrocesos del proceso. En ese sentido, los representantes del sector privado, se ganaron la confianza, respeto y colaboración de todos los negociadores. De uno y otro lado de la mesa siempre se procedió en forma transparente, guardando las formas en el trato personal, inclusive en los casos en los cuales no hubo forma de consensuar posiciones, ya sea porque la opinión de los negociadores fuera discrepante con un grupo o con todos sus interlocutores, o porque se presentaran discrepancias entre los mismos representantes del sector privado.

Fue en los casos en que se presentaron las discrepancias, donde el proceso de consultas y el grado de colaboración y apertura brindada por parte de los interesados de uno y otro lado, donde se evidenció que, a mayor colaboración mayores los beneficios, los cuales se fueron dando paulatinamente durante el avance del proceso. Esto se presentó especialmente, en la negociación de requisitos de origen del sector textil.

Igualmente, si se requirió demostraciones de apoyo al proceso general o a los avances logrados en rondas específicas de negociación, fueron especialmente los representantes del sector textil quienes estuvieron dispuestos a realizarlas; del mismo modo, estas manifestaciones también se realizaron cuando se presentaron situaciones contrarias que de prosperar podrían haber resultado perjudiciales al interés común.

Fue necesario explicar e instruir a los negociadores, en detalles tales como los procesos productivos involucrados en un producto textil o confección, dotarlos de los conocimientos técnicos y comerciales, tales que les permita poder rebatir en forma contundente, los argumentos técnicos y/o comerciales esgrimidos por sus contrapartes, inclusive en los casos que se presentaban al interior de los equipos negociadores de los mismos países andinos al momento de preparar o sustentar posiciones conjuntas. Siendo destacable señalar, una vez más, la buena disposición de los negociadores por aprender y entender esta información, y asimismo, por alimentar a los representantes del sector privado, con el desenlace de estas discusiones o para solicitar mayor información o detalles.

Un elemento que valoran mucho los negociadores y así sucedió en el caso de los negociadores del Gobierno peruano, es que indistintamente de la posición que se adopte, la labor del sector privado es nutrirlos en forma constante de información que sustente dicha posición. En ese sentido, en el caso de la negociación de requisitos de origen textil, se les explicó de la mejor posible, con ejemplos y cuando fue necesario con muestras, los detalles técnicos que les permitió sustentar adecuadamente casos especiales que recogieron intereses específicos para el sector.

Se evidenció que cuando mayor y mejor información recibieron los negociadores mejores fueron los resultados obtenidos. Claro ejemplo de esta afirmación es que gracias a que se dotó a los negociadores de la mayor información disponible que se logró conseguir y demostrar, se permitió que los hilos de coser sintéticos o artificiales y las entretelas puedan provenir de terceros países.

Fue muy importante también, implementar las iniciativas positivas de los socios comerciales del Perú en la negociación; por ejemplo, si para lograr alguna flexibilidad en la negociación de los requisitos de origen fue necesario proporcionar muestras representativas que ayuden a sustentar alguna posición, estas eran entregadas a los negociadores, quienes supieron hacer buen uso de las mismas. Si fue necesario solicitar cotizaciones de insumos supuestamente producidos en algún país involucrado en el proceso, esta se solicitó y los resultados se pusieron a disposición de los negociadores.

Es preciso señalar que este proceso siempre se realizó procurando que no trascienda más allá de los fueros estrictamente internos de la negociación, evitando filtrarlos a los medios de comunicación, más allá de lo estrictamente necesario, para no brindar elementos que pudieran dar cierta ventaja a los negociadores al otro lado de la mesa y para no quebrantar el compromiso de confidencialidad asumido por todos los involucrados, tanto del sector privado como del sector público.

8. Conclusiones y Recomendaciones

- Si bien por lo general en los países, en mayor o menor medida, existe una fluida comunicación entre los sectores público y privado, para que ésta funcione adecuadamente y puedan ser escuchados todos los sectores productivos involucrados en estos procesos, que son de gran complejidad, es necesario que la participación del sector privado se institucionalice de tal forma que permita que sus aportes sean efectivamente escuchados y que su participación sea ordenada y coordinada. En ese sentido, es indispensable la formación de instituciones plurales de coordinación, como el CENI en el caso del Perú, donde se puedan discutir y sustentar los diferentes puntos de vista, por mas distantes que estos sean, con el propósito de buscar posiciones comunes y consensuadas, que a su vez sirvan de apoyo y sustento al momento de definir las posiciones nacionales.

La ventaja de institucionalizar la participación del sector privado, radica en que previamente a tratar los asuntos en negociación con los representantes del Gobierno,

se crea un foro intermedio donde se discuten y consideran los diversos puntos de vista, asimismo se uniformizan criterios y posiciones, logrando que éstos se fortalezcan y adquieran mayor valor al ser sustentadas ante los representantes del Gobierno. Esto fue muy positivo en la negociación de origen.

- El éxito obtenido por los negociadores peruanos de origen se debió a la buena coordinación y disposición a colaborar entre el sector público y el sector privado peruano. Ello permitió que los negociadores se sintieran apoyados, lográndose mayor permeabilidad y receptividad en el desarrollo y análisis de las propuestas y en la determinación de sensibilidades.

Esta permeabilidad y cohesión entre los representantes del sector privado y los negociadores oficiales, fue sin duda un aliciente para el logro de importantes y positivos resultados, especialmente en el caso de origen textil. Para mejor información, en el Anexo 13 se adjunta un resumen de los logros obtenidos en este sector⁴¹.

- Dado que el sector privado peruano entendió la necesidad e importancia de contribuir con el mayor sustento técnico posible, para atender lo solicitado por los negociadores, estos últimos asimismo pudieron entender las razones por las cuales los empresarios manifestaron su interés porque una postura se negocie de tal o cual manera. Es decir, los resultados fueron mejores en la medida que los negociadores contaron con mayor y mejor información, lo que les permitió sustentar sólidamente sus posiciones de negociación.
- La relación entre los sectores privado y público será mucho mas sólida en la medida que la relación se base en la total transparencia y sinceridad, inclusive cuando se aborden temas álgidos donde se presenten dificultades para adoptar una sola posición. Esto se relaciona con la importancia de mantener una comunicación muy fluida en todo momento. En el caso peruano, merece destacar que la comunicación permanente que se estableció de uno u otro lado, permitió un alto grado de coordinación compartiéndose, mutuamente, información relevante que sirvió en forma efectiva para garantizar avances positivos en el proceso.
- Un asunto de suma relevancia fue el propiciar reuniones con las contrapartes privadas. En el caso peruano, cada vez que se realizó una Ronda o Minironda, paralelamente se realizaron todas las reuniones que fueron necesarias entre los representantes de los gremios representativos del sector textil del Perú y los Estados Unidos. La primeras veces como es natural, existía cierto recelo, pero a medida que las partes se fueron conociendo, ese recelo se diluyó creándose un ambiente de confianza y colaboración que ayudó a empujar el carro en la misma dirección. Surgieron, asimismo, otros temas en los que se encontró plena coincidencia, como el propósito común de excluir el comercio de ropa usada y de luchar contra la competencia desleal de las importaciones declaradas a precios artificiales, tanto en el marco del APC como en el marco de la OMC.
- Esta confianza permitió validar diversa información que sirvió de base para la elaboración de diversas alternativas y estrategias que a la postre serían muy útiles para los negociadores de ambos grupos en la negociación. El caso es que cuando mas alternativas y argumentos se pongan a disposición de los negociadores, mejores serán los resultados.
- Si bien los representantes del sector privado no pudieron ingresar a las salas de negociación, fue determinante para el éxito del proceso, que acompañaran a la Delegación Oficial a todas las Rondas y Minirondas de Negociación. Esto fue particularmente importante porque durante cada Ronda siempre hubo necesidad de realizar consultas, ya sea que estas fueran para ampliar o aclarar aspectos técnicos surgidos en la Ronda o para intercambiar

⁴¹ Los acuerdos adoptados en el sector textil – confección se recogen en el Capítulo 3 del ATP Perú – EE.UU. y pueden ser obtenidos en la página Web desarrollada por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú: <http://www.tlcperu-eeuu.gob.pe/downloads/documento/03.Textiles.pdf>.

opiniones para flexibilizar o endurecer posiciones o simplemente para tomar decisiones que permitieran avanzar en el proceso. De hecho fue durante una Ronda y en una de las reuniones informativas y de consulta donde los representantes del sector privado brindaron el respaldo requerido por los negociadores peruanos para seguir solos en este proceso, lo que luego sería plenamente respaldado por el Gobierno del Perú.

- Sin duda, fue la Unidad Gremial que se mantuvo durante todo el proceso, la que garantizó el respeto y respaldo a la posición del grupo de gremios que apostó por el enfoque de cadena en la negociación. Esta Unidad Gremial fue la clave del éxito en la negociación interna, que fue muy dura.

Ahora bien el proceso de negociación con los Estados Unidos no terminó con el denominado “shake hand”, ni terminó con la aprobación de la Ley de implementación del acuerdo en el Congreso de los Estados Unidos de América, sino que para el Gobierno del Perú será necesario hacer una serie de modificaciones legislativas e implementar una serie de mecanismos y reglamentos que permitan el normal desarrollo del APC y el fiel cumplimiento de los requisitos específicos de origen y otros compromisos acordados, y para ello:

- Ya que la condición originaria de una mercancía será determinada por el mismo exportador mediante la emisión de la “auto-certificación”, se deberá implementar un sistema de control y verificación del origen que garantice los compromisos asumidos en esta materia. Esto se debe implementar no solamente en lo relativo al intercambio comercial de ambos países –y tal vez de Colombia– en el sector textil, sino en el control del comercio de estos países con terceros países no miembros del APC, tal como está contemplado en la sección relativa a Cooperación Aduanera.

En ese sentido, es menester destacar el esfuerzo que viene realizando el Gobierno a través del MINCETUR, quienes con el apoyo del sector privado y otras entidades vienen desarrollando los mecanismos para implementar un sistema de control y verificación del origen.

- Asimismo esto pasa por la próxima publicación de un dispositivo legal que fortalezca la legislación existente, por la cual, internamente, se reglamentará el procedimiento y mecanismo de verificación y control, que se espera establezca un sistema gradual de sanciones a los infractores.

El procedimiento comprenderá un sistema de actualización permanente y para ello sin duda se considerará los mecanismos ya existentes en México y los EE.UU. por aplicación del NAFTA, en Centro América y en otros países y Bloques como la Unión Europea.

Del mismo modo, si bien no existe un formato definido, salvo la obligación de proporcionar un nivel de información mínima, es recomendable que al igual como sucede en Chile, sin que sea de carácter obligatorio, internamente se publique un formato único que recoja dicha información mínima; esto ayudara particularmente a los nuevos operadores comerciales.

Asimismo, se recomienda que el reglamento defina si la auto-certificación se realizará en idioma Castellano o en idioma Inglés, o en ambos; o, en caso de no requerirse que el certificado se declare en dos idiomas, se defina si será necesario adjuntar una traducción oficial o no oficial, según corresponda.

- Tocará asimismo, involucrar en el proceso el asunto relacionado a la acumulación cruzado o ampliada con países con los cuales se mantengan APC comunes con los Estados Unidos de América; y, en este caso será necesario determinar si se establecerá los procedimientos y reglamento de alguna regla de marcado, como ya existe en otros acuerdo comerciales.

- Paralelamente a este esfuerzo, el sector textil privado, ha iniciado un agresivo proceso de difusión de los requisitos específicos de origen, dirigiéndose a todos los exportadores de textiles e indicándoles cuales son los requisitos aplicables a sus exportaciones. Esta es una iniciativa emprendida con el sano deseo que en la aplicación del acuerdo se respete las normas acordadas, siendo recomendable que el Gobierno a nivel oficial haga lo mismo.
- Resulta de importancia recordar que a través del APC, el Perú se ha comprometido en reducir el tiempo promedio de desaduanaje, de 7 días a 48 horas, reto que implicará el establecimiento de un sistema de garantías que permita a la autoridad aduanera peruana cumplir con el plazo establecido de 48 horas y al mismo tiempo quedar cubiertos, para que de ser necesario, las autoridades aduaneras puedan cobrar y aplicar multas y sanciones a posibles infractores.
- A la par del desarrollo de estos asuntos, será necesario que la SUNAT⁴² suscriba convenios interaduanas con los principales países abastecedores de textiles, que permitan, en caso de duda razonable, corroborar la información declarada por los operadores comerciales.
- Estos mecanismos y medidas que se proponen, no podrán ejecutarse ni tendrán resultados positivos, si es que a la SUNAT no se le dota de los recursos necesarios para su ejecución. En estos casos es muy útil la Cooperación Internacional, ya sea para el equipamiento que resulte necesario y/o mediante la participación de expertos en gestión aduanera, control, y verificación del origen.

⁴² SUNAT: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, cuya función es proponer normas y recaudar los tributos tanto de carácter arancelario como los tributos internos.

Anexos

Índice de Anexos

- Anexo 1: Hectáreas de Algodón sembradas en el Perú.
- Anexo 2: Exportaciones US\$ FOB por grupo de productos 1999 – 2006.
- Anexo 3: Exportaciones del Sector Textil-Confecciones.
- Anexo 4: Exportaciones de Textiles y Confecciones por principales rubros.
- Anexo 5: Principales países de Exportación del Sector Textil – Confección.
- Anexo 6: Inversiones en Maquinaria y Equipos.
- Anexo 7: Resolución 506 de la Comunidad Andina.
- Anexo 8: Acuerdo de Origen del ACE No. 38 Perú – Chile.
- Anexo 9: Requisitos Específicos de Origen Perú, Colombia, Venezuela y Brasil (Ejemplo Parcial).
- Anexo 10: Estructura del Consejo Multigremial del CENI.
- Anexo 11: Estructura de la Comisión Multisectorial del Gobierno del Perú.
- Anexo 12: Cadena de Valor del Sector Textil – Confección en el Perú.
- Anexo 13: Logros obtenidos en la negociación de origen textil – confección.

Anexo 1

CULTIVO DE ALGODON EN EL PERU

Hectáreas (Periodo Agosto - Marzo)

Cultivos	Ha.
1993 - 1994	97 986
1994 - 1995	121 785
1995 - 1996	136 762
1996 - 1997	85 666
1997 - 1998	67 929
1998 - 1999	60 798
1999 - 2000	74 871
2000 - 2001	58 444
2001 - 2002	57 838
2002 - 2003	50 365
2003 - 2004	70 151
2004 - 2005	75 038
2005 - 2006	75 441
2006 - 2007 *	70 230

Fuente: Ministerio de Agricultura - MINAG

Nota: Incluye Variedades Pima, Tanguis,
Del Cerro, Hasera y Aspero

* Información preliminar.

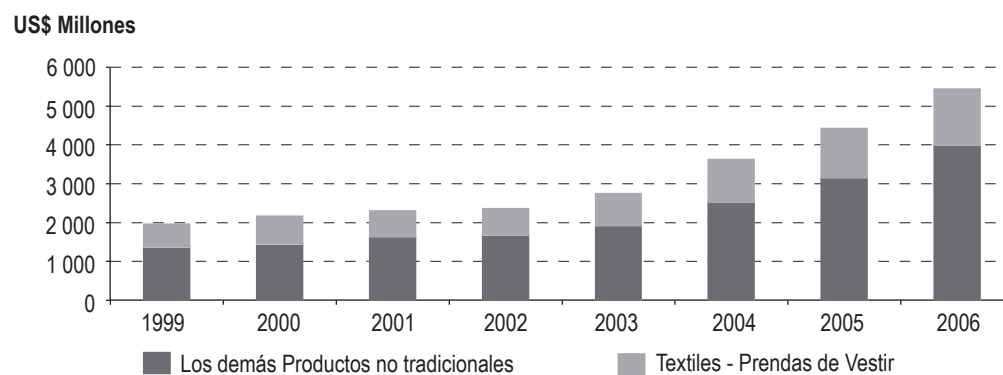
Anexo 2

EXPORTACIONES FOB POR GRUPO DE PRODUCTOS 1999 - 2006 (Millones de US\$)

PRODUCTOS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Productos tradicionales	4 142	4 804	4 730	5 369	6 356	9 199	12 950	18 374
Los demás Productos no tradicionales	1 367	1 447	1 637	1 681	1 919	2 516	3 147	3 994
Textiles - Prendas de Vestir	578	704	659	664	816	1.094	1.271	1.433
TOTAL EXPORTACIONES	6 088	6 955	7 026	7 714	9 091	12 809	17 368	23 800

Fuente: BCRP, SUNAT

Exportaciones Sector Textil-Confecciones vs. otros sectores No Tradicionales



Anexo 3

EXPORTACIONES SECTOR TEXTIL-CONFECCIONES

PRODUCTOS	2002	2003	2004	2005	2006
MILES DE FOB US.\$					
Hilos e Hilados de Algodon	24 164	32 169	38 480	32 838	35 763
Hilados de lana-alpaca	18 050	19 080	26 658	31 036	38 182
Hilos e Hilados de fibras artif. o sintét.	4 231	4 407	7 933	10 306	9 943
Hilados de otras fibras	24	35	223	115	64
Tejidos de Algodón	26 842	24 552	31 984	34 094	46 333
Tejidos de lana-alpaca	6 817	5 764	7 278	7 040	7 715
Tejidos de fibras artif. o sintét.	6 635	8 232	7 776	10 991	13 222
Tejidos de otras fibras	3 369	1 634	1 049	1 316	1 958
Prendas de Algodón	480 872	600 284	806 686	953 123	1 048 355
Prendas de lana-alpaca	16 828	21 965	29 475	32 478	36 458
Prendas de fibras artif. o sintét.	11 196	17 095	32 029	53 117	67 419
Prendas de otras fibras	1 819	2 266	4 981	6 338	5 841
Confec. de Algodón	2 108	1 727	2 449	2 428	2 471
Confec. de lana-alpaca	1 181	1 547	1 967	2 231	3 189
Confec. de fibras artif. o sintét.	1 381	2 549	4 718	5 484	7 099
Confec. de otras fibras	701	326	747	1 726	2 575
Lana-Alpaca (Cardada, Peinada, Tops)	26 186	29 347	28 978	26 943	33 096
Fibras artificiales o sintéticas	13 111	16 017	25 608	23 706	27 823
Otras Fibras	0	0	-	0	0
Cables de filamentos sintéticos	11 078	14 349	18 718	18 636	20 839
Redes confeccionadas para la pesca	5 863	9 162	10 752	9 504	14 703
Otros textiles no especificados	1 899	3 327	5 946	7 752	9 675
TOTALES	664 355	815 836	1 094 433	1 271 203	1 432 723

Fuente: SUNAT-ADUANAS * No Incluye fibra de algodón

PRODUCTOS	2002	2003	2004	2005	2006
MILES DE FOB US.\$					
Materias Textiles	39,30	45,36	54,59	50,65	60,92
Hilados	46,47	55,69	73,29	74,30	83,95
Tejidos	43,66	40,18	48,09	53,44	69,23
Prendas de Vestir	510,72	641,61	873,17	1 045,06	1 158,07
Otros Textiles	24,21	32,99	45,30	47,76	60,55
TOTAL	664,36	815,84	1 094,43	1 271,20	1 432,72

CUADRO 1

PRINCIPALES RUBROS	2002	2003	2004	2005	2006
% DE PARTICIPACIÓN					
Materias Textiles	5,9	5,6	5,0	4,0	4,3
Hilados	7,0	6,8	6,7	5,8	5,9
Tejidos	6,6	4,9	4,4	4,2	4,8
Prendas de Vestir	76,9	78,6	79,8	82,2	80,8
Otros Textiles	3,6	4,0	4,1	3,8	4,2
TOTAL	100	100	100	100	100

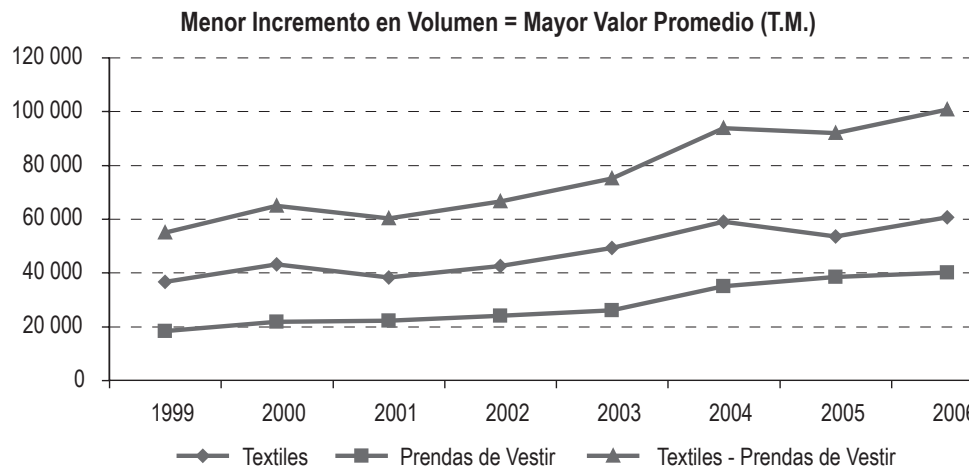
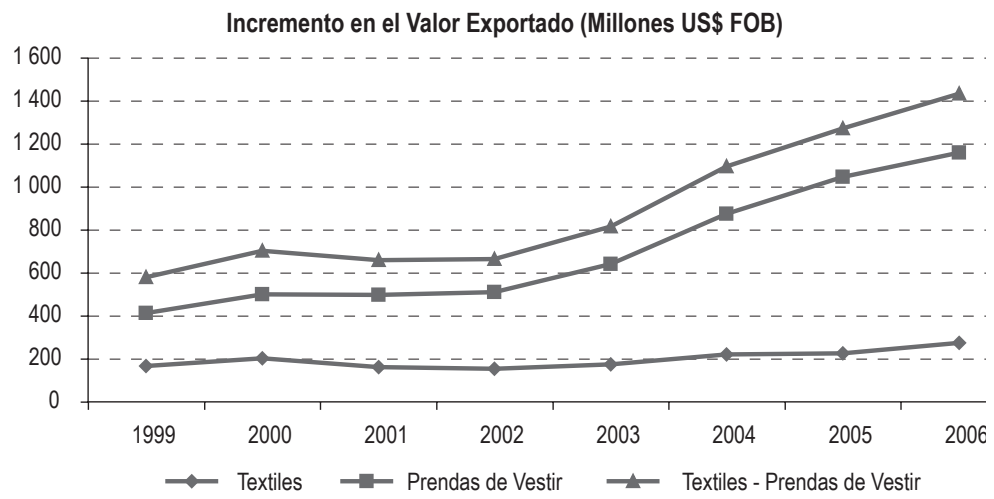
Fuente: SUNAT-ADUANAS

Anexo 4

EXPORTACIONES DE TEXTILES Y CONFECCIONES POR PRINCIPALES RUBROS

Rubros	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
MILES FOB US.\$								
Prendas cap 61	389 292	456 599	450 420	469 140	591 941	807 155	958 872	1 066 594
Prendas cap 62	22 615	44 251	46 384	41 575	49 670	66 016	86 185	91 479
Otras Confecciones cap 63	3 996	5 612	4 648	5 389	6 152	9 903	11 886	15 529
TOTAL	578 307	703 803	658 906	664 355	815 836	1 094 433	1 271 203	1 432 723
Textiles	166 400	202 954	162 102	153 640	174 225	221 262	226 146	274 650
Prendas de Vestir	411 907	500 850	496 804	510 716	641 611	873 171	1 045 057	1 158 073
Textiles - Prendas de Vestir	578 307	703 803	658 906	664 355	815 836	1 094 433	1 271 203	1 432 723
Rubros	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PESO NETO T.M.								
Textil Basico	35 565	42 213	37 437	41 221	47 233	55 650	50 280	56 554
Prendas cap 61	17 239	19 906	20 108	21 847	23 897	32 203	34 891	36 423
Prendas cap 62	1 105	1 850	2 045	2 104	2 107	2 713	3 528	3 655
Otras Confecciones cap 63	992	811	710	1 323	1 890	3 265	3 217	4 117
TOTAL	54 901	64 780	60 300	66 495	75 126	93 832	91 916	100 748
Textiles	36 557	43 024	38 147	42 544	49 122	58 915	53 497	60 671
Prendas de Vestir	18 344	21 756	22 153	23 951	26 004	34 916	38 419	40 077
Textiles - Prendas de Vestir	54 901	64 780	60 300	66.495	75 126	93 832	91 916	100 748
Rubros	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PESO PROMEDIO FOB US\$ / KG.								
Textiles	4,55	4,72	4,25	3,61	3,55	3,76	4,23	4,53
Prendas de Vestir	22,46	23,02	22,43	21,32	24,67	25,01	27,20	28,90
Textiles - Prendas de Vestir	10,53	10,86	10,93	9,99	10,86	11,66	13,83	14,22

Fuente: SUNAT



Anexo 5

PRINCIPALES PAISES DE EXPORTACION SECTOR TEXTIL-CONFECCION

PAIS DESTINO	Millones FOB US\$					Peso Neto en T.M.				
	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006
ESTADOS UNIDOS	389	511	704	804	841	19 198	21 703	29 258	29 895	28 898
VENEZUELA	36	43	70	122	178	2 966	2 424	5 268	7 643	10 525
CHILE	25	30	31	34	45	5 736	7 258	6 904	7 628	9 839
COLOMBIA	13	17	23	24	40	4 319	5 314	6 851	6 190	8 376
ECUADOR	21	17	27	25	35	7 306	5 777	7 467	6 403	8 022
ITALIA	17	21	28	24	34	2 400	3 100	3 703	2 611	3 555
ESPAÑA	20	21	30	31	25	2 629	3 648	2 886	2 619	2 893
FRANCIA	9	11	8	13	23	712	1 495	409	364	616
MEXICO	12	8	11	16	20	1 470	967	1 677	1 997	2 028
REINO UNIDO	17	14	16	17	19	1 078	890	832	771	1 035
RESTO	106	122	148	162	174	18 681	22 552	28 579	25 795	24.962
TOTAL	664	816	1.094	1.271	1.433	66 495	75 126	93 832	91 916	100 748

Fuente: SUNAT

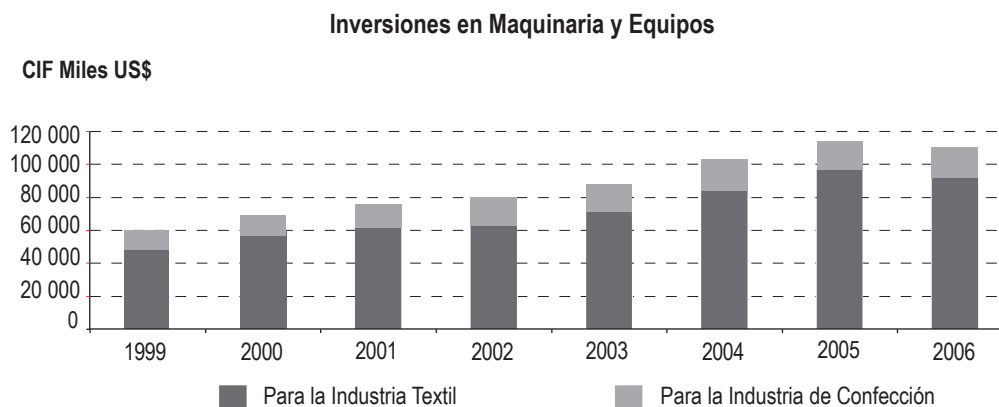
PAIS DESTINO	% FOB					% Peso Neto				
	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006
ESTADOS UNIDOS	58,5%	62,6%	64,3%	63,2%	58,7%	28,9%	28,9%	31,2%	32,5%	28,7%
VENEZUELA	5,4%	5,3%	6,4%	9,6%	12,4%	4,5%	3,2%	5,6%	8,3%	10,4%
CHILE	3,8%	3,7%	2,8%	2,7%	3,1%	8,6%	9,7%	7,4%	8,3%	9,8%
COLOMBIA	2,0%	2,1%	2,1%	1,9%	2,8%	6,5%	7,1%	7,3%	6,7%	8,3%
ECUADOR	3,1%	2,1%	2,5%	2,0%	2,4%	11,0%	7,7%	8,0%	7,0%	8,0%
ITALIA	2,6%	2,5%	2,6%	1,9%	2,4%	3,6%	4,1%	3,9%	2,8%	3,5%
ESPAÑA	3,0%	2,6%	2,7%	2,4%	1,7%	4,0%	4,9%	3,1%	2,8%	2,9%
FRANCIA	1,3%	1,3%	0,7%	1,0%	1,6%	1,1%	2,0%	0,4%	0,4%	0,6%
MEXICO	1,8%	1,0%	1,0%	1,2%	1,4%	2,2%	1,3%	1,8%	2,2%	2,0%
REINO UNIDO	2,5%	1,7%	1,5%	1,3%	1,3%	1,6%	1,2%	0,9%	0,8%	1,0%
RESTO	16,0%	14,9%	13,5%	12,8%	12,1%	28,1%	30,0%	30,5%	28,1%	24,8%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Anexo 6

INVERSIONES EN MAQUINARIAS Y EQUIPOS

CIF Miles US\$	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Para la Industria Textil	47 534	55 682	61 400	62 366	71 112	83 366	94 382	90 733
Para la Industria de Confección	11 328	13 321	12 300	16 352	17 244	19 670	20 981	23 353
TOTAL	58 862	69 003	73 700	78 718	88 356	103 036	115 363	114 086

Fuente: SUNAT



Anexo 7

Resolución 506

Requisitos Específicos de Origen para el intercambio comercial entre Perú y los demás Países Miembros del Acuerdo de Cartagena

LA JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA,

VISTOS: Los Artículos 113 y 114 del Acuerdo, y la Decisión 293 de la Comisión;

CONSIDERANDO: Que corresponde a la Junta fijar Requisitos Específicos de Origen para los productos que así lo requieran;

RESUELVE:

- Artículo 1.- Fijar como Requisito Específico de Origen para los hilos, cables y demás conductores aislados para electricidad, de cobre, incluidos en las subpartidas 8544.11.00, 8544.20.00, 8544.30.00, 8544.41.10, 8544.41.20, 8544.49.10, 8544.51.10, 8544.59.10 y 8544.60.10, la condición que en su elaboración se utilicen productos de cobre originarios de la Subregión, pertenecientes a cualquiera de las subpartidas comprendidas en las partidas 74.01 a 74.09.
- Cuando en la fabricación de los hilos, cables y demás conductores aislados para electricidad, de cobre, clasificados en las subpartidas que se indican en el párrafo anterior, sea indispensable la utilización de materiales de las partidas 74.01 a 74.09, incluidos en la nómina de no producidos, se aplicará lo establecido en las Normas Especiales de Origen vigentes.
- Artículo 2.- Fijar como Requisito Específico de Origen para los productos de cinc de las partidas 79.04 a 79.07 la condición que en su elaboración se utilicen productos de las partidas 79.01 a 79.05, originarios de la Subregión.
- Cuando en la fabricación de los productos de cinc clasificados en las partidas 79.04 a 79.07, sea indispensable la utilización de materiales de las partidas 79.01 a 79.05 incluidos en la nómina de no producidos, se aplicará lo establecido en las Normas Especiales de Origen vigentes.
- Artículo 3.- Los productos del sector textil y de confección cumplirán con los Requisitos Específicos de Origen indicados en el Anexo de la presente Resolución.
- Artículo 4.- Antes del 31 de diciembre de 1997 se establecerá un procedimiento para atender eventuales situaciones de desabastecimiento de materias primas exigidas como requisito específico de origen.
- Artículo 5.- Los Requisitos Específicos de Origen fijados en la presente Resolución se aplicarán únicamente para el intercambio comercial entre Perú y los demás Países Miembros de la Comunidad Andina.
- Artículo 6.- La presente Resolución se aplicará a las mercancías cuyo certificado de origen se expida a partir del 1° de agosto de 1997 y a aquellas que se despachen a consumo a partir del 1° de octubre de 1997.
- Artículo 7.- Comuníquese a los Países Miembros la presente Resolución, que entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.

Dada en la ciudad de Lima, Perú, a los treinta días del mes de julio de mil novecientos noventa y siete.

RODRIGO ARCAJA SMITH JAIME CORDOBA ZULOAGA

ANEXO

Requisitos Específicos de Origen para las materias textiles y sus manufacturas de los Capítulos 50 a 63, que se indican a continuación

CAPITULO 50	Seda.
50.07	Un cambio a la partida 50.07 de cualquier partida, excepto de las partidas 50.04 a 50.06.
CAPITULO 51	Lana y pelo fino u ordinario; hilados y tejidos de crin.
51.11-51.13	Un cambio a las partidas 51.11 a 51.13 de cualquier partida fuera del grupo, excepto de las partidas 51.06 a 51.10.
CAPITULO 52	Algodón.
52.08-52.12	Un cambio a las partidas 52.08 a 52.12 de cualquier partida fuera del grupo, excepto de las partidas 52.04 a 52.07.
CAPITULO 53	Las demás fibras textiles vegetales; hilados de papel y tejidos de hilados de papel.
53.09-53.11	Un cambio a las partidas 53.09 a 53.11 de cualquier partida fuera del grupo, excepto de las partidas 53.06 a 53.08.
CAPITULO 54	Filamentos sintéticos o artificiales.
54.07-54.08	Un cambio a las partidas 54.07 a 54.08 de cualquier otra partida fuera del grupo, excepto de las partidas 54.01 a 54.06.
CAPITULO 55	Fibras sintéticas o artificiales discontinuas.
55.06-55.07	Un cambio a las partidas 55.06 a 55.07 de cualquier otro capítulo.
55.12-55.16	Un cambio a las partidas 55.12 a 55.16 de cualquier otra partida fuera del grupo, excepto de las partidas 55.08 a 55.11.
CAPITULO 56	Guata, fieltro, y telas sin tejer; hilados especiales; cordeles, cuerdas y cordajes; artículos de cordelería.
56.04-56.09	Un cambio a las partidas 56.04 a 56.09 de cualquier otra partida fuera del grupo, excepto de las partidas 50.04 a 50.06, 51.06 a 51.10, 52.04 a 52.07, 53.06 a 53.08, 54.01 a 54.06, 55.08 a 55.11. Cuando se utilicen materiales no originarios, además del cambio de partida arancelaria, el valor CIF del componente importado no deberá ser superior al 50% del valor FOB del producto resultante. En el caso de Bolivia y Ecuador, el valor CIF del componente importado no deberá ser superior al 60% del valor FOB del producto resultante.
CAPITULO 57	Alfombras y demás revestimientos para el suelo, de materias textiles.
57.01-57.05	Un cambio a las partidas 57.01 a 57.05 de cualquier otra partida fuera del grupo, excepto de las partidas 50.04 a 50.06, 51.06 a 51.10, 52.04 a 52.07, 53.06 a 53.08, 54.01 a 54.06, 55.08 a 55.11. Cuando se utilicen materiales no originarios, además

- del cambio de partida arancelaria, el valor CIF del componente importado no deberá ser superior al 50% del valor FOB del producto resultante. En el caso de Bolivia y Ecuador, el valor CIF del componente importado no deberá ser superior al 60% del valor FOB del producto resultante.
- CAPITULO 58 Tejidos especiales; superficies textiles con pelo insertado; encajes; tapicería; pasamanería; bordados.**
- 58.01-58.11 Un cambio a las partidas 58.01 a 58.11 de cualquier otra partida fuera del grupo, excepto de las partidas 50.04 a 50.06, 51.06 a 51.10, 52.04 a 52.07, 53.06 a 53.08, 54.01 a 54.06, 55.08 a 55.11. Cuando se utilicen materiales no originarios, además del cambio de partida arancelaria, el valor CIF del componente importado no deberá ser superior al 50% del valor FOB del producto resultante. En el caso de Bolivia y Ecuador, el valor CIF del componente importado no deberá ser superior al 60% del valor FOB del producto resultante.
- CAPITULO 59 Tejidos impregnados, recubiertos, revestidos o estratificados; artículos técnicos de materias textiles.**
- 59.03 y 59.06 Un cambio a las partidas 59.03 y 59.06 de cualquier otro capítulo. Cuando se utilicen materiales no originarios, además del cambio de partida arancelaria, el valor CIF del componente importado no deberá ser superior al 50% del valor FOB del producto resultante. En el caso de Bolivia y Ecuador, el valor CIF del componente importado no deberá ser superior al 60% del valor FOB del producto resultante.
- CAPITULO 60 Géneros de punto.**
- 60.01-60.02 Un cambio a las partidas 60.01 a 60.02 de cualquier otro capítulo, excepto de las partidas 50.04 a 50.06, 51.06 a 51.10, 52.04 a 52.07, 53.06 a 53.08, 54.01 a 54.06, 55.08 a 55.11. Cuando se utilicen hilados no producidos en la Subregión, además del cambio de partida arancelaria, el valor CIF del componente importado no deberá ser superior al 50% del valor FOB del producto resultante. En el caso de Bolivia y Ecuador, el valor CIF del componente importado no deberá ser superior al 60% del valor FOB del producto resultante.
- CAPITULO 61 Prendas y complementos (accesorios) de vestir, de punto.**
- Nota: La regla del cambio de clasificación arancelaria se exigirá sólo al material que otorgue el carácter esencial para la clasificación arancelaria del bien y tal material deberá satisfacer los requisitos de cambio arancelario establecidos en la regla para el bien al cual se determina el origen.
- 61.01-61.17 Un cambio a las partidas 61.01 a 61.17 de cualquier otro capítulo, excepto de las partidas 50.07, 51.11 a 51.13, 52.08 a 52.12, 53.09 a 53.11, 54.07 a 54.08, 55.12 a 55.16 ó Capítulo 60. (*)
- CAPITULO 62 Prendas y complementos (accesorios) de vestir, excepto los de punto.**
- Nota: La regla del cambio de clasificación arancelaria se exigirá sólo al material que otorgue el carácter esencial para la clasificación arancelaria del bien y tal material deberá satisfacer los requisitos de cambio arancelario establecidos en la regla para el bien al cual se determina el origen.
- 62.01-62.17 Un cambio a las partidas 62.01 a 62.17 de cualquier otro capítulo, excepto de las partidas 50.07, 51.11 a 51.13, 52.08 a 52.12, 53.09 a 53.11, 54.07 a 54.08, 55.12 a 55.16, 58.01 a 58.02. (*)
- CAPITULO 63 Los demás artículos textiles confeccionados; conjuntos o surtidos; prendería y trapos.**

Nota: La regla del cambio de clasificación arancelaria se exigirá sólo al material que otorgue el carácter esencial para la clasificación arancelaria del bien y tal material deberá satisfacer los requisitos de cambio arancelario establecidos en la regla para el bien al cual se determina el origen.

63.01-63.08

Un cambio a las partidas 63.01 a 63.08 de cualquier otro capítulo, excepto de las partidas 50.07, 51.06 a 51.13, 52.04 a 52.12, 53.06 a 53.11, 58.01 a 58.02, 54.07 a 54.08, 55.08 a 55.16, Capítulo 60. (*)

(*) Alternativamente al requisito específico de origen establecido en la presente Resolución, para los productos comprendidos en los Capítulos 61, 62 y 63, sólo hasta la fecha en que el margen de preferencia en el comercio entre el Perú y los demás Países Miembros alcance el nivel de 60% del programa de desgravación arancelaria, cuando se utilicen tejidos no originarios, además del cambio de partida arancelaria, el valor CIF del componente importado no deberá ser superior al 50% del valor FOB del producto resultante. En el caso del Ecuador, el valor CIF del componente importado no deberá ser superior al 60% del valor FOB del producto resultante.

Anexo 8

Acuerdo de Requisitos Específicos de Origen del ACE No. 38 Peru – Chile

Apéndice N° 1

Normas Específicas de Origen

I. Reglas de Interpretación

1. La regla aplicable a un código arancelario tendrá prioridad sobre la regla aplicable a la subpartida o partida arancelaria que comprende a ese código. Asimismo, la regla aplicable a una subpartida tendrá prioridad sobre la regla aplicable a la partida que la comprende.
2. Un requisito de cambio de clasificación se aplica solamente a los insumos no originarios.

II. Normas Específicas de Origen del Sector Textil - Confección

Las Normas Específicas de Origen del Sector Textil - Confección se aplican a la Sección XI - Materias Textiles y sus Manufacturas (Capítulo 50 a 63).

CAPITULO 50 **Seda**

- 50.01-50.03 Un cambio a la partida 50.01 a 50.03 de cualquier otro capítulo.
- 50.04-50.06 Un cambio a la partida 50.04 a 50.06 de cualquier partida fuera del grupo, excepto de la partida 51.06 a 51.10 ó 52.05 a 52.06 o partida 55.08 a 55.11.
- 50.07 Un cambio a la partida 50.07 de cualquier partida fuera del grupo, excepto de la partida 51.06 a 51.10, 52.05 a 52.06 ó 55.09 a 55.11.

CAPITULO 51 **Lana y pelo fino u ordinario; hilados y tejidos de crin.**

- 51.01-51.05 Un cambio a la partida 51.01 a 51.05 de cualquier otro capítulo.
- 51.06-51.13 Un cambio a la partida 51.06 a 51.13 de cualquier partida fuera del grupo, excepto de la partida 52.05 a 52.06 ó 55.09 a 55.11.

CAPITULO 52 **Algodón.**

- 52.01-52.03 Un cambio a la partida 52.01 a 52.03 de cualquier otro capítulo.
- 52.04-52.12 Un cambio a la partida 52.04 a 52.12 de cualquier partida fuera del grupo, excepto de la partida 51.06 a 51.10 ó 55.09 a 55.11.

CAPITULO 53 **Las demás fibras textiles vegetales; hilados de papel y tejidos de hilados de papel.**

- 53.01-53.05 Un cambio a la partida 53.01 a 53.05 de cualquier otro capítulo.
- 53.06-53.08 Un cambio a la partida 53.06 a 53.08 de cualquier partida fuera del grupo.
- 53.09 Un cambio a la partida 53.09 de cualquier otra partida, excepto de la partida 51.06 a 51.10, 52.05 a 52.06, 53.06 a 53.08 ó 55.09 a 55.11.
- 53.10-53.11 Un cambio a la partida 53.10 a 53.11 de cualquier partida fuera del grupo, excepto de la partida 53.06 a 53.08.

CAPITULO 54 Filamentos sintéticos o artificiales.

- 54.01-54.06 Un cambio a la partida 54.01 a 54.06 de cualquier otro capítulo.
- 54.07-54.08 Un cambio a la partida 54.07 a 54.08 de cualquier otra partida fuera del grupo, excepto de la partida 51.06 a 51.10, 52.05 a 52.06 ó 55.09 a 55.11.
- 5407.20.00 Un cambio al código 5407.20.00 de cualquier otro capítulo.

CAPITULO 55 Fibras sintéticas o artificiales discontinuas.

- 55.01-55.07 Un cambio a la partida 55.01 a 55.07 de cualquier otro capítulo.
- 55.08-55.16 Un cambio a la partida 55.08 a 55.16 de cualquier otro partida fuera del grupo, excepto de la partida 51.06 a 51.10 ó 52.05 a 52.06.

CAPITULO 56 Guata, fieltro, y telas sin tejer; hilados especiales; cordeles, cuerdas y cordajes; artículos de cordelería.

- 56.01-56.09 Un cambio a la partida 56.01 a 56.09 de cualquier otro capítulo, excepto de la partida 51.06 a 51.13, 52.04 a 52.12, 53.07 a 53.08, 53.10 a 53.11, 54.07 a 54.08 ó 55.12 a 55.16.

CAPITULO 57 Alfombras y demás revestimientos para el suelo, de materias textiles.

- 57.01-57.05 Un cambio a la partida 57.01 a 57.05 de cualquier otro capítulo, excepto de la partida 51.06 a 51.13, 52.05 a 52.12, 53.08, 53.10 a 53.11, 54.07 a 54.08 ó 55.09 a 55.16.

CAPITULO 58 Tejidos especiales; superficies textiles con pelo insertado; encajes; tapicería; pasamanería; bordados.

- 58.01-58.11 Un cambio a la partida 58.01 a 58.11 de cualquier otro capítulo, excepto de la partida 51.06 a 51.13, 52.05 a 52.12, 53.08, 53.10 a 53.11, 54.07 a 54.08 ó 55.09 a 55.16.

CAPITULO 59 Tejidos impregnados, recubiertos, revestidos o estratificados; artículos técnicos de materias textiles.

- 59.01-59.11 Un cambio a la partida 59.01 a 59.11 de cualquier otro capítulo, excepto de la partida 51.06 a 51.13, 52.05 a 52.12, 53.08, 53.10 a 53.11, 54.07 a 54.08 ó 55.09 a 55.16

CAPITULO 60 Géneros de punto.

- 60.01-60.02 Un cambio a la partida 60.01 a 60.02 de cualquier otro capítulo, excepto de la partida 51.06 a 51.13, 52.05 a 52.12, 53.07 a 53.11, 54.07 a 54.08 ó 55.09 a 55.16.

CAPITULO 61 Prendas y complementos (accesorios) de vestir, de punto.

Nota: Con el propósito de determinar el origen de un bien de este capítulo, la regla aplicable para tal bien deberán cumplirla tanto el material que otorgue el carácter esencial para la clasificación arancelaria del bien como el forro visible, y dichos materiales deberán satisfacer los requisitos de cambio arancelario establecidos en la regla para el bien al cual se determina el origen.

- 61.01-61.17 Un cambio a la partida 61.01 a 61.17 de cualquier otro capítulo, excepto de la partida 51.06 a 51.13, 52.04 a 52.12, 53.06 a 53.11, 54.01, 54.07 a 54.08, 55.08 a 55.16 ó capítulo 60, siempre y cuando el bien esté tanto cortado (o tejido a forma), como cosido o de otra manera ensamblado en territorio de una o más de las Partes.

CAPITULO 62 Prendas y complementos (accesorios) de vestir, excepto los de punto.

Nota: Con el propósito de determinar el origen de un bien de este capítulo, la regla aplicable para tal bien deberán cumplirla tanto el material que otorgue el carácter esencial para la clasificación arancelaria del bien como el forro visible y dichos materiales deberán satisfacer los requisitos de cambio arancelario establecidos en la regla para el bien al cual se determina el origen.

62.01-62.17 Un cambio a la partida 62.01 a 62.17 de cualquier otro capítulo, excepto de la partida 51.06 a 51.13, 52.04 a 52.12, 53.06 a 53.11, 54.01, 54.07 a 54.08, 55.08 a 55.16 ó capítulo 60, siempre y cuando el bien esté tanto cortado (o tejido a forma), como cosido o de otra manera ensamblado en territorio de una o más de las Partes.

CAPITULO 63 Los demás artículos textiles confeccionados; conjuntos o surtidos; prendería y trapos.

Nota: Con el propósito de determinar el origen de un bien de este capítulo, la regla aplicable para tal bien deberán cumplirla tanto el material que otorgue el carácter esencial para la clasificación arancelaria del bien como el forro visible y dichos materiales deberán satisfacer los requisitos de cambio arancelario establecidos en la regla para el bien al cual se determina el origen.

63.01-63.10 Un cambio a la partida 63.01 a 63.10 de cualquier otro capítulo, excepto de la partida 51.06 a 51.13, 52.04 a 52.12, 53.06 a 53.11, 54.01, 54.07 a 54.08, 55.08 a 55.16 ó capítulo 60, siempre y cuando el bien esté tanto cortado (o tejido a forma), como cosido o de otra manera ensamblado en territorio de una o más de las Partes.

6305.31.00 Un cambio al código 6305.31.00 de cualquier otro capítulo, excepto del capítulo 54 (aplicable sólo a sacos de polipropileno).

III. Excepciones a las Normas Específicas de Origen del Sector Textil - Confecciones

1. Los hilados, hilos, telas o tejidos que no se produzcan en los países signatarios, podrán provenir de terceros países, cuando se utilicen como insumos para manufacturar una mercancía que pueda acogerse a los beneficios de este Acuerdo. Para este efecto se acordó un listado común entre las partes, el que se detalla en la parte final del presente Apéndice. Este listado será revisado anualmente o cuando una de las partes lo solicite, con el objetivo de agregar o retirar productos.
2. En los casos de oferta transitoriamente insuficiente de hilados, hilos, telas o tejidos, previa comprobación fehaciente y autorización expresa, éstos podrán provenir de terceros países, cuando se utilicen como insumos para manufacturar una mercancía que pueda acogerse a los beneficios de este Acuerdo.
 - 2.1 Las comprobaciones de las producciones insuficientes antes mencionadas, podrán ser solicitadas por cualquier exportador y corresponderán a las entidades gremiales representativas de los países signatarios, es decir por Chile el Instituto Textil de Chile y por Perú la Sociedad Nacional de Industrias. La entidad gremial correspondiente deberá absolver la consulta dentro de los 15 días hábiles de recibida, de no emitirse respuesta en dicho plazo se dará por aprobado el abastecimiento insuficiente alegado. A su vez las entidades gremiales antes mencionadas informarán en cada caso a su organismo nacional competente.
 - 2.2 Las representaciones gremiales tomarán en cuenta los criterios comerciales convencionales establecidos para cada caso, tales como la solicitud y aceptación formal de un pedido, la descripción y especificaciones técnicas del producto requerido, la remisión de muestras, la solicitud de apertura de cartas de crédito u otro documento de compromiso de pago que sea aceptable por las partes, etc. No se podrá invocar insuficiencia si no se ha solicitado el abastecimiento con la debida anticipación.
 - 2.3 La consulta para la determinación de producción insuficiente, deberá ser presentada con una anticipación mínima de 120 días a la fecha prevista de exportación del tejido o la confección resultante. Dicha consulta deberá contener como mínimo los siguientes datos del producto cuya certificación de abastecimiento insuficiente

se solicita: código arancelario, descripción, especificaciones técnicas y volumen requerido. Asimismo, se incluirá una muestra del hilado, hilo, tela o tejido de que se trate.

- 2.4 De no existir consenso en esta materia, la determinación de insuficiencia alegada estará a cargo de la Comisión Administradora, conforme a lo establecido en el Artículo 7° del Anexo N° 8 del Capítulo sobre Solución de Controversias del presente Acuerdo.
3. Los tejidos y confecciones que se elaboren con los insumos provenientes de terceros países, por las causales establecidas en los párrafos 1 y 2, podrán calificar origen siempre y cuando el valor CIF de los insumos no originarios, no supere el 40% del valor FOB de los correspondientes tejidos o confecciones resultantes; es decir, un valor agregado en los países signatarios, no menor del 60% del valor FOB de exportación de la mercancía final.

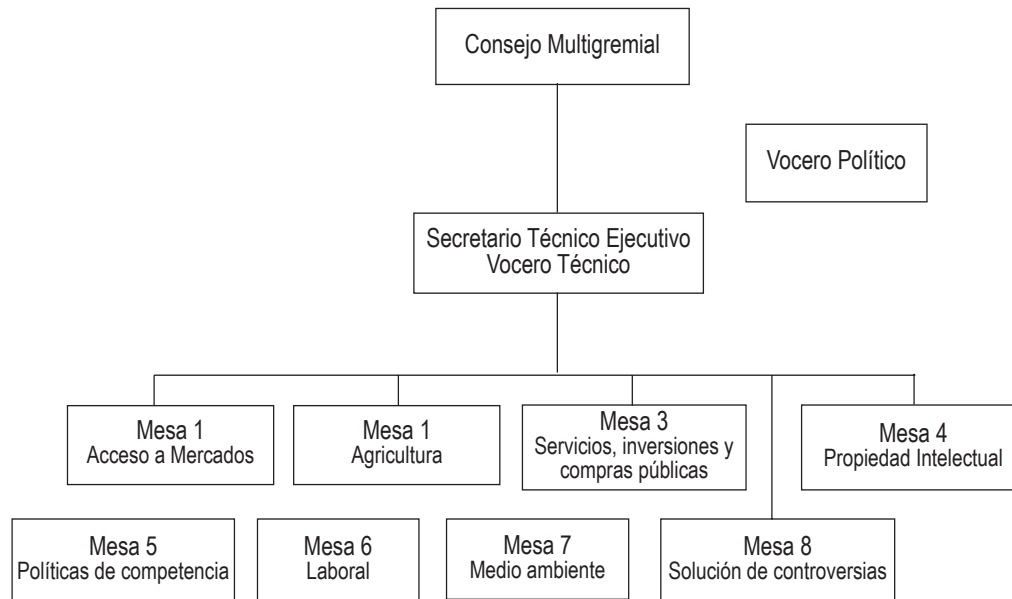
En el recuadro “observaciones” del certificado de origen, deberá indicarse que los hilados, hilos, telas o tejidos, según corresponda, se acogen al presente régimen.

Anexo 9

Requisitos específicos de origen Perú, Colombia, Venezuela y Brasil (Ejemplo Parcial)

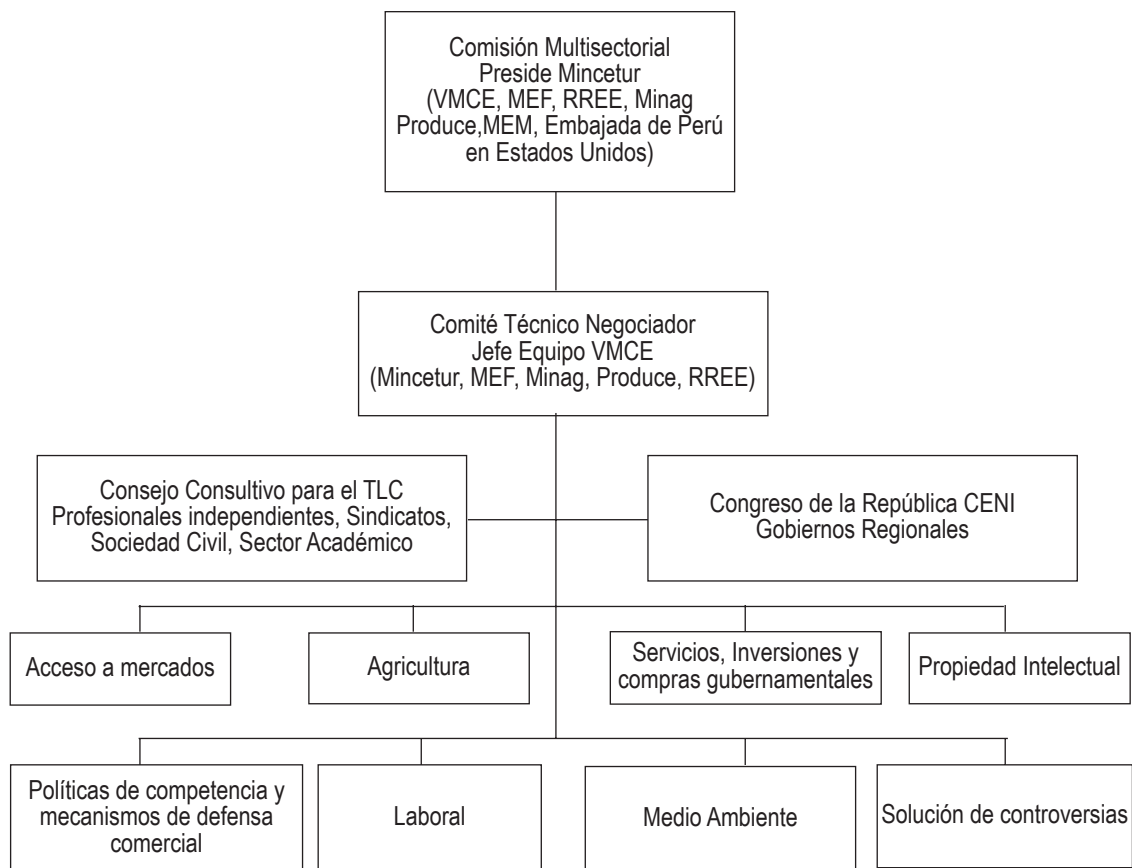
NALADIS A	Parte que debe cumplir el Requisito de Origen	Requisito Específico de Origen
51111100	PE y BR	Tejidos a partir de hilados elaborados en las Partes Signatarias.
51111900	PE y BR	Tejidos a partir de hilados elaborados en las Partes Signatarias.
51112010	PE y BR	Tejidos a partir de hilados elaborados en las Partes Signatarias.
51112020	PE y BR	Tejidos a partir de hilados elaborados en las Partes Signatarias.
51113010	PE y BR	Tejidos a partir de hilados elaborados en las Partes Signatarias.
51113020	PE y BR	Tejidos a partir de hilados elaborados en las Partes Signatarias.
51119000	PE y BR	Tejidos a partir de hilados elaborados en las Partes Signatarias.
51121100	VE, PE y BR	Tejidos a partir de hilados elaborados en las Partes Signatarias.
51121900	VE, PE y BR	Tejidos a partir de hilados elaborados en las Partes Signatarias.
51122010	PE y BR	Tejidos a partir de hilados elaborados en las Partes Signatarias.
51122020	PE y BR	Tejidos a partir de hilados elaborados en las Partes Signatarias.
51123010	PE y BR	Tejidos a partir de hilados elaborados en las Partes Signatarias.
51123020	PE y BR	Tejidos a partir de hilados elaborados en las Partes Signatarias.
51129000	PE y BR	Tejidos a partir de hilados elaborados en las Partes Signatarias.
52051110	PE y BR	Hilados en las Partes Signatarias.
52051190	PE y BR	Hilados en las Partes Signatarias.
52051210	PE y BR	Hilados en las Partes Signatarias.
52051290	PE y BR	Hilados en las Partes Signatarias.
52051310	PE y BR	Hilados en las Partes Signatarias.
52051390	PE y BR	Hilados en las Partes Signatarias.
52051410	PE y BR	Hilados en las Partes Signatarias.
52051490	PE y BR	Hilados en las Partes Signatarias.
52051510	PE y BR	Hilados en las Partes Signatarias.
52051590	PE y BR	Hilados en las Partes Signatarias.
52052110	PE y BR	Hilados en las Partes Signatarias.
52052190	PE y BR	Hilados en las Partes Signatarias.
52052210	PE y BR	Hilados en las Partes Signatarias.
52052290	PE y BR	Hilados en las Partes Signatarias.
52052310	PE y BR	Hilados en las Partes Signatarias.
52052390	PE y BR	Hilados en las Partes Signatarias.
52052410	PE y BR	Hilados en las Partes Signatarias.
52052490	PE y BR	Hilados en las Partes Signatarias.
52052510	PE y BR	Hilados en las Partes Signatarias.
52052590	PE y BR	Hilados en las Partes Signatarias.
52053110	PE y BR	Hilados en las Partes Signatarias.
52053190	PE y BR	Hilados en las Partes Signatarias.
52053210	PE y BR	Hilados en las Partes Signatarias.
52053290	PE y BR	Hilados en las Partes Signatarias.
52053410	PE y BR	Hilados en las Partes Signatarias.
52053510	PE y BR	Hilados en las Partes Signatarias.

Anexo 10



Fuente: CENI

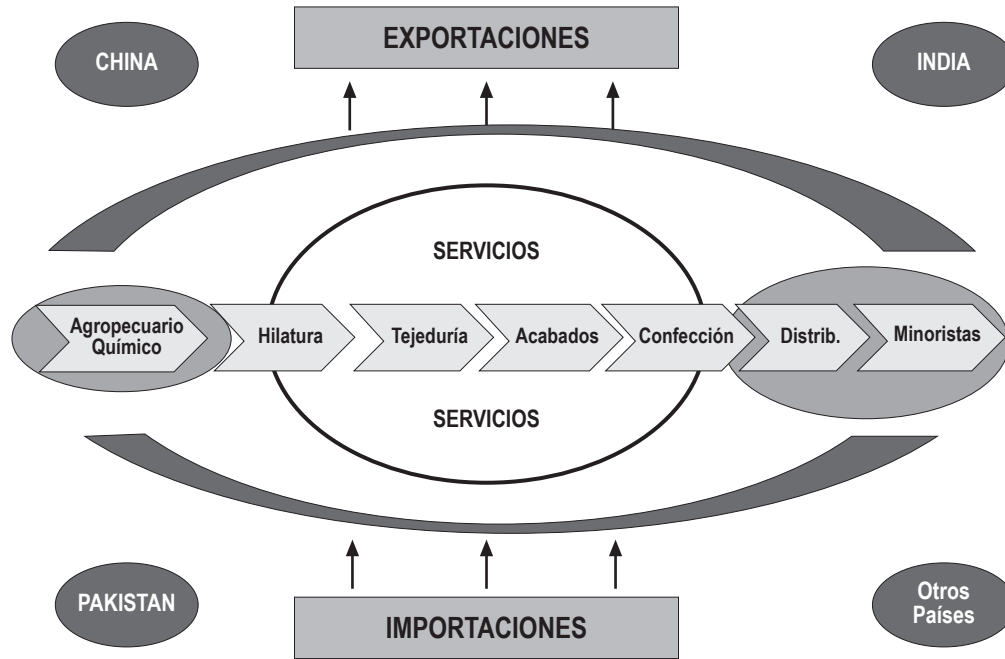
Anexo 11



Fuente: MINCETUR

Anexo 12

Cadena de Valor del Sector Textil - Confección del Perú



Anexo 13

Logros obtenidos en la negociación de origen textil – confección

Al final de este importante proceso, el sector público, es decir los negociadores, quedaron con la satisfacción de haber logrado un acuerdo que fue inmediatamente celebrado y felicitado, especialmente por el sector textil peruano, de lejos uno de los sectores ganadores netos del proceso.

En términos resumidos y concretos, ciñéndonos específicamente a la Mesa Textil y a los requisitos específicos de origen de dicho sector, se logró lo siguiente:

- Exceptuar del trato nacional a la importación de ropa y calzado usados con lo cual se consolidó la prohibición vigente en el Perú.
- Se consolidó el acceso de las prendas de vestir a USA, sin pago de aranceles, sin limitaciones de cuotas y por tiempo ilimitado.
- Se logró el acceso sin pago de aranceles, para el resto de productos de la Cadena (Fibras, filamentos, hilados, tejidos y otras confecciones textiles, que estaban excluidos del ATPDEA).
- Se acordó un esquema de salvaguardia textil, que principalmente consiste en:
 - Un mecanismo que sólo se podrá invocar durante los primeros 5 años de vigencia del APC, siempre y cuando se demuestre que como resultado de la eliminación de aranceles, se presenta un incremento inusitado en el volumen de las exportaciones de una Parte, de tal forma que dichas exportaciones causen o amenacen causar daño al mercado doméstico de la Parte importadora, en un producto directamente competidor.
 - Restitución automáticamente del arancel vigente para terceros países o el notificado entre las Partes, el que sea mayor.
 - La medida solo podrá aplicarse por 2 años, prorrogable por un año adicional y no puede aplicarse dos veces al mismo producto.
 - La Parte que aplica la medida deberá compensarla con una preferencia equivalente a la que está retirando por tal efecto.
 - No se podrá aplicar al mismo tiempo la salvaguardia textil u otra medida de efecto equivalente, ya sea en el marco del APC o de la OMC.
- Se acordó un sistema de Cooperación Aduanera muy ambicioso y efectivo:
 - El propósito es que mediante la aplicación de este mecanismo se realice un estricto control de los requisitos específicos de origen, evitando la triangulación de mercancías textiles y/o prendas de vestir que pretendan beneficiarse irregularmente de la reducción arancelaria acordada en el APC.
 - Considera un procedimiento de verificación del origen, que permitirá realizar visitas de inspección, multas y sanciones de ser el caso. Asimismo las Partes de han comprometido en cooperar técnicamente entre si, de tal forma que se permita la inmediata puesta en marcha del sistema de verificación.
- Para los insumos textiles de producción insuficiente o no producidos, se acordó un sistema denominado Lista de Poco Abasto, cuyas características son:
 - Que se permite que los insumos textiles, ya sean las fibras, hilados o tejidos no producidos o de producción insuficiente en la Región conformada por EE.UU., puedan incorporarse en un producto textil o confección de exportación en el marco del APC, sin que ello impida la calificación de origen de la mercancía.

- Se ha establecido un mecanismo expeditivo y predecible, el cual será administrado por los Estados Unidos de América.
- La solicitud de inclusión de mercancías se absolverá después de 30 días útiles de presentada, con posibilidad de extenderla por 14 días útiles adicionales.
- Si no se recibe información en contrario, en el lapso de los 30 primeros días, a los 15 días de vencido dicho plazo se aplicará silencio administrativo positivo.
- Se podrán aplicar límites cuantitativos de importación desde terceros países, a las mercancías contenidas en la Lista de Poco Abasto. Estos límites o su eliminación (importación irrestricta) pueden hacerse dentro de los 6 meses.
- La eliminación de mercancías de la lista o la aplicación de restricciones cuantitativas, sólo podrá realizarse previa demostración de la producción suficiente y sólo se podrá solicitar después de 6 meses de incorporada la mercancía en la lista.
- EE.UU. se pronunciará después de 30 días útiles y esta determinación entrará en vigor después de 6 meses.
- Se ha acordado una primera Lista de Poco Abasto, que será común para Perú y Colombia para un ámbito de 21 subpartidas arancelarias, las cuales pueden provenir de terceros países.
- Respecto a los requisitos específicos de origen propiamente dichos, estos se resumen de la siguiente manera:
 - Los hilados y tejidos de punto, deben ser elaborados a partir de fibras regionales (Fiber Forward).
 - Los tejidos planos y Confecciones deben ser elaborados a partir de hilados regionales (Yarn Forward); es decir que en este caso las fibras pueden ser provenientes de terceros países.
 - Los filamentos elastoméricos deben ser regionales. Este condicionamiento no se aplica a los tejidos angostos de la partida 60.02 (cuellos y puños) ni a los de la subpartida 5806.20 (cintas) que emplean dichos filamentos en gran proporción.
 - Los hilos de coser para las confecciones deben ser regionales, excepto el hilo de coser de fibras sintéticas o artificiales discontinuas (partida 55.08), que puede ser procedente de terceros países.
 - Los filamentos de Nylon al igual que el ATPDEA pueden venir de México, Canadá e Israel, sin restricciones a la calificación de origen.
 - Los tejidos para bolsillos y pretinas de las prendas de vestir deben ser originarios de la Región, al igual que el ATPDEA.
 - Las entretelas pueden provenir de terceros países.
 - Los tejidos internos, que no sean forros, ni telas para bolsillos ni pretinas, pueden venir de terceros países.
 - Los avíos pueden provenir de terceros países.
- Como reglas de excepción o de “de minimis”, se acordó que salvo las excepciones puntuales expresamente señaladas, hasta el 10% sobre el peso de la prenda o del producto textil que se exporte puede provenir de terceros países.
- Para el caso de juegos o surtidos se permite incorporar de terceros países hasta el 10% del valor ajustado total de la mercancía de exportación (ejemplo: conjunto de pantalón y camisa que pueden llevar un sombrero, donde el sombrero o gorro es la mercancía que califica para el 10% del valor como excepción a la regla).
- En el caso de productos textiles y confecciones artesanales y folclóricos, estos podrán ingresar a los EE.UU. con la sola certificación como tales, por parte de la autoridad competente de las Partes y sin condicionamientos de origen.

Bibliografía

1. Informe Final presentado por la Secretaría Técnica Ejecutiva del CENI a la Corporación Andina de Fomento. Gestión realizada entre Mayo 2004 y Diciembre 2005.
2. Informe General del Secretaría Técnica Ejecutiva, de la XIV Ronda de Negociaciones del TLC Andinos – EUA, Washington, 14 al 22 de noviembre del 2005.
3. Informe Final del Comité Textil de la Sociedad Nacional de Industrias, sobre la Ronda de Negociación del TLC Peru, Colombia, Ecuador con los Estados Unidos de América, realizada los días 14 al 22 de noviembre del 2005 y 04 al 05 de diciembre del 2005.
4. Acuerdo de Promoción Comercial – APC suscrito entre el Perú y los Estados Unidos de América: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú.
5. Reglamento a los artículos 6-19 al 6-25 del Tratado de Libre Comercio entre México, Guatemala, El Salvador y Honduras: Versión actualizada al 25 de mayo del 2007.
6. Reglamento a los artículos 5-20 al 5-26 del emitido por el Comité de Integración Regional del Tratado de Libre Comercio celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica: San José de Costa Rica, 01 de marzo de 1999.
7. Página Web de ALADI: www.aladi.org.
8. Página Web de la Comunidad Andina: www.comunidadandina.org.
9. Página Web de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria del Perú: www.sunat.gob.pe.
10. Página Web de la Secretaría de Economía de México: www.economia.gob.mx.

III. Alianza entre el Sector Público y el Sector Privado: factor decisivo en la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos

Claudia Puentes Riaño

1. Antecedentes

1.1. Antecedentes del estudio

El 22 de noviembre de 2007 se firmó en Washington el tratado de libre comercio entre Colombia y los Estados Unidos. Las negociaciones formales iniciaron en mayo de 2004 y tuvieron un desarrollo mucho más largo de lo inicialmente planeado.

La negociación con Estados Unidos fue apoyada de manera entusiasta por algunos sectores de la sociedad y también, con el mismo entusiasmo, atacada desde otros sectores. Independientemente de si la posición era a favor o en contra, nunca antes una negociación comercial había despertado tanta atención o interés en Colombia como la negociación del TLC con los Estados Unidos. Este interés movilizó a muchos sectores de la sociedad a la acción e incentivó a las fuerzas vivas del país a pensar sobre el futuro y las condiciones de competitividad de Colombia.

Además de las prevenciones netamente ideológicas de algunos sectores, al interior del sector privado existían grandes temores hacia la integración comercial de los Estados Unidos. Las discusiones llevaron a plantear que el problema no era tener un TLC con los Estados Unidos, el problema era tener un **mal** TLC. Dicho de otro modo, un TLC bien negociado era visto como una herramienta eficaz para el crecimiento económico del país, mientras que un acuerdo mal negociado amenazaba el aparato productivo nacional.

Colombia necesitaba avanzar en la consolidación de su acceso privilegiado a los Estados Unidos. Estados Unidos es, por lejos, el mayor socio comercial de Colombia pues representa cerca

del 40% de su comercio exterior tanto de exportaciones como de importaciones. Si bien en diciembre de 1991 se había logrado la aprobación del ATPA y en agosto de 2002 la extensión de las preferencias en el ATPDEA, estas preferencias eran limitadas y de corto plazo. El desarrollo económico del país necesitaba incentivos de inversión y modernización de largo plazo, bajo un marco de compromisos más completo y profundo, que fuera más allá de los compromisos en materia de aranceles. Esto fue claro en las discusiones que se dieron en 2003 en las que se evaluó cómo aprovechar mejor el ATPDEA para generar más empleo.

El Gobierno Nacional, con el apoyo de la mayor parte del sector privado, tomó la decisión de buscar la negociación de un TLC con los Estados Unidos y se inició un trabajo de conversaciones con los Estados Unidos. El 18 de noviembre de 2003 se anunció que se abriría una negociación entre EEUU y Colombia y Perú, con la idea de involucrar posteriormente a Ecuador y Bolivia también¹.

En ese momento, gran parte de la opinión pública colombiana veía el TLC desde una óptica defensiva. Es decir, se sentía la necesidad de negociar de manera que se minimizara el impacto negativo en la economía nacional, entendiendo el acuerdo como un mal necesario. El anuncio del comienzo de las negociaciones era también el momento de comenzar a preparar la negociación, definir el equipo y definir qué se quería lograr.

La discusión evolucionó entonces, dejó de ser una discusión alrededor de la pregunta si negociar o no y se convirtió en discutir acerca de cómo negociar un buen acuerdo. Un acuerdo que fuera visto como positivo no sólo por el Gobierno sino por el país en general. Paralelamente, tanto al interior del Gobierno como entre los dirigentes gremiales, había una decisión política de lograr un tratado legítimo, construido a partir de consensos y no de imposiciones.

La respuesta a esta pregunta fue una profunda alianza entre el sector privado y el sector público para lograr el mejor acuerdo posible. Esta alianza se fundamentó en un principio de transparencia y en organizar e institucionalizar los canales de comunicación entre ambos sectores.

Esta alianza fue un factor fundamental para identificar los objetivos e intereses de Colombia y para lograr una negociación positiva para el país y se mantuvo, aún bajo los momentos de mayor tensión en la negociación. Gracias a esta alianza fue posible superar los momentos críticos del proceso y lograr el cierre de la negociación con un resultado legítimo, respaldado por la mayoría de la opinión pública.

La alianza público – privada no ha sido documentada aún. Si bien anteriormente, CEPAL documentó el proceso de socialización y consulta que se dio con los grupos étnicos colombianos², también con ocasión de la negociación del TLC, el ejercicio de diálogo entre el sector público y el sector privado fue mucho más amplio y cobijó otros sectores de la sociedad. Es de gran interés documentar esta experiencia pues está llena de lecciones muy oportunas para los países que están integrándose activamente a los mercados internacionales y que para hacerlo requieren profundas reformas internas y cambios en sus estructuras productivas. Por supuesto también encierra valiosas lecciones útiles para Colombia tanto en la implementación del tratado como en la negociación con otros países y en la misma formulación de la política pública.

1.2. Objetivo

El objetivo del estudio es precisamente documentar la experiencia de la alianza público – privada que se dio en Colombia con ocasión de la negociación del TLC con los Estados Unidos. En ese orden de ideas este documento recoge las motivaciones y preocupaciones que dieron lugar a esta alianza público – privada; así como los mecanismos explícitos e implícitos mediante los cuales se implementaron los compromisos de trabajar conjuntamente.

¹ Comunicado de prensa del USTR, “USTR notifies congress of intent to initiate free trade talk with Andean countries”; noviembre 18 de 2003.

² “Proceso de Socialización y Consulta con las Minorías Étnicas de Colombia en el Marco de una Negociación Comercial”; Sánchez, Esther; CEPAL, junio de 2006.

Adicionalmente se incluirá un análisis de las áreas en las que la interacción público – privada será necesaria para la implementación y el aprovechamiento del tratado. En particular, este documento analizará la importancia de mantener esquemas de coordinación público – privada al más alto nivel de manera que el país tenga una visión compartida de desarrollo. El TLC, como otros instrumentos comerciales, es un instrumento y no un fin en sí mismo. La coordinación permanente entre el sector público y privado será fundamental para mantener el foco en una visión de país para cuyo logro el TLC es una herramienta necesaria. Así mismo, abrir el país a una mayor competencia implica grandes retos en materia de competitividad y superar estos retos requiere coordinación público – privada para orientar la priorización del gasto público, diseñar la infraestructura adecuada al perfil económico del país, promover la mejora en inversión y capital humano que el mercado internacional requiere, entre otros. Esta coordinación requiere instrumentos institucionales adecuados al reto, muchos de los cuales se comenzaron a gestar durante la alianza público – privada descrita en este documento. Finalmente, se analizarán los temas puntuales en los que las alianzas público – privadas son necesarias para una adecuada implementación del acuerdo.

1.3. Metodología

La alianza público – privada objeto del presente documento ha sido hasta ahora inédita. Documentar esta experiencia implicó recoger información de quienes fueron los protagonistas en gestar esta alianza, implementar los compromisos y mantenerlos a lo largo de toda la negociación.

Para el desarrollo de este trabajo se recogió información del archivo de la negociación del TLC como reportes de asistencia a los eventos, normas en las que se recogieron las reglas de juego acordadas, matrices de asuntos de intereses, entre otros. Se analizaron también presentaciones y documentos utilizados por el sector privado para estructurar su organización. Finalmente, se complementó esta información con entrevistas en profundidad³ a personas que estuvieron directamente involucradas en la gestación y desarrollo de esta alianza público – privada.

2. Negociaciones comerciales de Colombia con otros países

El acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos no era la primera experiencia en negociaciones comerciales de Colombia, sin embargo ha sido la única que ha movilizado el interés de la opinión pública nacional de manera importante.

La economía colombiana ha venido experimentando un cambio en su política comercial, que obedece también a un cambio en su modelo económico. A partir de 1989 inició un proceso de internacionalización de su economía, luego de más de una década bajo una política comercial de sustitución de importaciones y protección a sectores considerados como sensibles. En los noventa se inicia un proceso de reducción de aranceles generalizado, se implantan grandes reformas económicas y se reactiva la negociación de tratados comerciales (Ramírez, 2007).

La Comunidad Andina de Naciones evolucionó de un esquema de integración cerrada hacia un modelo de integración abierta (Ramírez, 2007). En la medida de lo posible, se buscó lograr negociaciones en bloque como fue el caso CAN – MERCOSUR. En otros, los países se apartaron de la CAN con el compromiso de mantener permanentemente informados a los demás socios y atender sus sensibilidades.

³ Para el desarrollo de este documento se entrevistaron la siguientes personas: Hernando José Gómez Restrepo, Jefe Negociador de Colombia; Luis Carlos Villegas, Presidente del Consejo Gremial Nacional y Presidente de la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI); Rafael Mejía, Vice-presidente del Consejo Gremial Nacional y Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia; Juan Carlos Elorza, Secretario Técnico del Consejo Gremial Nacional; Juan Carlos Botero, Director de la Oficina de Asuntos Legales Internacionales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Javier Gamboa, Negociador de Propiedad Intelectual y Alfonso Rodríguez, Consultor de Agenda Interna.

En los noventa se logró negociar el G3, acuerdo comercial entre Colombia, México y Venezuela (1994) con resultados muy positivos reflejados especialmente en el aumento del comercio entre Colombia y Venezuela. Fue precisamente por esta misma época que Estados Unidos firmó el NAFTA con México y Canadá y en Colombia y Chile se generó la expectativa de ser parte de ese acuerdo.

Buscando esa misma complementación económica para lograr un acceso preferencial en Estados Unidos, y por supuesto buscando ampliar el acceso a mercados, en diciembre de 1993 se firmó un Acuerdo de Complementación Económica con Chile. Dicho acuerdo ha sido profundizado posteriormente con acuerdos de inversiones (2000) y convertido en un tratado de libre comercio mucho más amplio (2006)⁴.

Con los países miembros de MERCOSUR se logró un Acuerdo de Complementación Económica acordado, como se dijo, no solo por Colombia sino por la CAN en su conjunto (octubre, 2004). Este acuerdo buscó una liberalización del mercado de bienes y conservó muchas herramientas de protección de los bienes agrícolas.

La negociación del acuerdo con MERCOSUR coincidió en el tiempo con la preparación de la negociación con los Estados Unidos. Parte de los equipos humanos tanto del sector público como del sector privado coincidieron en ambas negociaciones, situación que facilitó la generación de confianza entre ambos sectores.

Las negociaciones comerciales de Colombia se desarrollaron con mecanismos de comunicación entre el sector público, vocero oficial en las negociaciones y el sector privado. Estas estructuras de comunicación aunque funcionaron no tenían una institucionalidad definida.

En las primeras negociaciones comerciales, el sector privado no tenía una representatividad fuerte y si bien se utilizaron las estructuras gremiales, la vocería del sector privado estaba atomizada, lo que condujo a que la información se presentara de manera parcializada ante el gobierno. Cada empresario exponía sus propias sensibilidades pero no existía al interior del sector privado, ni se promovió desde el sector público, la organización de la información.

La negociación con MERCOSUR fue el inicio de una vocería más organizada. Se dieron espacios en los que los empresarios exponían sus debilidades y compartían información de sus empresas. Este esquema demostró que no había problema con compartir la información y que por el contrario llegar atomizados disminuía las posibilidades de lograr un mejor acuerdo⁵.

Las estructuras de diálogo utilizadas en estas negociaciones, permitían que empresarios de manera individual expusieran ante el gobierno sus debilidades y solicitudes frente a cada una de las contra partes. No tener un esquema institucionalizado de interacción privilegiaba, en la práctica, a quienes tenían mayor acceso al gobierno.

Ninguno de los acuerdos comerciales negociados por Colombia con anterioridad al TLC con los Estados Unidos tenían la profundidad y el alcance de este último, razón por la cual tampoco despertaba tanta movilización de parte del sector privado.

Los temas de mayor sensibilidad política en la negociación con los Estados Unidos fueron los de acceso al mercado de bienes agrícolas y los de propiedad intelectual. Los acuerdos comerciales anteriores no incluyeron estos temas con la profundidad que se incluyeron en el TLC con los Estados Unidos.

De hecho, el acuerdo con MERCOSUR permite la vigencia del Mecanismo de Estabilización de Precios de la CAN e incluye una salvaguardia agrícola que para el caso de Colombia cubre a 30 subpartidas (cítricos, papa, café, harina de maíz, entre otros) y puede activarse por volumen para otras

⁴ Los textos completos de estos acuerdos fueron consultados en www.mincomercio.gov.co

⁵ Entrevista con Juan Carlos Elorza

57 subpartidas (p.e. lácteos, maíz, aceites, carne de pollo)⁶. Como se verá en el capítulo siguiente, el acuerdo con los EEUU implicaba la eliminación de este tipo de mecanismos y por supuesto generó una posición mucho más defensiva de parte del sector privado en Colombia.

En síntesis, si bien Colombia había negociado otros acuerdos comerciales en el pasado reciente, ninguno de ellos había congregado tanto interés de parte del sector público ni la sociedad civil en general; en parte porque el alcance de los acuerdos era más limitado y porque el tamaño de las economías de los países contra parte no representaba una competencia tan grande como los Estados Unidos. La interacción entre el sector público y sector privado se dio en un marco menos institucionalizado y más informal.

3. Contexto del TLC

El comercio internacional ha sido visto, históricamente como una poderosa herramienta para fomentar el crecimiento del bienestar de los pueblos. El comercio facilita la mejor asignación de recursos disponibles para las personas y desde antes de la llegada de las distintas ideologías, la intuición humana ha buscado su desarrollo. El comercio facilita el acceso a capital humano, a recursos naturales y medios de producción, elevando el nivel de bienestar de los países. De hecho, comúnmente se asocia mayor crecimiento económico con mayores niveles de integración comercial y el milagro de países como China e India se explica en parte en esta mayor integración con el resto del mundo.

Sin embargo, el comercio internacional también ha sido señalado como el causante de la explotación de los trabajadores y el medio ambiente. La discusión en torno a la liberación comercial entre los diferentes países ha sido mezclada con discusiones ideológicas en torno a la soberanía de cada país, los derechos de los trabajadores, entre otros valores. Esta mezcla entre el comercio y las ideologías ha dificultado el análisis del libre comercio como herramienta de desarrollo. Es posible lograr usar el comercio como elemento para impulsar el crecimiento económico, sin que esto signifique renunciar a la regulación que asegure el bienestar de los trabajadores y la sostenibilidad del medio ambiente. Es más, la integración comercial puede ser una herramienta para ayudar a elevar los niveles de protección laboral y ambiental pues los países con estándares más elevados tienen incentivos para monitorear el cumplimiento de éstos mismos estándares en sus socios comerciales.

La tendencia a una mayor integración es creciente, la mayor disponibilidad de bienes y servicios vía comercio electrónico y la mejor infraestructura de logística y conectividad hacen que sea casi imposible para un país abstraerse del comercio internacional. Dado que el mercado no es perfecto y que ningún país está exento de las imperfecciones de los mercados, es importante generar alianzas entre el gobierno y el sector privado de manera que se pueda diseñar cuál es el esquema de integración adecuado a las necesidades y objetivos de cada país. El esquema de integración de cada país debe ajustarse a sus valores y su visión de largo plazo y en este sentido es fundamental que tanto los objetivos como los instrumentos para lograrlos, sean discutidos y acordados de manera legítima entre el sector público y el sector privado.

Es decir, países en desarrollo como Colombia no deben desaprovechar las oportunidades de crecimiento que ofrece la integración comercial con el resto del mundo, y para lograr sus objetivos de bienestar de largo plazo deben estructurar procesos de integración muy sólidos que combinen acceso a nuevos mercados con el fortalecimiento de su estructura productiva y condiciones de competitividad. Para esto es fundamental aunar los activos tanto del gobierno como del sector privado.

Desde la época en que Estados Unidos negoció el NAFTA con México y Canadá, Colombia buscó un acceso privilegiado al mercado estadounidense por la vía de un tratado de libre comercio. Las condiciones políticas no habían hecho posible concretar esta negociación.

⁶ Documento de la Dirección de Integración, www.mincomercio.gov.co.

Sin embargo, en 1991, como parte del componente comercial del programa “Guerra contra las Drogas” implementado por Estados Unidos, se expidió el “Andean Trade Preferences Act” conocido como ATPA. Dicha ley, incluía preferencias arancelarias para más de 5,000 subpartidas para Colombia y Bolivia y posteriormente para los demás países andinos⁷. Estas preferencias estuvieron vigentes por 10 años e incentivaron el desarrollo de sectores exportadores como las flores, productos de hierro y acero, artículos de joyería y metales preciosos, entre otros.

El vencimiento del ATPA en 2001, unido a la aprobación de preferencias para los países de Centroamérica y el Caribe (especialmente hacia el sector textil y de confecciones) generaron señales de desviación de comercio que preocuparon a Colombia. Las negociaciones de un acuerdo de libre comercio hemisférico, ALCA, también habían llegado a un punto de estancamiento. Se inició entonces una ardua gestión diplomática para lograr la extensión de las preferencias tanto en tiempo como en número de partidas cubiertas.

Se logró entonces la expedición del ATPDEA en agosto de 2002, norma que otorgó preferencias hasta el 2006 y que incluyó artículos de la cadena textil confecciones, así como la mayor parte de las subpartidas de calzado.

La experiencia y la dificultad para la renovación de las preferencias evidenció la necesidad de contar con acceso privilegiado a los Estados Unidos de manera permanente para evitar que las señales de inversión sean de corto plazo y que ante el inminente vencimiento de las preferencias, el país sufriera un continuo desgaste político ante el gobierno y el Congreso de los Estados Unidos.

En 2002 y 2003 se intensificó la labor diplomática de los sectores público y privado para lograr abrir una negociación de un tratado de libre comercio con Colombia. Estados Unidos verificó con gran profundidad la disposición y la capacidad de Colombia de lograr un acuerdo en los términos acordados por ellos con otros países.

Estados Unidos, en cabeza de quien entonces era el Representante Comercial de los Estados Unidos (United States Trade Representative, USTR) y hoy preside el Banco Mundial, el señor Robert Zoellick, manifestó las características que su país consideraba necesarias para firmar un acuerdo y verificó que Colombia estuviera dispuesto a llegar a un acuerdo tan profundo. Así mismo, visitó el país y se reunió no sólo con el Gobierno sino también con el sector privado. El anuncio de apertura de las negociaciones se hizo el 18 de noviembre de 2003 y las mismas se iniciaron en mayo de 2004.

Desde antes de iniciar las negociaciones, Estados Unidos manifestó su interés de lograr un acuerdo muy profundo, en el que todos los productos incluidos llegaran a un escenario de libre comercio, lo que implicaba la eliminación de herramientas como el Mecanismo de Estabilización de Precios incluido en el acuerdo entre MERCOSUR y la CAN. Además de los acuerdos en los temas arancelarios no solo para bienes sino también para servicios, la idea era derribar también las barreras no arancelarias y lograr acuerdos en materia de inversiones, propiedad intelectual, compras públicas, asuntos laborales y ambientales entre otros. Nunca antes Colombia había hecho una negociación tan ambiciosa en términos de su alcance ni tampoco en términos del tamaño de la economía de la contraparte.

Esta nueva empresa implicó un reto nuevo para el país. La decisión de emprender una negociación de estas características implicó un profundo nivel de consultas entre el sector público y el sector privado. Si bien la gran mayoría de los exportadores eran partidarios de iniciar las negociaciones cuanto antes, el grado de profundidad del acuerdo implicaba a muchos otros sectores y por ende no era una decisión fácil. Este proceso de tomar la decisión de iniciar la negociación fue el primer ejercicio de la alianza entre sector público y sector privado en función del TLC con los Estados Unidos.

Cabe resaltar que estas negociaciones no se hicieron de forma bilateral entre Colombia y los Estados Unidos. Por el contrario, se hicieron de forma multilateral entre los países andinos (Colombia, Ecuador y Perú con Bolivia como observador) y los Estados Unidos. Venezuela, a pesar de ser

⁷ ATPA A SU ALCANCE, 2003

miembro de la CAN para entonces, nunca manifestó su interés por hacer parte de esta negociación. El carácter multilateral del proceso implicó una nueva instancia de negociación para Colombia pues no sólo era necesario llegar a acuerdos con los Estados Unidos sino que previamente era deseable lograr acuerdos con los socios andinos.

La Constitución Política de Colombia es clara en asignar la responsabilidad de las relaciones internacionales en cabeza del Presidente de la República⁸ y en esa medida le da plenas facultades y vocería para negociar un acuerdo comercial. Sin embargo, la Constitución también contempla que el Estado promueva la internacionalización bajo los principios de “equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”⁹. La verificación del cumplimiento de estos requisitos implicaba una negociación muy participativa, con el concurso de todas las fuerzas vivas y muy especialmente de los empresarios y del sector productivo¹⁰.

A todas las prevenciones por el nivel de profundidad del acuerdo y por negociar con una economía mucho más grande que la colombiana, se sumaron los ataques provenientes de grupos con ideologías contrarias a los Estados Unidos. Grupos de ciudadanos se agruparon en diferentes organizaciones no gubernamentales para oponerse a la negociación del tratado y para exponer lo que consideraban como los mayores riesgos para el país. Dentro de estas organizaciones las más significativas y vocales fueron la Red Colombiana de Acción frente al Libre Comercio y el ALCA – RECALCA¹¹ y Misión Salud¹². Esta presión política también fue importante para la implementación de múltiples mecanismos de información y transparencia.

La evidencia internacional mostraba una clara relación positiva entre integración comercial y crecimiento económico¹³. Los estudios económicos mostraban que la firma de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos implicaría un impulso al crecimiento económico de Colombia del 4% del PIB¹⁴. Sin embargo este instrumento de impulso a la economía implicaba negociar temas álgidos como eran el acceso en bienes agrícolas y profundizar los acuerdos en materia de propiedad intelectual. Claramente estos dos aspectos fueron los de mayor sensibilidad política para Colombia y así lo reconocen representantes tanto del sector público como privado.

Como ya se ha expresado en este estudio, la magnitud de la negociación y la sensibilidad económica y política del tema y de la contra parte obligaron a institucionalizar todo el proceso de interacción y construcción de la posición negociadora del país en diferentes instancias. Una vez tomada la decisión de iniciar una negociación con los Estados Unidos, el siguiente resultado de la interacción entre gobierno y sector privado fue la estructuración al interior de cada sector y entre ellos, de un esquema de diálogo fluido que permitiera exponer la información relevante con total transparencia y orden¹⁵.

⁸ Constitución Política de Colombia, Artículo 189

⁹ Constitución Política de Colombia. Artículo 226

¹⁰ En este punto vale la pena resaltar que el ordenamiento jurídico colombiano prevé un control constitucional obligatorio, automático y previo a la implementación de los tratados comerciales. Este paso ante la Corte Constitucional exige mucho mayor cuidado en el cumplimiento explícito de todos los procedimientos de consultas y transparencia exigidos por la Constitución Nacional. (Rojas, Lloreda, 2007).

¹¹ www.recalca.org.co

¹² www.Misionsalud.org

¹³ Información citada por Mauricio Reina de Fedesarrollo en una presentación hecha al Ministerio de Comercio el 2 de junio de 2004, indica que entre 1980 y 2000 los países más globalizados crecieron en promedio 4.4% mientras que los países menos globalizados crecieron apenas 0.9%. (Documentos y presentaciones del archivo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo)

¹⁴ Estudio de Jesús Botero García “Impacto del ALCA y el TLC sobre el empleo en Colombia: una evaluación mediante equilibrio general computable”; Botero García, Jesús; Corporación para el Desarrollo de la Investigación y la Docencia Económica – CIDE; junio de 2004.

¹⁵ Cabe resaltar que todos los entrevistados mencionaron la palabra transparencia como la principal característica de la interacción entre gobierno y sector privado a lo largo de toda la negociación. Muchos de ellos también usaron la palabra “orden”.

Fue necesaria entonces la expedición del Decreto 2314 de 2004¹⁶, en el cuál se establecieron con claridad la vocería del gobierno colombiano, los mecanismos de participación en el equipo negociador de todas las instancias de gobierno y los procesos de toma de decisiones. Este decreto asignó la coordinación del equipo negociador al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, entidad que conformó un equipo profesional con dedicación exclusiva a la negociación encabezado por Hernando José Gómez Restrepo como Jefe del Equipo Negociador.

Este decreto fue la pieza legal fundamental para estructurar toda la discusión y para organizar los consensos y disensos de cara a construir la posición negociadora de Colombia¹⁷. De un lado organizó el proceso de participación de todas las entidades al interior del Gobierno Nacional, la vocería en el proceso de negociación y las instancias de toma de decisiones. Así mismo estableció los mecanismos de participación de los gobiernos regionales y locales, mecanismos que serán descritos en el capítulo siguiente. Finalmente estableció los lineamientos para diseñar los conductos de participación y diálogo con la sociedad civil y el sector privado.

4 - Audiencias relevantes

El Gobierno es el llamado a estructurar la política pública, ejerce la soberanía sobre el territorio y es el vocero del Estado. Es el responsable de la provisión de servicios y bienes públicos como son la seguridad física y jurídica, la regulación y la infraestructura. Por definición, el Gobierno asigna recursos escasos y por ende debe hacer un ejercicio de priorización para lograr la asignación que mejores resultados ofrezca en términos de los objetivos de bienestar de largo plazo. Como cualquier agente, toma decisiones con información incompleta.

De otra parte, son las empresas las que toman las principales decisiones de inversión que determinan la capacidad productiva y la oferta exportable del país. Son por definición, el motor de generación de riqueza y prosperidad para el país, existen, entre otras razones, por su motivación hacia el lucro. Las empresas tienen incentivos para maximizar las condiciones de competencia de su negocio, incentivos que pueden ayudar a impulsar la economía pero también a generar el riesgo de sobreestimar las necesidades de su empresa, buscar rentas y evitar su exposición al resto de la competencia.

La mezcla entre el poder del Gobierno para emitir e implementar la política pública y ejercer la vocería frente a otros gobiernos con la capacidad del sector privado para generar riqueza e identificar las necesidades para elevar su nivel de competitividad, es ideal para generar un modelo de desarrollo legítimo y adecuado a la visión de desarrollo de un país. Surge entonces la necesidad de generar incentivos adecuados para que las empresas revelen su información de manera organizada, ponderada y adecuada para que el sector público pueda tomar las decisiones de política pública pertinentes.

La negociación del TLC implicó una gran presión política: de un lado, presionaban quienes estaban interesados en la concreción del acuerdo a la mayor brevedad posible y de otra parte, presionaban quienes se oponían al acuerdo. La posición del Gobierno Nacional fue la de negociar el mejor acuerdo posible en función de los objetivos de negociación acordados y hechos públicos desde el comienzo. La decisión política fue la de negociar bajo un esquema completamente participativo

¹⁶ Decreto 2314; julio 21 de 2004; “Por el cual se reglamentan algunos aspectos procedimentales de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América”. El texto completo del Decreto se anexa a este documento.

¹⁷ Entrevista con Juan Carlos Botero

y transparente y que aún si algunos sectores quedaban descontentos con el resultado, todo el país reconociera que el proceso había sido legítimo¹⁸.

Los objetivos acordados fueron:

- “Mejorar el bienestar de la población a través del logro de mejores empleos y un mayor crecimiento económico basado en el aumento del comercio internacional y en un mayor flujo de inversión nacional y extranjera.
- Ampliar las ventas de los productos y servicios de Colombia en el exterior y propiciar que sean comprados por un mayor número de países. En particular, ampliar las ventas de productos agrícolas en el exterior, teniendo en cuenta que éstos deben entrar a los mercados del mundo con medidas especiales que los pongan en igualdad de condiciones frente a los demás países que protegen este sector.
- Lograr que los acuerdos sean favorables para la prestación de servicios y propiciar la exportación de los mismos.
- Brindar a los inversionistas un ambiente de negocios más estable y seguro.
- Conseguir que los exportadores colombianos puedan participar en igualdad de condiciones en las compras que realizan los sectores públicos en los demás países.
- Buscar reglas precisas en materia de ayudas que los países le dan directamente a sus productores, para que haya igualdad de condiciones y no crear distorsiones en el comercio. Igualmente, tener medidas claras sobre las prácticas restrictivas al comercio que aplican algunos países y propiciar normas para enfrentar las prácticas anticompetitivas.
- Buscar que la propiedad intelectual tenga niveles razonables de protección (con el fin de incentivar la producción de bienes, servicios y creaciones artísticas y literarias en Colombia), pero sin comprometer la salud de la población ni la posibilidad de contar con medicamentos y otros productos a precios accesibles para el público. Igualmente, se negocian limitaciones y excepciones a los derechos de propiedad intelectual.
- Generar condiciones que logren mayores transferencias de nuevas tecnologías de otros países.
- Diseñar un sistema efectivo para la solución de las controversias que surjan con ocasión del tratado.”¹⁹

Pero lo más difícil de la negociación no era fijar los objetivos sino el proceso de decisiones para llegar a un escenario de cierre del acuerdo. Por esto fue muy importante generar una alianza público privada que permitiera el diálogo fluido y transparente entre las partes pero a la vez le diera legitimidad al proceso de cara a otras audiencias como fueron el Congreso y los grupos étnicos minoritarios. A continuación se describen brevemente los mecanismos de diálogo utilizados a lo largo de la negociación.

4.1. Congreso de la República

Los miembros del Congreso de la República fueron convocados para recibir información sobre todo el desarrollo de la negociación durante todas las rondas. Para el efecto, se creó una instancia de acompañamiento al equipo negociador análoga al llamado “Cuarto de al Lado”, es decir, un recinto especial para el Congreso que se denominó “Comisión de Acompañamiento del Congreso”. Durante

¹⁸ Entrevista con Hernando José Gómez.

¹⁹ Los objetivos de Colombia en la negociación fueron publicados en diferentes medios y aparecen aún en la página www.tlc.gov.co

el día los diferentes miembros del Equipo Negociador presentaban informes a los miembros del congreso y se llevaban a cabo jornadas de profundización y amplia información sobre los temas. Estas comisiones de acompañamiento fueron una instancia propicia para desarrollar pedagogía sobre los temas comerciales objeto de la negociación. De esta manera, los miembros del Congreso podían asumir posiciones informadas con respecto a los temas objeto de negociación.

Este esquema de interacción tuvo muy buena acogida entre los miembros del Congreso. De hecho esta instancia sirvió para celebrar audiencias públicas sobre el desarrollo de la negociación como la que se transmitió en directo por televisión nacional durante la séptima ronda de negociación que se llevó a cabo en Cartagena, Colombia, en febrero de 2005²⁰.

En el intermedio entre cada una de las rondas de negociación, el Ministro de Comercio y el Jefe Negociador presentaron informes de avances y evolución de los temas ante el Congreso de la República. Así mismo, miembros del Equipo Negociador participaron en foros regionales organizados principalmente por las Comisiones Segundas de Senado y Cámara en las diferentes zonas del país. En estos foros se explicaron tanto los objetivos como los desarrollos de la negociación.

4.2. Medios de comunicación

La participación y la legitimidad de un proceso como la negociación de un acuerdo comercial profundo requerían de una interacción amplia con los medios de comunicación. Durante el proceso de negociación, se crearon espacios de pedagogía y de información permanente hacia los medios de comunicación tanto nacionales como regionales.

Los contenidos negociados tenían cierta complejidad técnica, con la que los medios no estaban familiarizados. En coordinación con la Organización de Estados Americanos – OEA – se estructuró un programa de seminarios pedagógicos al que se vincularon más de 60 periodistas nacionales y regionales. Se dictaron 7 seminarios sobre diferentes temas de la negociación como acceso a mercados, servicios, inversión, propiedad intelectual, normas técnicas y sanitarias, entre otros. Algunos empresarios se vincularon como expositores a estos seminarios, lo que facilitó ver la negociación no sólo desde la óptica gubernamental sino también desde el punto de vista empresarial. En total asistieron 75 periodistas tanto nacionales como regionales y se contó con 21 expositores calificados entre funcionarios públicos, negociadores internacionales, empresarios y expertos²¹.

Antes y después de cada ronda de negociación se hicieron ruedas de prensa. En las ruedas de prensa previas a las rondas se presentaron los objetivos buscados en la ronda y las reuniones posteriores se presentaron balances de la evolución de la negociación.

Durante las rondas, el Jefe Negociador dio informes diarios a la prensa, generalmente en horas de la mañana, antes del inicio de la siguiente jornada de negociación. Esta disciplina fue muy importante para el proceso. Garantizó que los periodistas recibieran información confiable de primera mano, de parte de quienes llevaban la vocería en las negociaciones. Así mismo, el sector privado podía contar su punto de vista a una prensa informada, que entendía la complejidad y los detalles técnicos de la negociación.

Esta dinámica de información permanente facilitó el seguimiento de la negociación de parte de la sociedad civil y de los sectores que no hacían un acompañamiento a las rondas.

²⁰ Información recogida en el análisis de los documentos de Memorias de la Negociación.

²¹ Documentos y memorias de la negociación

4.3. Gobierno Nacional

El sector privado reconoce que una de las fortalezas de la alianza público – privada en la negociación del TLC entre Colombia y los Estados Unidos fue el hecho de que el sector público también creara instancias de concertación de su posición al interior del gobierno²².

Durante la negociación, y como lo recoge también el Decreto 2314 de 2004, se abrió el espacio para que todas las entidades del Gobierno Nacional pudieran hacer parte del Equipo Negociador, en las mesas temáticas que consideraran relacionadas con su objeto de trabajo. Se definió que la coordinación de la negociación estaría a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tanto en lo general como en cada mesa temática.

El reto de emprender la negociación más profunda que Colombia hubiera realizado jamás, unido al hecho de negociar con la economía más grande del mundo y el mayor socio comercial del país puso de manifiesto la necesidad de fortalecer las capacidades negociadoras del equipo. El ejercicio de fortalecimiento del equipo negociador fue fundamental en la creación de confianza frente al sector privado y en la gestación de una alianza público – privada para la construcción de la posición negociadora del país.

Incluso desde el proceso de negociación del ALCA se detectó la necesidad de desarrollar competencias en negociación en el equipo y de dotarlo con herramientas homogéneas y técnicas que apuntaran al logro de mejores resultados²³. Adoptar una metodología fundamentada en intereses y no en instrumentos facilitó la concertación incluso al interior del mismo gobierno.

La adopción de una metodología de negociación permitió construir una posición negociadora sistemática y recoger todas las preocupaciones al interior del gobierno. De manera complementaria, el establecimiento de un riguroso esquema de diálogo y de concertación permitió alimentar adecuadamente los instrumentos previstos en la metodología como por ejemplo, la construcción de una matriz en la que se ponderaron los intereses colombianos y se hizo un ejercicio hipotético de ponderación para la contraparte. Estos espacios de diálogo facilitaron tomar decisiones conjuntas en el proceso de avanzar en la negociación.

Como se dijo, la coordinación de la negociación estuvo en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Esta entidad creó espacios de información y diálogo con todos los ministerios de manera que todos vieran adecuadamente representados sus intereses. Esta relación fue muy importante en particular con los Ministerios de Protección Social y Agricultura. El Ministerio de Protección Social estaba muy pendiente de evitar que los acuerdos en materia de propiedad intelectual fueran más allá de los límites acordados y que por ende afectaran el acceso a los medicamentos. Este Ministerio ya había implantado el Decreto 2085 de 2002, por medio del cual se aceptaba la protección de los datos de prueba y había enfrentado duras críticas de parte de la industria nacional. Al comenzar la negociación existía el temor de que el equipo negociador hiciera concesiones excesivas para lograr el cierre del acuerdo y de parte del equipo negociador, existía el temor de que las entidades de salud quisieran retardar los acuerdos. Esta tensión no sólo se dio en Colombia, es una tensión común al tocar estos temas, pues desde países como Colombia, el tema de propiedad intelectual se percibe con una óptica principalmente defensiva. Para lograr un acuerdo equilibrado, legítimo y con el respaldo de todos los responsables de la política de salud, así como del acceso comercial, fue fundamental abrir los espacios de interlocución y respetar los canales de comunicación incluso en los momentos más difíciles. Esta comunicación permitió además, enfrentar la negociación con una visión más ofensiva y no puramente defensiva. Si bien en algunos momentos la confianza se debilitó, los canales de comunicación nunca se rompieron y se pudo restablecer la confianza necesaria entre los dos ministerios para cerrar el acuerdo y defenderlo durante su trámite en el Congreso de la República²⁴.

²² Entrevistas con Juan Carlos Elorza y Rafael Mejía. Este punto también fue resaltado por Javier Gamboa.

²³ Entrevista con Alfonso Rodríguez

²⁴ Entrevista con Javier Gamboa

De parte del Ministerio de Agricultura la situación era similar. El sector agrícola había sido, hasta la negociación con los Estados Unidos, el menos expuesto a la competencia internacional por lo cual su punto de partida era fundamentalmente defensivo. En los acuerdos en los que se incluyó el acceso de bienes agrícolas, se mantuvieron herramientas de protección como los mecanismos de bandas de precios y las salvaguardias especiales. Por lo anterior, el Ministerio de Agricultura tenía la responsabilidad, en conjunto con el equipo de comercio, de analizar cuidadosamente los acuerdos para lograr un balance entre un nivel de acceso suficientemente amplio para lograr el cierre del acuerdo, con unos elementos que pudieran mitigar adecuadamente el impacto en sectores poco competitivos y maximizar las condiciones de acceso para sectores con oportunidades en el mercado de los Estados Unidos. El trabajo en equipo entre los dos ministerios fue decisivo para lograr un acuerdo balanceado y legítimo.

La institucionalidad creada para facilitar la comunicación y la negociación por intereses así como la decisión política y la rigurosidad con que se aplicó es ampliamente reconocida y fue muy importante también en temas como inversión, en los que jugó un papel importante el Banco de la República y el Ministerio de Hacienda; servicios, asuntos medio ambientales, asuntos laborales y asuntos institucionales, entre otros.

4.4. Comunidad internacional y socios comerciales

La negociación del TLC con los Estados Unidos, se desarrolló de manera multilateral desde su inicio en mayo de 2004 hasta diciembre de 2005, cuando Perú tomó la decisión de cerrar el acuerdo de manera bilateral. El hecho de que Ecuador, Perú y Colombia fueran miembros de la Comunidad Andina de Naciones y de que Venezuela y Bolivia no fueran parte de la negociación con los Estados Unidos, implicó la expedición de una normativa que permitiera esta negociación. El acuerdo exigió mantener informados a los demás países y respetar sus sensibilidades. Así mismo, se acordó respetar la normativa andina en lo relativo a la relación comercial entre países miembros²⁵.

Periódicamente se informó a la Secretaría de la CAN y a los países no participantes de la negociación, sobre los avances en la misma, y se incluyeron disposiciones en el TLC que explícitamente reconocen la existencia de los compromisos con la CAN. Al cerrar la negociación, el Gobierno de Colombia visitó a los gobiernos de Bolivia y Venezuela y les informó acerca del resultado de las negociaciones.

4.5. Grupos étnicos

La Constitución Política de Colombia y la normativa de la Comunidad Andina de Naciones exigen que los grupos étnicos sean consultados sobre las materias que los afectan. El equipo negociador diseñó un riguroso esquema de socialización del tratado de manera que pudiera lograrse un proceso de consulta. Debido a que tienen formas de organización diferentes, en conjunto con los líderes de cada grupo étnico se diseñó un esquema de diálogo específico.

Las tres organizaciones indígenas nacionales, Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC-; Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana – OPIAC – y la Confederación Indígena Tayrona – CIT conformaron un Comité Técnico – Político para conducir el diálogo con el equipo negociador y propusieron la realización de 6 reuniones macro – regionales lideradas y convocadas por la organización de mayor influencia en cada región. Con recursos del equipo negociador se financiaron las reuniones y la participación de más de 300 personas en dichos talleres. El equipo negociador también facilitó la participación de representantes indígenas en el cuarto de al lado durante varias de las Rondas de Negociación.

La socialización con la población afro-descendiente se estructuró a partir de su organización basada en consultivas regionales. A partir de un acuerdo entre el Equipo Negociador y la Consultiva

²⁵ Decisión Andina Número 598 de julio 11 de 2004

Nacional de Alto Nivel se llevaron a cabo 16 consultivas regionales de alto nivel en igual número de ciudades, en las que se expusieron los objetivos y desarrollos del acuerdo. Al igual que los indígenas, los afro-colombianos designaron un comité para facilitar el diálogo y la coordinación con el Equipo Negociador. Representantes de dicho comité también asistieron a las sesiones de Cuarto de al Lado en diferentes rondas de negociación.

4.6. Regiones

Desde que se llevaron a cabo las negociaciones en el marco del ALCA, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo llevó a cabo diferentes sesiones de difusión de los objetivos de dicha negociación en las regiones de Colombia. El Ministro Jorge Humberto Botero decidió ampliar el esquema y utilizarlo como plataforma de participación de las regiones frente al TLC²⁶. En los primeros talleres, realizados en Barranquilla, Medellín y Villavicencio, se evidenció que las preocupaciones no solo correspondían al contenido del acuerdo, sino que la mayor parte de ellas estaban relacionadas con no sentirse listos para competir. Esta preocupación generó la necesidad de estructurar un proceso de Agenda Interna regional, un proceso mediante el cual las regiones identificaran sus objetivos comerciales y las inversiones públicas y privadas para lograrlos.

Es así como la interacción con las regiones fue un trabajo muy enriquecedor pues se crearon comités que servían para difundir los avances en la negociación, a la vez que canalizaban sensibilidades y solicitudes y construían sus propuestas de agenda interna. El Departamento de Planeación Nacional coordinó la metodología de este proceso. Este proceso se implementó con el desarrollo del proyecto “TLC y Sociedad Civil” con recursos de OEA Trust for the Americas y USAID. Fue fundamental la coordinación de CONFECAMARAS, entidad que agremia las Cámaras de Comercio de todo el país y cuyo liderazgo facilitó que las cámaras se involucraran en la gestión de este proyecto que incluyó 27 ciudades.

Al finalizar la negociación, los Ministros de Comercio, Industria y Turismo, Protección Social y Agricultura, el Director del Departamento de Planeación Nacional y el Jefe del Equipo Negociador recorrieron más de 15 ciudades del país, explicando los acuerdos logrados y respondiendo las inquietudes de las regiones.

Este proceso ha sido muy valioso pues logró crear una semilla de institucionalidad que ha venido madurando hacia procesos de mejora de competitividad muy interesantes. Durante 2007, departamentos como Santander han logrado seguir desarrollando lo que en la Agenda Interna identificaron como apuestas productivas, para consolidar sus regiones como clusters de desarrollo en temas como turismo de aventura, desarrollo de software y de refinamiento de hidrocarburos.

4.7. Sociedad civil

Adicionalmente a todos los mecanismos descritos, cualquier ciudadano colombiano tenía acceso a los textos de negociación en lo que se denominó el Cuarto de Lectura. Este era un espacio dotado de computadores que contenían todos los textos y propuestas de las partes. Cualquier persona podía acceder a este esquema con el compromiso escrito de respetar la confidencialidad del contenido.

²⁶ Entrevista Alfonso Rodríguez

5. Creación de Alianza Público – Privada para la negociación del TIC con los Estados Unidos

La negociación del TLC con los Estados Unidos era una necesidad sentida no sólo al interior del gobierno, que lo identificaban como una política pública capaz de impulsar el crecimiento económico del país como lo evidenciaba la experiencia de otros países. También era una necesidad de parte del sector privado en la medida en que daba credibilidad y sostenibilidad al acceso al mercado de los Estados Unidos, con unas condiciones preferenciales de largo plazo que facilitaban las decisiones de inversión. Sin embargo la sensibilidad económica y política de esta negociación implicaba mayor rigor en términos de hacer un proceso ampliamente participativo, con solidez técnica y a la vez con claridad y transparencia ante la opinión pública y los sectores productivos.

Esa preocupación fue clara tanto para el sector público como para el sector privado. De otra parte, los Estados Unidos verificaron la madurez política del país para enfrentar una negociación de las magnitudes propuestas. La decisión de iniciar las negociaciones fue una decisión conjunta entre el sector privado y el sector público y se hizo evidente en las reuniones que se sostuvieron con el USTR en 2003. El respaldo que mostró el sector privado colombiano a abrir las negociaciones con Estados Unidos, junto con la voluntad del gobierno para iniciar las mismas, fue el primer resultado de la alianza público – privada para lograr un buen acuerdo.

Para ambos fue claro entonces, la necesidad de estructurar una institucionalidad sólida que acompañara tanto el proceso de negociación y toma de decisiones, así como el proceso de implementación posterior. Las partes acordaron crear equipos temáticos especializados de manera que se hiciera un diálogo abierto, de cara al país, con espacios para que todo el mundo expresara sus ideas y se lograran consensos o disensos organizados. Desde el comienzo fue claro que la negociación no sería un proceso fácil y que por ende lo más importante era crear un esquema ordenado y transparente que afianzara la confianza entre las partes²⁷.

5.1. Estructura desde el Sector Público

Desde el gobierno fue claro que se buscaba fortalecer la institucionalidad no sólo pública sino privada. Se reconoció la importancia que debían jugar los gremios para articular los intereses de los empresarios afiliados, sin implicar por esto que se limitaran los espacios para los empresarios no agremiados. El proceso buscó privilegiar la interlocución conjunta y que los gremios se vieran motivados a fortalecer su capacidad de análisis técnico. Se buscó, explícitamente, que como un subproducto de esta negociación, se lograra tener un sector privado mucho más organizado, con un tejido social mucho más fuerte²⁸.

Desde el gobierno, se expidió el Decreto 2314 de 2004 en el que se definieron los esquemas de diálogo y consulta con toda la sociedad civil, incluido el sector productivo. Así mismo, se acordó mantener adecuadamente informado al sector privado para evitar sorpresas en el desarrollo de la negociación. El gobierno fue claro en que la responsabilidad sobre la estrategia de la negociación estaba en cabeza del Equipo Negociador y en ese orden de ideas las decisiones y el ritmo de los acuerdos no era una decisión del sector privado. La confianza se construyó entonces con una mezcla de espacios participativos y límites claros para evitar generar expectativas equivocadas.

El equipo negociador era conciente que el proceso exigiría tomar decisiones difíciles que afectarían los intereses de los productores nacionales. También era conciente de que quien realmente tiene la información completa sobre las sensibilidades reales (en contraposición con el interés de proteger rentas) era el sector productivo. Por lo anterior, al interior del equipo negociador se decidió que todas las decisiones se tomarían teniendo en cuenta los intereses de las cadenas productivas y los

²⁷ Entrevista con Juan Carlos Elorza. Las palabras orden, transparencia y confianza fueron mencionadas de manera espontánea en la totalidad de las entrevistas, como los principales descriptores de la alianza público - privada

²⁸ Entrevista con Hernando José Gómez.

consumidores en su conjunto, evitando sobre valorar las sensibilidades de eslabones particulares. Se buscaba evitar que, como resultado de los acuerdos, se llegara a escenarios de protecciones negativas que debilitaran la capacidad de competir de sectores de agregación de valor. En este sentido, se encontró que la manera de contar con información de mejor calidad era la de incentivar al sector privado a encontrar sus propios acuerdos y exponer, como cadenas, sus sensibilidades y aspiraciones en la negociación²⁹.

El Equipo Negociador se estructuró nombrando un coordinador temático para cada una de las mesas de negociación. La mayor parte de los coordinadores eran funcionarios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Tal como se describe en el Capítulo IV cada una de las entidades del gobierno podía designar participantes del equipo negociador en cada una de las mesas temáticas relacionadas con su entidad. La conformación de los equipos se hizo siguiendo criterios técnicos, de manera que se contara con el mejor equipo humano posible. Esta selección fue bien recibida de parte del sector privado y se constituyó en un elemento de generación de confianza entre el gobierno y los empresarios.

De otra parte, la experiencia de las negociaciones en el marco del ALCA evidenció la necesidad de fortalecer las capacidades de negociación del equipo³⁰. El equipo de la contraparte era visto como un equipo humano muy cohesionado, con el respaldo del tamaño de su economía y poder político. Por lo tanto, para lograr un buen acuerdo era fundamental fortalecer la capacidad negociadora colombiana. Para lograr este objetivo, se buscó asesoría en negociación y mediante un concurso público se seleccionó a la firma TANDEM.

La asesoría fue un acompañamiento muy valioso durante toda la negociación y fue muy importante al inicio de la misma. Uno de sus mayores aportes fue la utilización de una metodología para negociar. La metodología utilizada implicaba centrarse en los intereses y objetivos y no en los instrumentos. Esta estructura de pensamiento fue muy importante pues le permitió al equipo ser muy flexible y creativo en cuanto a la forma de buscar sus objetivos, sin ceder en los intereses de largo plazo³¹. La metodología también permitió capacitar en las competencias y habilidades para negociar y hacer un análisis profundo sobre las expectativas que Estados Unidos tenía en cada uno de los temas.

A partir de esta metodología se conformó una matriz de asuntos e intereses en la que se listaron más de cuatrocientos asuntos de interés, distribuidos a lo largo de las distintas mesas de negociación. En cada mesa de negociación los asuntos fueron priorizados de manera que hubiera un criterio estratégico claro en el proceso de negociación. Así mismo, se hizo un análisis cómo veía Estados Unidos cada uno de estos asuntos. Con esta información se empezaron a preparar los acuerdos.

El sector privado fue informado sobre los alcances de esta metodología. Teniendo en cuenta que parte de la información necesaria para estructurar tanto la matriz de intereses como la estrategia misma de negociación provenía del sector privado, se capacitó al sector privado en las herramientas propias de la metodología de negociación.

Con anterioridad a la realización de la primera ronda de negociación, entre el 4 y 5 de mayo de 2003, se llevó a cabo un taller de capacitación en la metodología y de información sobre la matriz de negociación. Este taller se denominó “Taller de Generación de Opciones”. Las memorias se hicieron públicas y aún están disponibles al público al igual que la matriz de asuntos e intereses³².

²⁹ Entrevista con Hernando José Gómez R.

³⁰ Entrevista con Alfonso Rodríguez

³¹ A manera de anécdota, vale la pena recordar que al interior del equipo negociador de los Estados Unidos, el equipo colombiano era reconocido como el más creativo. Se sorprendían con la capacidad para volver con propuestas alternativas en la forma que buscaban lograr el mismo objetivo.

³² www.tlc.gov.co

Contar con una metodología fue fundamental pues obligaba al sector privado a argumentar sus sensibilidades en función de los intereses del país y no solo desde sus intereses particulares. Estos intereses generales ayudaron a los empresarios a ver sus necesidades en perspectiva y los obligaron a coordinar con sus pares para lograr una ponderación adecuada de intereses. Así mismo, la metodología fue un instrumento de toma de decisiones que ofreció confianza al sector privado. Los negociadores tomarían decisiones con un instrumento estratégico de por medio, lo que reduciría la posibilidad de avanzar en la negociación con criterios caprichosos o por presiones particulares.

5.2. Estructura desde el Sector Privado

Por su parte, el sector privado entendió la necesidad de estar a la altura de un reto histórico para el desarrollo económico del país. Hubo acuerdo en la necesidad de mantener una disciplina y una estructura institucional seria y fuerte que facilitara la presentación de posiciones ante el gobierno para que fueran incorporadas a la negociación. Fue así como se acordó que la vocería del sector privado estuviera en cabeza del Consejo Gremial Nacional –CGN–, cuya presidencia estaba en cabeza de la Asociación Nacional de Empresarios –ANDI– y vicepresidencia en cabeza de la Sociedad de Agricultores de Colombia –SAC–. Esta mezcla de representatividad sectorial en la dirigencia fortaleció el esquema de diálogo.

El Consejo Gremial Nacional estaba conformado por 16 gremios de diferentes sectores de la producción nacional³³. Para efectos de la negociación, al CGN se unieron ad-hoc diez gremios más, así como la Coalición Colombiana de Servicios que incluyó una larga lista de agremiaciones de prestadores de servicios. Todos estos gremios juntos dieron lugar al Consejo Gremial Nacional Ampliado, cuya lista completa de miembros se incluye en el Anexo 1.

Además de definir que la vocería única en cabeza del CGNA, se decidió que todo el proceso debería estructurarse sobre una sólida base técnica. Se acordó también que el trabajo se desarrollaría en grupos técnicos, apoyándose en las estructuras técnicas de los gremios miembros de CGNA. Para el efecto se constituyó una secretaría técnica a cargo de la cual se nombró a Juan Carlos Elorza, profesional con amplia experiencia en comercio exterior y negociaciones comerciales.

El primer gran acuerdo al interior del sector privado fue el de buscar que las declaraciones y la vocería del sector privado estuviera en cabeza del CGNA. Esta estructura disciplinó a todo el sector privado, evitando que se atomizaran las declaraciones durante toda la negociación y concentrando la vocería en cabeza del CGNA, lo que ahorró muchos malos entendidos y facilitó el logro de los acuerdos.

Al interior del CGNA también se acordaron cinco principios fundamentales para el desarrollo del proceso de negociación³⁴. El primero de ellos fue buscar la construcción del consenso, es decir, buscar llegar a la mayor parte de acuerdos posibles al interior del CGNA, teniendo en cuenta que en su interior tenían representación y participación empresarios de diferentes sectores y eslabones de la cadena productiva que con frecuencia tenían intereses contradictorios. Se acordó entonces, hacer todos los esfuerzos posibles para lograr, al interior del CGNA la mayor cantidad posible de consensos.

El segundo principio acordado fue el de negociar los conflictos más allá de los intereses particulares. Para ello era muy importante que los empresarios pusieran sus peticiones en la perspectiva de su cadena productiva y de los intereses generales del país. Este acuerdo facilitó y filtró de manera importante las expectativas de los empresarios en cuanto al resultado de la negociación.

El tercer principio que se acordó fue la presentación organizada de los disensos. Si bien se buscaría lograr la mayor cantidad de consensos, desde el comienzo el CGNA fue realista y supo que no todos los intereses de los empresarios podrían resolverse y en algún momento tendrían que

³³

³⁴ Presentación del CGNA hecha ante afiliados y sector público en Cartagena, mayo de 2003.

exponer sus diferencias ante el Gobierno para que éste tomara las decisiones a las que hubiere lugar. Para lograr que estas decisiones fueran tomadas de manera transparente e informada, se acordó que las diferencias fueran documentadas y presentadas ante el equipo negociador de manera organizada. Esto redujo el número de asuntos sobre los cuales el Equipo Negociador tuvo que tomar decisiones y ayudó a tener todas las herramientas y argumentos sobre la mesa para decidir. Como se verá en el siguiente capítulo, el caso de la cadena de textiles y confecciones fue uno de los que mejor ilustra la aplicación de este principio.

El cuarto principio fue el de la apertura de la institucionalidad. Para el sector privado también era un gran valor agregado poder fortalecer su institucionalidad gremial y su capacidad técnica organizada y la negociación fue una excelente coyuntura para el efecto. En ese orden de ideas se ampliaron los espacios para participar, lo que redundó en una institucionalidad más fuerte y más representativa de los intereses del sector productivo nacional.

El quinto principio era el de la confidencialidad. Es así como se construyó un entorno de confianza que facilitó el diálogo entre el equipo negociador y el sector privado. Si las diferentes posiciones se hubieran ventilado de manera pública los consensos no se habrían podido lograr y se le habría cedido una gran ventaja a la contra parte, al informarle sobre las sensibilidades del país en un escenario distinto a la mesa de negociación. La disciplina del sector privado permitió al equipo negociador ofrecer una mejor información sobre el desarrollo de las negociaciones. Este principio también facilitó al equipo negociador compartir los textos de la negociación en lo que se conoció como el “Cuarto de Lectura”, teniendo en cuenta que los textos propuestos por la contraparte debían ser tratados como confidenciales.

La estructuración de los mecanismos de participación era altamente compleja pues al interior del CGNA tenían asiento gremios exportadores que no solamente tenían interés en concretar un TLC sino que además tenían urgencia al respecto. Tal era el caso de gremios como ASOCOLFLORES que buscaba consolidar su acceso preferencial a los Estados Unidos. También estaban sectores con intereses completamente defensivos respecto al tratado, muchos de ellos en el sector agrícola, que tradicionalmente había sido el que había adquirido compromisos menos profundos en acuerdos anteriores.

Para facilitar la discusión de temas concretos y poder contar con un equipo técnicamente idóneo, el CGNA estructuró equipos de trabajo análogos a las mesas temáticas del equipo negociador. Es decir, por cada mesa temática de la negociación, al interior del CGNA se conformó un equipo técnico de trabajo. De esta forma, se acordó hacer dos tipos de reuniones: sesiones temáticas especializadas y sesiones plenarias. Ambos tipos de reuniones fueron compartidos con el equipo negociador, cuando eran sesiones temáticas especializadas al diálogo se invitó a los coordinadores y miembros de la mesa temática correspondiente, en el caso de las sesiones plenarias participaron el Jefe del Equipo Negociador así como los coordinadores temáticos que tuvieran información pertinente. Esta organización facilitó que todos los sectores pudieran presentar sus puntos de vista y compartirlos en las instancias relevantes para sus intereses. Así mismo, evitó que inconvenientes puntuales paralizaran la totalidad de la negociación.

El hecho de que el sector privado hubiera consolidado una institucionalidad organizada y seria fue un factor fundamental para disciplinar la relación con el sector privado y para afianzar la confianza entre ambos grupos. Las reglas de juego acordadas fueron compartidas con el sector público lo que facilitó el respeto a los canales institucionales establecidos. Los entrevistados reconocen que esta interacción ordenada y transparente generó la confianza necesaria para construir una posición negociadora de país, cuyos resultados fueran asumidos por la opinión pública con gran legitimidad.

6. Implementación y desarrollo de la alianza

Como se vio en el capítulo anterior, la alianza público – privada que se gestó para decidir y emprender la negociación del TLC entre Colombia y los Estados Unidos tuvo unos inicios muy estructurados y disciplinados de ambos lados. Desde el sector público se contó con los instrumentos legales pertinentes

y desde el sector privado con el compromiso de sus actores. La implementación de estos acuerdos en el proceso de negociación fue exitosa, de acuerdo con todas las fuentes consultadas. El objetivo de este capítulo es ilustrar su funcionamiento a lo largo de la negociación y resaltar los casos en los que su solidez fue decisiva.

Una vez organizados tanto el equipo negociador como los equipos técnicos en el sector privado se acordaron los mecanismos de información y discusión que permitieran construir la posición negociadora habida cuenta que la responsabilidad por la estrategia de negociación y la vocería en la mesa con la contraparte era exclusiva del equipo negociador.

La negociación, por el hecho de haberse estructurado y desarrollado en su mayoría como una negociación multilateral entre Colombia, Ecuador y Perú, con los Estados Unidos, requería de una instancia de coordinación adicional a la que se denominó Coordinación Andina.

Cada paso en la negociación, entonces, tenía cuatro etapas. En la primera etapa, se buscaba lograr consensos al interior del Equipo Negociador entre las diferentes entidades del Gobierno Nacional. En una segunda etapa se hacían las discusiones y se lograban los acuerdos con el sector privado. A renglón seguido, en la instancia de Coordinación Andina, previa a cada ronda de negociación, se lograban los consensos con los demás países andinos. Finalmente, se llegaba a las mesas de negociación con los Estados Unidos en las ronda de negociación mismas.

Antes de cada Coordinación Andina, cuyas sedes se rotaban entre los tres países, se hacían consultas con el sector privado. Al regreso de las Coordinaciones Andinas, cada mesa temática informaba a sus pares del sector privado de los avances entre andinos y de las propuestas o expectativas que se tenían frente a la siguiente Ronda de Negociación con los Estados Unidos. Las mesas temáticas volvían a reunirse con sus pares privadas al regreso de cada Ronda de Negociación para iniciar el proceso nuevamente.

Durante las Rondas de Negociación las consultas eran más intensas, como era de esperarse, dado que en las rondas debían darse muchas de las decisiones para lograr acuerdos. El mecanismo acordado fue el Cuarto de al Lado. El Equipo Negociador dispuso de toda la logística necesaria para facilitar la participación no solo del sector privado sino de todas las personas que quisieran asistir. Las sesiones del Cuarto de al Lado se definieron como sesiones confidenciales, por lo cual no se permitió el acceso a la prensa. Esta confidencialidad facilitó que el equipo negociador informara de manera amplia sobre los desarrollos de la negociación.

Con anterioridad a cada ronda de negociaciones, el equipo negociador envió vía correo electrónico, una agenda con los lugares y fechas de cada uno de los informes. Durante las Rondas de Negociación, luego de terminar las jornadas en las mesas temáticas el Jefe Negociador y el Presidente del CGNA presidían el Cuarto de al Lado. Luego de un informe general del Jefe del Equipo Negociador, cada noche daban informes los negociadores de las mesas temáticas que iban terminando sus sesiones. De esta manera, todos los interesados estaban informados sobre el desarrollo de la negociación en su conjunto, así como de los temas de su interés particular.

Al día siguiente de que las mesas temáticas terminaran sus rondas de negociación, se realizaban jornadas de profundización con el Cuarto de al Lado a las que normalmente asistían los coordinadores técnicos designados por el sector privado y los empresarios y personas más interesadas en el tema.

El Cuarto de al Lado fue asistido no sólo por empresarios y dirigentes gremiales sino también por miembros del Congreso de la República, representantes de ONGs, representantes de la academia y de grupos étnicos entre otros. Todos los asistentes al Cuarto de al Lado fueron responsables de los costos y gastos asociados con su participación, con excepción de los representantes de los grupos étnicos, que fueron apoyados con recursos del Equipo Negociador. El Cuadro 1 presenta las cifras de asistencia al Cuarto de al Lado en las diferentes rondas de negociación. Llama la atención que en la Ronda Séptima, que se llevó a cabo en Cartagena, asistieron más de 600 personas.

CUADRO III.1
ESTADÍSTICAS DE ASISTENCIA AL CUARTO DE AL LADO

Ronda y fecha	Ciudad	Número de asistentes
I – Mayo de 2004	Cartagena, Colombia	143
II – Junio de 2004	Atlanta, EEUU	128
III – Julio de 2004	Lima, Perú	180
IV – Septiembre de 2004	Fajardo, EEUU	171
V – Octubre de 2004	Guayaquil, Ecuador	202
VI – Noviembre de 2004	Tucson, EEUU	206
VII – Febrero de 2005	Cartagena, Colombia	636
VIII – Marzo de 2005	Washington, EEUU	93
IX – Abril de 2005	Lima, Perú	220
X – Junio de 2005	Guayaquil, Ecuador	112
XI – Julio de 2005	Miami, EEUU	151
Bilateral agrícola – Agosto de 2005	Washington, EEUU	64
XII – Septiembre de 2005	Cartagena, Colombia	328
Mesa de Jefes – Octubre de 2005	Washington, EEUU	74
XIII – Noviembre de 2005	Washington, EEUU	147
XIV – Enero de 2006	Washington, EEUU	99
Cierre – Febrero de 2006	Washington, EEUU	90
TOTAL		3044

Fuente: Archivos de la negociación

Los entrevistados mencionaron la importancia que tuvo para el proceso el hecho de que durante toda la negociación se respetaron los informes al Cuarto de al Lado, incluso luego de las largas jornadas del cierre de negociación. La última sesión del Cuarto de al Lado se hizo en Washington a las 6:00 a.m., luego de haber logrado el cierre del acuerdo a las 4:00 a.m.

Luego de cada ronda de negociación, el equipo negociador hizo una presentación de los avances logrados en un formato abierto al público. Estas reuniones se llevaron a cabo en la Plaza de los Artesanos. En reuniones de dos o tres días, se dieron informes pormenorizados sobre todas las mesas temáticas. El primer día de informe, el Jefe Negociador presentaba un balance general de la negociación y luego cada uno de los coordinadores temáticos hacía una presentación específica y profunda sobre sus materias. En estas reuniones se compartían los textos de la negociación a los asistentes. La asistencia a Plaza de los Artesanos fue completamente gratuita.

Paralelamente al desarrollo de las negociaciones, se acordó la necesidad de fortalecer la capacidad productiva y la competitividad del país. Se estructuró entonces el esquema de construcción de la Agenda Interna para la Competitividad y la Productividad de manera conjunta entre el sector público liderado por el Departamento Nacional de Planeación y el sector privado liderado por el CGNA. La formulación de la Agenda Interna se desarrolló en tres frentes: regional, sectorial y transversal. El ámbito regional se desarrolló como se describió en el Capítulo 4. En cuanto al desarrollo sectorial, se buscó un análisis de cadenas productivas para identificar las apuestas de cada uno de los sectores y las necesidades de inversión pública y privada. El trabajo se realizó mediante la consolidación de 29 grupos de trabajo, cada uno dedicado a revisar un sector productivo.

El componente transversal se estructuró alrededor de 6 grandes temas: desarrollo empresarial y agropecuario; desarrollo tecnológico; ahorro, inversión y financiamiento; capital físico; capital humano e instituciones y políticas para la competitividad. Cada uno de los sectores, regiones y temas transversales se concretaron en documentos que están siendo implementados.

6.1. Desarrollo de la alianza con las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas– PYMES

Si bien las micro, pequeñas y medianas empresas estaban agremiadas y su gremio hacía parte del CGNA, sus características en cuanto a tamaño y su heterogeneidad en cuanto a sectores productivos, hizo necesario abrir espacios de diálogo particular entre este segmento del empresariado colombiano y el equipo negociador.

En un comienzo, el gremio se oponía al TLC y exponía entre sus preocupaciones su baja capacidad exportadora y debilidades para enfrentar la competencia de los productores de los Estados Unidos. Manifestaron que temían que se acordaran largos cronogramas de desgravación para materias primas y equipos, que dificultaran su acceso a ellos y dilataran su capacidad de adaptarse a la competencia. Así mismo, reclamaron vías institucionales para expresar sus preocupaciones y sensibilidades.

El equipo negociador fue desde un comienzo muy receptivo a las preocupaciones e inquietudes de las PYMES. El sector privado en general también rodeó al gremio de los micro-empresarios en sus requerimientos. Para el gobierno era claro que el acuerdo tenía que ofrecer un paquete equilibrado y balanceado para las PYMES, pues ellas representan más del 80% de las empresas del país (aunque su participación en el empleo y número de activos es inversa).

A partir de la tercera ronda de negociación se oficializó una reunión entre los jefes negociadores de Colombia, Ecuador, Perú y Estados Unidos, y los representantes de las PYMES de los países andinos. En estos espacios los representantes de los micro-empresarios presentaron sus sensibilidades y propuestas para lograr un acuerdo favorable para sus empresas.

El resultado de la negociación evidenció que esta interacción funcionó pues se lograron la mayor parte de los intereses expuestos. De una parte, se logró un cronograma de desgravación acelerado para la mayor parte de materias primas y maquinaria requerida en el proceso de adaptación de las PYMES. En el capítulo de Compras Públicas, se logró un umbral diferencial de US\$125,000 para las PYMES. En términos institucionales, el acuerdo incluyó como una función de la Comisión Administradora del Tratado la de hacer seguimiento al impacto que tenga sobre estas empresas la implementación del acuerdo y designar grupos de trabajo para evaluar impactos generales o particulares y recomendar acciones al respecto. Es la primera vez que un TLC incluye de manera explícita, institucionalidad para verificar el impacto sobre las PYMES.

Una vez cerrado el acuerdo, las PYMES manifestaron su satisfacción con el acuerdo logrado y defendieron su aprobación en el Congreso de la República.

6.2. Sector agropecuario

La alianza entre el sector público y el sector privado fue calificada por Rafael Mejía, Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia – SAC – como indispensable para el logro del cierre del acuerdo, “sin esta coordinación no habría tratado”³⁵. Esta percepción fue compartida por otros de los entrevistados³⁶, pues el sector agrícola era evidentemente uno de los más sensibles en esta negociación tanto en los Estados Unidos como en los países andinos.

El gremio que reúne a la mayor parte de productores del sector agropecuario es la Sociedad de Agricultores de Colombia. Incluye cerca de 40 organizaciones entre las que se encuentran productores de ciclo corto como arroz, papá y algodón; productores de ciclo largo como banano, flores y palma; y productores pecuarios como porcicultores y productores de leche. Mientras algunos de estos productores han consolidado una industria exportadora o tienen evidentes ventajas competitivas frente al mercado de los Estados Unidos, algunos de ellos veían en la competencia con los Estados

³⁵ Entrevista a Rafael Mejía

³⁶ Entrevistas con Hernando José Gómez, Juan Carlos Elorza, Javier Gamboa y Juan Carlos Botero.

Unidos una gran amenaza. La coordinación al interior del gremio fue decisiva en el desarrollo y cierre de la negociación.

La SAC optó por establecer un esquema flexible de manera que los gremios con posiciones más extremas a favor o en contra pudieran expresarlas de manera independiente, luego de haber expuesto sus puntos de vista al interior de la SAC. Esta flexibilidad buscó que las posiciones extremas no tuvieran un impacto negativo en la institucionalidad que servía de sombrilla para los demás gremios. En la gran mayoría de los casos se logró evitar posiciones de gremios individuales y fue posible canalizar las sensibilidades a través de la SAC.

Adicionalmente, la estructura acordada al interior del CGNA permitió que las sensibilidades del sector agrícola fueran respaldadas por todo el sector productivo del país. Incluso, luego de la cuarta ronda de negociación llevada a cabo en la ciudad de Guayaquil (Ecuador), el CGNA hizo una declaración pública en la que manifestó su total respaldo al sector agrícola, posición que fue calificada por el Presidente del CGNA, Luis Carlos Villegas como “de lo más importante que haya pasado en la historia gremial colombiana”³⁷. En dicha declaración todos los gremios miembros del CGNA informaron que no respaldarían un acuerdo que no satisficiera las necesidades del sector agrícola especialmente en materia de acceso real. Además de ser un espaldarazo frente al equipo negociador y un llamado a evitar avanzar en una negociación balanceada entre sectores, fue un elemento que fortaleció la posición negociadora de Colombia frente a su contra parte, en momentos en los que se anticipaba acelerar los acuerdos para lograr el cierre de la negociación.

Al iniciar las negociaciones, la SAC estableció en su interior los objetivos fundamentales de la misma, los que en su concepto determinaban la calidad del acuerdo y su favorabilidad para los intereses del sector agropecuario colombiano. Se definieron entonces, por consenso, tres grandes objetivos: lograr acceso real de los productos agropecuarios colombianos al mercado estadounidense; lograr gradualidad en la desgravación y evitar el impacto negativo de los esquemas de ayuda interna vigentes en los Estados Unidos para algunos productos. Estos objetivos fueron presentados al gobierno y acogidos por el equipo negociador como parte de los objetivos de la negociación.

Al interior de la SAC, se definieron esquemas de trabajo con los equipos técnicos de los gremios afiliados. Las posiciones de Colombia y la evolución de la negociación se discutía al interior de la SAC y se definían márgenes de maniobra para los voceros del gremio. Cualquier asunto que excediera esos márgenes de maniobra era consultado nuevamente con los gremios interesados. Este proceso se respetó, lo que le permitió madurar y generar confianza al interior del gremio.

Las sensibilidades se presentaron de manera organizada y sistemática. Los obstáculos se fueron resolviendo a medida que fue evolucionando la negociación. El trabajo técnico en equipo, en conjunto con el equipo negociador, facilitó la creación de alternativas y de instrumentos, salvaguardando los objetivos propuestos.

Este trabajo conjunto identificó que la mayor parte de las barreras de acceso de productos agropecuarios al mercado de los Estados Unidos no eran de carácter arancelario sino producto del atraso del sistema sanitario y de trazabilidad en Colombia. En el marco de la Agenda Interna sectorial, se identificaron cuellos de botella y se priorizaron soluciones que implican cambios en la regulación así como inversiones públicas y privadas. Estas recomendaciones se consignaron en documentos de política, con asignación de recursos para optimizar el sistema sanitario colombiano³⁸.

³⁷ “Industriales en defensa del Agro”; El Tiempo, Noviembre 2 de 2004, página 1-11.

³⁸ Vale la pena destacar tres documentos del Comité de Política Económica y Social – CONPES. El primero de ellos se denomina “Política Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos para el Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias”, CONPES 3375 de septiembre de 2005; el segundo es “Política Sanitaria y de Inocuidad para las Cadenas de la Carne Bovina y de la Leche”, CONPES 3376 de septiembre de 2005 y el tercero consigna la “Política para mejorar la Competitividad del Sector Algodonero Colombiano”, CONPES 3401 de diciembre de 2005.

En términos de la negociación, tanto el sector privado como el equipo negociador, dejó claro ante la contra parte la necesidad de incluir en el acuerdo un compromiso explícito para facilitar el acceso real de los productos. Esta insistencia y la consistencia entre el sector privado y el sector público logró el compromiso de los Estados Unidos de buscar activamente oportunidades de comercio real entre los dos países; resolver en forma oportuna los procesos relacionados con condiciones sanitarias y fitosanitarias y asignar responsables para velar por que esto ocurra; y permitir que los países aporten evidencia científica que sirva como argumento en los análisis de riesgo que se hagan para permitir el acceso de productos.

La organización en torno de la SAC facilitó el análisis del sector con una visión de cadenas productivas. Este tipo de análisis, análogo al que se efectuó con respecto a los bienes industriales, permitió identificar con claridad las verdaderas sensibilidades del sector, y priorizar adecuadamente las solicitudes en la negociación. De esta manera, se combinaron distintos mecanismos comerciales (p.e. plazos de desgravación, aranceles base, períodos de gracia, contingentes) para que en cada producto se lograra la gradualidad requerida para que el aparato productivo nacional se pudiera adaptar a la competencia de los Estados Unidos.

La alianza entre el sector público y el sector privado permitió crear mecanismos que permitieran “hacer manejable el riesgo de la competencia y aprovechar las oportunidades (del tratado) a largo plazo”³⁹. Si bien desde el comienzo el gobierno de los Estados Unidos manifestó que no estaba dispuesto a discutir, en el marco del TLC, el esquema de ayudas internas a sus agricultores, fue necesario surtir el proceso de negociación para madurar alternativas al impacto que estas ayudas pudieran tener en la producción nacional. Surgió entonces la necesidad de crear en Colombia un programa que sirviera para optimizar la competitividad de los sectores con ventajas comerciales en los Estados Unidos, facilitara las inversiones en la adecuación del aparato productivo colombiano y facilitara el cambio hacia nuevas vocaciones productivas de los productos con mayores desventajas hacia la competencia. Con estos objetivos en mente se estructuró el programa Agro Ingreso Seguro, que posteriormente se convirtió en la Ley de la República⁴⁰.

El resultado de este trabajo conjunto entre el sector público y el sector privado dio como resultado una negociación balanceada para el sector agropecuario del país y permitió el cierre de un acuerdo que sectores exportadores buscaron de tiempo atrás.

En este proceso fue muy importante haber contado con una metodología de análisis y con una perspectiva de cadena para evitar acuerdos que mantuvieran rentas contrarias al interés nacional o para evitar que las presiones individuales fueran sobre representadas por sectores de alta influencia política.

6.3. Otros sectores

La alianza público – privada generó una estructura institucional muy sólida que sirvió de red de soporte para apalancar las decisiones más complejas al interior del aparato productivo nacional a lo largo de la negociación. Además del caso de las PYMEs, diversas en cuanto a su sector productivo, y el caso agropecuario, ambos descritos anteriormente, cabe resaltar el caso de la cadena textil confecciones, de la cadena de plásticos y del sector farmacéutico, sensible a los acuerdos en materia de propiedad intelectual.

La mayor parte de las subpartidas del sector textil y confecciones fueron beneficiados por las preferencias arancelarias incluidas en el ATPDEA. Sin embargo, el TLC implicaba compromisos no sólo para acceder al mercado de los Estados Unidos sino por supuesto de abrir el mercado colombiano también. Los eslabones de la cadena de mayor valor agregado estaban interesados en poder tener el mayor acceso posible a las materias primas requeridas, así como los productores de materias primas

³⁹ Entrevista con Rafael Mejía

⁴⁰ Ley 113 de 2007

buscaban la mayor gradualidad posible del acuerdo. Ambas partes iniciaron la discusión con posiciones extremas: unos buscando materias primas en desgravación inmediata y otros buscando materias primas en el escenario de desgravación más lento posible. La metodología de discusión implicó que los representantes de los distintos eslabones de la cadena productiva tuvieran extensas jornadas de discusión en las que tuvieron que exponer sus verdaderas sensibilidades así como sus verdaderas capacidades de atender el mercado. Esta dinámica permitió incluso revivir la estructura gremial del sector que hacia muchos años no había podido funcionar adecuadamente. Unos y otros compartieron sus planes de expansión, los cronogramas en que entrarían en funcionamiento sus nuevas inversiones, su demanda de materia prima, su capacidad de oferta, entre otros aspectos.

La dinámica permitió lograr acuerdos en una gran cantidad de temas y de subpartidas y reducir los disensos a un pequeño número de aspectos sobre los cuales cada uno de los eslabones expuso sus argumentos y el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, tomó las decisiones para lograr acuerdos en la negociación. Si el Equipo Negociador no hubiera respetado el acuerdo y los conductos de comunicación definidos, no se habría logrado reconstruir el tejido gremial del sector ni fortalecer su institucionalidad.

En el sector plástico se generó una dinámica similar en cuanto a que los productores de materias primas, abastecedores de otras compañías productoras de productos de mayor valor agregado, buscaban una mayor protección mientras que los transformadores del plástico perseguían el mayor acceso posible a proveedores de los Estados Unidos. En este caso no se logró la misma dinámica institucional que en el caso textil y el Equipo Negociador tuvo que informarse acerca de los argumentos de las partes y tomar una decisión intermedia entre la postura de los diferentes eslabones de la cadena. En este caso, si bien se dieron algunos espacios de diálogo, no se crearon los consensos requeridos al interior del sector privado y fue el gobierno nacional el que tuvo que tomar las decisiones finales.

El sector farmacéutico colombiano está conformado por empresas multinacionales, productoras de medicamentos de marca y por compañías nacionales dedicadas principalmente a la producción de medicamentos genéricos. Entre los dos grupos hay enormes diferencias respecto a su visión de los instrumentos de protección de la propiedad intelectual. Estas diferencias se consideraron irreconciliables por lo tanto la estructura de diálogo fue muy particular. Al interior del sector privado colombiano se consideró que los intereses de las compañías multinacionales coincidían con los intereses del equipo negociador de los Estados Unidos y por lo tanto el gremio de estas empresas no hizo parte del CGNA.

El gremio de los laboratorios farmacéuticos nacionales, ASINFAR buscó canales de comunicación adicionales a los usados por los demás sectores. Su preocupación era que en la negociación el equipo aceptara elevar los estándares de protección por encima de lo que ya estaba consagrado en la normativa nacional. Por supuesto, si bien esta era la intención de la contraparte, no estuvo nunca dentro de los intereses del equipo negociador ampliar esa protección. Fue necesario construir una relación de confianza muy delicada entre las partes. Esta no fue una relación fácil y tuvo momentos muy críticos pero el diálogo nunca se rompió⁴¹. El resultado fue una negociación que se acordó en los términos y dentro del margen acordado en Colombia con la industria nacional.

7. Retos y perspectivas

La negociación concluyó con un acuerdo que refleja un buen balance para Colombia y se espera que una vez implementado se constituya en un poderoso instrumento para fomentar el crecimiento económico del país. Aquí cabe anotar que un acuerdo comercial de la naturaleza del TLC no es un acuerdo de suma cero y por lo tanto el hecho de que el acuerdo beneficie a Colombia no implica que lo haga en detrimento de los Estados Unidos. De manera análoga, el acuerdo logrado también beneficia a los Estados Unidos y no por ello afecta a Colombia.

⁴¹ Entrevista con Javier Gamboa

El buen balance logrado en esta negociación debe poder materializarse una vez se haga su implementación y para ello es fundamental afianzar la alianza creada entre el sector público y el sector privado para efectos del TLC con los Estados Unidos y capitalizar la institucionalidad creada para el efecto.

En primer lugar es fundamental lograr el acceso real a los Estados Unidos. El sector productivo colombiano requiere cumplir con las normas técnicas de un mercado más desarrollado y evitar que estas normas se constituyan en una barrera no arancelaria al comercio. Uno de los retos para el país es lograr que los productores nacionales con oferta exportable conozcan los estándares técnicos exigidos, los apliquen en sus empresas y logren que este cumplimiento sea adecuadamente certificado para poder acceder a los consumidores estadounidenses. Para algunos analistas, el tema de elevar los estándares de calidad es incluso más importante que la desgravación misma a la hora de conquistar nichos de mercado en los Estados Unidos. Así mismo, es fundamental que el sector público y privado se mantengan unidos para definir y aplicar las normas técnicas adecuadas para evitar el contrabando técnico.

En el mismo sentido es fundamental la coordinación público – privada para efectos de lograr el acceso al mercado americano de los bienes agropecuarios producidos en Colombia. La oferta potencial de frutas, carnes, lácteos, hierbas aromáticas, flores tropicales, sólo para citar algunos productos, es muy amplia. Sin embargo debe fortalecerse el sistema interno de controles sanitarios y fitosanitarios, los esquemas de trazabilidad y en general los sistemas de información, para lograr llegar a los consumidores americanos. Como se mencionó anteriormente, en esta materia ya se ha logrado expedir una política nacional frente al tema, una política en la que se comprometen recursos públicos y privados para lograr fortalecer el sistema y cumplir con los estándares exigidos. Hacia el futuro, estos esfuerzos deben profundizarse hasta el punto de contar con una cadena logística adecuada para ampliar sustancialmente la oferta agrícola exportable hacia los Estados Unidos.

Especialmente en los Estados Unidos, se discutió la necesidad de incluir en los acuerdos comerciales obligaciones en términos de respetar mínimos estándares laborales y ambientales para evitar los países de bajo costo logren ventajas comerciales arbitrarias, basadas en el trato indebido a los trabajadores y al medio ambiente. Estas obligaciones quedaron explícitas en el acuerdo y el reto es mantener este esquema de trabajo conjunto entre el sector privado y el sector público para evidenciar el cumplimiento de lo establecido en el acuerdo. En el evento de una controversia en esta materia será muy importante responder con celeridad, con información confiable y oportuna, de manera que se eviten represalias comerciales innecesarias. Es importante también establecer mecanismos de monitoreo preventivo del cumplimiento de las obligaciones, no sólo para cumplir con las obligaciones del acuerdo sino para cumplir con la normativa nacional respecto a los trabajadores y el medio ambiente. En estas materias tan sensibles, es importante recordar el adagio popular “no solo hay que ser sino parecer”, es decir, no solo hay que cumplir sino también evidenciar que los temas son importantes y se les presta la atención adecuada.

El TLC cubrió no solo bienes sino también servicios. Para muchos servicios será fundamental poder iniciar cuanto antes los procesos de acreditaciones para que los profesionales colombianos puedan iniciar la exportación de sus servicios en las diferentes modalidades. Dado que el acuerdo cubre la normativa federal, la coordinación público – privada puede ser muy útil para abrir mercados y avanzar en la certificación de profesionales en los estados de interés comercial. Áreas como la ingeniería tienen grandes oportunidades.

El acuerdo incluyó trato nacional en compras públicas para una amplia gama de los bienes y servicios que compra el gobierno en los Estados Unidos. Sin embargo los procesos de licitaciones y compras públicas son complejos y es necesario que los empresarios colombianos que aspiren a ser proveedores de los gobiernos conozcan los detalles de estos procedimientos para explotar esta oportunidad comercial. En este sentido, es fundamental seguir fortaleciendo la alianza, de manera que se pueda priorizar el apoyo a los sectores que tengan oferta exportable lista. Las oficinas de inteligencia comercial pueden ser una gran fuente de información para los empresarios colombianos, no sólo para detectar mercados sino también para detectar potenciales socios locales, que puedan apalancar la entrada de empresas colombianas como proveedores.

Teniendo en cuenta que Estados Unidos es un país con un acervo de capital y tecnología mayor que el de la economía colombiana, es de esperarse que el acuerdo incentive un mayor flujo de inversión estadounidense hacia Colombia. La alianza público – privada puede consolidarse de manera que facilite atraer inversionistas hacia Colombia. El gobierno colombiano puede facilitar la información para que los inversionistas estadounidenses identifiquen potenciales socios locales y así facilitar la ampliación de la oferta productiva en el país. Así mismo, puede agilizar los procesos de inversión en Colombia y guiar a los nuevos inversionistas en los trámites y formalización de su inversión. Esta alianza es muy útil para que el país tenga claras cuales son las iniciativas de inversión en curso.

Formalizar esta alianza y capitalizarla como parte de la institucionalidad nacional será muy importante si en desarrollo del acuerdo se hace necesario utilizar los mecanismos de defensa comercial acordados o si los Estados Unidos invoca alguno de estos mecanismos, poder hacer una respuesta fuerte y sólida. Si bien es el gobierno el vocero del país ante una controversia, la mayor parte de la información de un caso proviene de las empresas y por ende es muy importante mantener una continua coordinación, con un enfoque proactivo y preventivo.

Colombia debe ajustar los sistemas de información que soportan el comercio para poder estar a la altura de las expectativas del acuerdo en temas como reglas de origen y manejo de aduanas. En la implementación de estos cambios es fundamental una estrecha coordinación entre públicos y privados y lograr así las soluciones más efectivas y razonables. Los equipos que funcionaron a lo largo de la negociación conocen las obligaciones del acuerdo y son una excelente plataforma institucional para mantener interlocución permanente.

El anuncio de abrir el comercio con los Estados Unidos dio lugar a la formulación de la Agenda Interna en sus ámbitos regional, sectorial y transversal. Este proceso identificó un gran número de apuestas productivas así como necesidades de inversión prioritaria en proyectos de infraestructura u otro tipo de bienes públicos. La alianza entre el sector público y el sector privado, no sólo a nivel nacional sino también a nivel regional es clave para avanzar en la implementación de la Agenda Interna y poder hacer una priorización adecuada de los proyectos, alineando la disponibilidad de recursos públicos con las necesidades del sector productivo.

Tal vez una de las áreas en las que mejor ha funcionado el esquema de alianza ha sido el área de competitividad. El Gobierno Nacional creó un Sistema Nacional de Competitividad conformado por comisiones regionales mixtas y por una comisión nacional con participación de gobierno, gremios, empresarios, académicos y trabajadores, cuya Secretaría Técnica es compartida entre el sector público y el sector privado. De parte del Gobierno hacen parte el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Departamento Nacional de Planeación y la Alta Consejería para la Competitividad. La vocería del sector privado en esta secretaría técnica está en cabeza del Consejo Privado de Competitividad. Este esquema ha funcionado muy bien pues cada una de las decisiones que se toman es previamente discutida y su diseño cuenta con el aporte de la experiencia pública y la experiencia privada. Así mismo, su implementación ya tiene abonado un gran terreno y la legitimidad facilita la obtención de resultados. Producto de esta interacción ya se cuenta con una estrategia nacional de competitividad que próximamente será consignada en un documento de Política Nacional.

Sin embargo, el reto más obvio es el de fortalecer la alianza público – privada implementada durante la negociación del TLC para llevar a cabo otras negociaciones comerciales. Dado que una de las prioridades del gobierno nacional es continuar abriendo espacios comerciales preferenciales en otros mercados como Europa y Canadá, esta estructura de coordinación y de información debe ser consolidada.

Al interior del gobierno es un gran reto que el capital humano que se creó en los Estados Unidos pueda ser un legado para el país. Así como algunos países son famosos por su diplomacia profesional, Colombia debe capitalizar las lecciones en términos de comercio y de metodología de negociación para que sus equipos negociadores tengan estructura, método, sistema y se constituyan en una escuela. Las negociaciones comerciales no son totalmente independientes entre sí y las cláusulas incluidas en diferentes acuerdos, empezando por la CAN misma, demandan una gran solidez técnica y un profundo conocimiento jurídico. De la misma manera, los equipos negociadores, además de la

fortaleza técnica, requieren de las habilidades para negociar y la continuidad de los equipos facilita la transmisión de esas habilidades. Desafortunadamente esto no se ha logrado consolidar y aquí hay una gran oportunidad para el país.

Como se ha expuesto en este documento, los principales incentivos que movilizaron al sector privado a organizar su vocería y a coordinarse internamente fueron la magnitud de la negociación con los Estados Unidos y el hecho de que el Equipo Negociador del gobierno abriera un espacio de diálogo transparente y organizado. La expectativa de un diálogo permanente con el sector público motivó al sector privado a consolidarse como un buen interlocutor. Es un reto mantener los canales abiertos para que así mismo el sector privado mantenga la disciplina de una vocería organizada y sólida desde el punto de vista técnico.

8. Conclusiones

La alianza entre el sector público y el sector privado en la negociación del TLC con los Estados Unidos fue un instrumento exitoso para lograr reducir el riesgo de tomar decisiones con información incompleta, para balancear el riesgo de que actores individuales sobre-estimaran su poder político y para lograr un acuerdo legítimo frente a la opinión pública y que reflejara de manera equilibrada los intereses de Colombia como un todo y de sus sectores productivos. Así mismo, fue una estrategia que fortaleció la posición negociadora de Colombia frente a los Estados Unidos.

La negociación de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos fue vista como necesaria luego de los esfuerzos políticos que fueron necesarios para la renovación de las preferencias unilaterales ATPA que se ampliaron en el mecanismo que se conoce como ATPDEA. Si bien había voces a favor de un acuerdo al interior del Gobierno y del sector privado, también había mucha oposición. El primer resultado de una alianza público – privada fue la decisión de buscar un TLC. Luego de la aceptación de EEUU, el reto se convirtió en cómo lograr un buen acuerdo para el país.

Esta alianza contó con mecanismos de interlocución y diálogo entre el sector público y el sector privado que incentivaron la consideración de sensibilidades a nivel de las cadenas productivas, promoviendo la creación de consensos al interior del sector privado y dotando al sector público de información organizada para tomar decisiones en el proceso de negociación.

Si bien la negociación del TLC no fue la primera negociación comercial de Colombia si fue la más profunda y de mayor alcance. Adicionalmente, fue la negociación que mayor atención logró atraer de parte de la opinión pública, la sociedad civil y las fuerzas políticas. A diferencia de los esquemas de diálogo usados en otras negociaciones, en este caso, tanto al interior del sector privado y el gobierno, como entre ellos, se institucionalizaron y formalizaron canales de comunicación.

La formalización de estos canales de comunicación fomentó el fortalecimiento del tejido social del país y la estructura de representatividad de los intereses del sector privado. La claridad y la seriedad con la que se implementaron estos canales de comunicación contribuyeron a fortalecer las instancias técnicas gremiales y su vocería. Así mismo, ayudaron a crear espacios de consenso al interior del mismo gobierno.

Sin embargo, como bien lo demostró la negociación, estas alianzas sólo funcionan si están construidas sobre una sólida base de confianza entre las partes. Por lo tanto, se recomienda avanzar en estos esquemas pues es un aprendizaje que requiere mucha práctica y mucha madurez de parte de sus actores. Mantener este escenario de interlocución es fundamental para que las estructuras de comunicación se mantengan incluso después de que no estén sus protagonistas.

El hecho de contar con un metodología seria y conocida por los miembros del equipo negociador, el gobierno y el sector privado, fue un factor fundamental para lograr que los actores involucrados confiaran en sus voceros ante la contraparte. La metodología también ayudó a hacer un seguimiento ordenado del avance de la negociación y a involucrar las ideas y aportes del sector privado de manera organizada.

El hecho de contar con una estructura fundamentada en el orden y la transparencia fue clave en este proceso. Estas características deben ser tenidas en cuenta hacia el futuro pues la implementación del acuerdo representa grandes retos de interacción entre el sector público y privado. Los mecanismos de toma de decisiones y participación deben ser acordados de manera clara y los actores relevantes deben tener claro su rol.

Esta experiencia es muy valiosa no sólo para la negociación de acuerdos comerciales sino también para el diseño e implementación de políticas públicas de gran impacto. El formato de alianza maximiza su efectividad y calidad y genera un entorno de legitimidad que favorece su implementación.

Bibliografía

“ATPA a su alcance”; Portafolio, Casa Editorial El Tiempo, 2003

Botero García, Jesús; “Impacto del ALCA y el TLC sobre el empleo en Colombia: una evaluación mediante equilibrio general computable”; Corporación para el Desarrollo de la Investigación y la Docencia Económica – CIDE; junio de 2004

Comunicado de prensa del USTR, “USTR notifies congress of intent to initiate free trade talk with Andean countries”; noviembre 18 de 2003

Comunidad Andina de Naciones; Decisión Andina Número 598 de julio 11 de 2004. Disponible en www.comunidadandina.org

Constitución Política de Colombia

Decreto 2314; julio 21 de 2004; “Por el cual se reglamentan algunos aspectos procedimentales de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América”.

“Industriales en defensa del Agro”; El Tiempo, Noviembre 2 de 2004, página 1-11

Ley 113 de 2007

Ramírez Ocampo, Jorge; “¿No TLC? El impacto del Tratado en la Economía Colombiana”; Editorial Norma, 2007

Rojas Arroyo, Santiago; Lloreda, María Eugenia; “¿TLC? Aspectos jurídicos del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos”, Editorial Norma, 2007

Sánchez, Esther; “Proceso de Socialización y Consulta con las Minorías Étnicas de Colombia en el Marco de una Negociación Comercial”; CEPAL, junio de 2006

Páginas web:

www.dnp.gov.co

www.mincomercio.gov.co

[www. Misionsalud.org](http://www.Misionsalud.org)

www.tlc.gov.co

www.recalca.org.co

Memorias:

Se analizaron diversos documentos entre los que se destacan:

Presentación hecha en el Ministerio de Comercio el 2 de junio de 2004 por Mauricio Reina de Fedesarrollo.

Presentación del Consejo Gremial Nacional Ampliado hecha ante afiliados y sector público en Cartagena, mayo de 2003

Informe del proyecto “Sociedad Civil y TLC” realizado con OEA Trust for The Americas, DNP, USAID, Confecámaras y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Informes de seguimiento de prensa

Informes de cada una de las Rondas de Negociación

Correspondencia interna entre el Equipo Negociador

Notas personales de la consultora

Anexos

Anexo 1

Lista de Gremios miembros del Consejo Gremial Nacional Ampliado

- **Miembros Consejo Gremial Nacional**
 - ACOLFA, Asociación Colombiana de Fabricantes de Autopartes
 - ACOPI, Asociación Colombiana de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
 - ACOPLASTICOS, Asociación Colombiana de Plásticos
 - ANALDEX, Asociación Colombiana de Exportadores
 - ANDI, Asociación Nacional de Empresarios
 - ASOBANCARIA, Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia
 - ASOCOLFLORES, Asociación Colombiana de Exportadores de Flores
 - ASOCAÑA, Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia
 - CAMACOL, Cámara Colombiana de la Construcción
 - COLFECAR, Federación Colombiana de Transportadores de Carga por Carretera
 - CONFECAMARAS, Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio
 - COTELCO, Asociación Hotelera de Colombia
 - FASECOLDA, Federación de Aseguradores Colombianos
 - FEDEGAN, Federación Colombiana de Ganaderos
 - FENALCO, Federación Nacional de Comerciantes
 - SAC, Sociedad de Agricultores de Colombia
- **Miembros del Comité Ad-hoc para el TLC**
 - ANATO, Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo

ANDIGRAF, Asociación Colombiana de la Industria de Comunicación Gráfica
ACP, Asociación Colombiana del Petróleo
ACICAM, Asociación Colombiana de Industriales del Calzado, el Cuero y sus
Manufacturas
CCB, Cámara de Comercio de Bogotá
ASOFONDOS, Asociación Colombiana de Administradores de Fondos de Pensiones y
Cesantías
ASOFIDUCIARIAS, Asociación de Fiduciarias
CCI, Cámara Colombiana de la Infraestructura
FENAVI, Federación Nacional de Avicultores de Colombia
FEDECAFÉ, Federación Nacional de Cafeteros de Colombia

- **Coalición Colombiana de Servicios – CCS**

ACODAL, Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental
FITAC, Federación Colombiana de Transitarios, Intermediarios Aduaneros y
Almacenadoras
ASOCEL, Asociación de la Industria Celular en Colombia
ANDIARIOS, Asociación de Diarios Colombianos
ANDA, Asociación Nacional de Anunciantes de Colombia
ASOMEDIOS, Asociación Nacional de Medios de Comunicaciones
CCIT, Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones
ACODEM, Asociación Colombiana de Editoras de Música
ASCUN, Asociación Colombiana de Universidades
ASESEL, Asociación de Entidades del Sector Electrónico
ASOCODIS, Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica
ACCE, Asociación Colombiana de Comercializadores de Energía
ACOLGEN, Asociación Colombiana de Generadores de Energía
ANDESCO, Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos de Colombia
NATURGAS, Asociación Colombiana de Gas Natural
ACP, Asociación Colombiana de Petróleo
FENDIPETROLEO, Federación Nacional de Distribuidores de Derivados del Petróleo
AGREMGAS, Asociación Gremial de Distribuidores de Gas
CONFEDEGAS, Confederación de la Industria y el Comercio del Gas
ISA E.S.P., Interconexión Eléctrica S.A.
ACOAS, Asociación Colombiana de Corredores de Seguros
ASOFONDOS, Asociación Colombiana de Administradores de Fondos de Pensiones y
Cesantías

ASOFIDUCIARIAS, Asociación de Fiduciarias
CUTMA, Consejo Colombiano de Usuarios del Transporte de Carga
ACAIRE, Asociación Colombiana de Acondicionamiento, Aire y Refrigeración
ACIEM, Asociación Colombiana de Ingenieros Electricistas
CCI, Cámara Colombiana de la Infraestructura
ASCOFAME, Asociación Colombiana de Facultades de Medicina
UCEP, Unión Colombiana de Empresas Publicitarias
CONALTUR, Confederación Colombiana de Transportadores Urbanos
ALAICO, Asociación de Líneas Aéreas Internacionales de Colombia
ATAC, Asociación de Transportadores Aéreos de Colombia
ASOTRANS, Asociación Nacional de Transportadores
ASONAV, Asociación Nacional de Navieros
ANATO, Asociación Nacional de Agencias de Viajes y Turismo
FEDESOF, Federación Colombiana de la Industria del Software y Tecnologías Asociadas
ACEMI, Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral
ACOSET, Asociación Colombiana de Empresas de Servicios Temporales
ANDEVIP, Asociación Nacional de Entidades de Seguridad Privada
ASECARGA, Asociación Nacional de Empresas Transportadoras de Carga
ASOMINEROS, Asociación Colombiana de Mineros
ANDIGRAF, Asociación Colombiana de la Industria de Comunicación Gráfica
Sociedad Colombiana de Arquitectos
Sociedad Colombiana de Ingenieros
Cámara de Comercio de Bogotá
Cámara de Comercio de Medellín
Cámara de Comercio de Cali
Cámara de Comercio de Barranquilla
Cámara de Comercio de Ibagué
Cámara de Comercio de Pereira
Cámara de Comercio de Bucaramanga
Cámara de Comercio de Cartagena
Academia Nacional de Medicina
Bolsa de Valores de Colombia
Academia de Medicina de Medellín
Federación Médica Colombiana
ASOCAJAS, Asociación Colombiana de Cajas de Compensación Familiar
ASOCERT, Asociación Nacional de Organismos Certificadores

Anexo 2

Decreto 2314 de 2004

DIARIO OFICIAL 45.617

Decreto 2314

21/07/2004

por el cual se reglamentan algunos aspectos procedimentales de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y en especial de las que le confieren los ordinales 2, 11, 17 y 25 del artículo 189 de la Constitución Política, y en desarrollo de la Ley 63 de 1923, de los artículos 32 y 47 de la Ley 489 de 1998, de la Ley 812 de 2003, del Decreto 210 de 2003, y del Decreto 110 de 2004, y

Considerando:

Que en virtud del artículo 9º de la Constitución Política, las relaciones exteriores del Estado colombiano se fundamentan en la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios de derecho internacional aceptados por Colombia;

Que de conformidad con el artículo 189 numeral 2 de la Constitución Política, una de las atribuciones que tiene el Presidente de la República como Jefe de Estado, es dirigir las relaciones internacionales y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios;

Que a su turno, el artículo 226 establece que el Estado promoverá la internacionalización de las relaciones económicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, y el artículo 227 manifiesta que promoverá la integración económica con las demás naciones;

Que el pasado 18 de mayo de 2004, Colombia inició la negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos, en compañía de Ecuador y Perú,

Decreta:

CAPITULO 1

Del Equipo Negociador

Artículo 1º. Conformación. El Equipo Negociador estará conformado exclusivamente por los servidores públicos y los particulares que ejerzan funciones públicas, designados por los organismos del nivel central de la rama ejecutiva del orden nacional, el Banco de la República, las Superintendencias y las Comisiones de Regulación de Servicios Públicos Domiciliarios.

Los integrantes del Equipo Negociador deben participar en la construcción de la posición negociadora de Colombia, lo cual se hará en las reuniones que para tal efecto convoquen los coordinadores de los Comités Temáticos Negociadores a lo largo del proceso de negociación.

Artículo 2°. Actuaciones. Los integrantes del Equipo Negociador deben defender los objetivos, intereses y estrategias de Colombia en la negociación y realizar todos los actos tendientes a salvaguardar la consistencia de la posición negociadora de Colombia, siguiendo los procedimientos establecidos en el presente decreto.

Artículo 3°. Coordinación. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo coordinará las labores del Equipo Negociador, sin perjuicio de las funciones propias del Ministerio de Relaciones Exteriores, y con tal fin podrá designar y remover en cualquier tiempo a un jefe de la negociación.

Artículo 4°. Comités Temáticos Negociadores. Formarán parte de los Comités Temáticos Negociadores, las personas que para participar en las negociaciones comerciales internacionales designen las entidades a que se refiere el artículo 1° del presente decreto.

Los Comités Temáticos deberán evaluar los intereses, aspiraciones y sensibilidades de Colombia en cada tema y los objetivos comerciales del país en las negociaciones, así como analizar y elaborar el respectivo diagnóstico temático, que sirva de base para el diálogo con el sector privado, los trabajadores, la sociedad civil, los medios de comunicación, las regiones y demás estamentos y agentes sociales.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrá invitar a entidades públicas a integrar los Comités Temáticos. Igualmente, y con fines de organización, podrá distribuir los temas de los Comités en diferentes mesas de trabajo.

Parágrafo 2°. El jefe de la negociación designará, y podrá remover en cualquier momento, a los coordinadores de los Comités Temáticos, quienes estarán encargados de articular las tareas de dichos comités.

Parágrafo 3°. En la designación de las personas integrantes de los mencionados comités, se tendrá en cuenta las calidades profesionales de dichas personas y la necesidad de que la participación de estas en la conformación de la posición negociadora de Colombia sea continua y estable.

Con la finalidad de garantizar la coherencia de la posición negociadora de Colombia, el jefe de la negociación podrá disponer el retiro provisional de cualquier integrante del Equipo Negociador de las reuniones de negociación, cuando su conducta en la mesa amenace la coherencia de dicha posición. Esta decisión deberá ser comunicada, de manera inmediata, al jefe del organismo, entidad o dependencia pública que lo haya designado.

CAPITULO 2

De la construcción de la posición negociadora de Colombia

Artículo 5°. Metodología para la definición de los intereses y de la posición negociadora del país. Los coordinadores de los Comités Temáticos mantendrán una comunicación constante con el jefe de la negociación, informándole sobre los avances en cada uno de los temas.

El jefe de la negociación velará porque se logre el balance global de la negociación de tal manera que se garanticen resultados óptimos para el país y servirá de buen componedor en cada tema, cuando ello sea requerido, manteniendo contacto directo con los Viceministros o Directores de las áreas temáticas de las respectivas entidades.

Cuando los Comités Temáticos no puedan lograr un consenso respecto de los intereses y posiciones negociadoras que crean que el Gobierno deba adoptar, someterán el asunto a consideración del jefe de la negociación. Si a pesar de la intervención del jefe de la negociación no se obtiene el consenso, el Viceministro de Comercio Exterior someterá el tema a consideración de los Viceministros o funcionarios de las dependencias que tengan este nivel con responsabilidad sobre el tema. Si persisten los desacuerdos, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo convocará reuniones de nivel ministerial, actuando como buen componedor con el fin de consolidar una posición unificada del Gobierno.

De no ser resueltas a este nivel, las diferencias serán llevadas a consideración del Consejo Superior de Comercio Exterior, del Consejo de Ministros o, en última instancia, al Presidente de la República.

Artículo 6°. Interlocución oficial en el proceso de negociación con el sector privado y otros grupos y personas interesadas en los temas de negociación. Los Ministros y Viceministros de las carteras involucradas en la negociación, el jefe de la negociación y los coordinadores de los Comités Temáticos siguiendo los lineamientos del jefe de la negociación, serán los interlocutores oficiales del Gobierno Nacional con el sector privado y otros grupos y personas interesadas en los temas de negociación.

Con sujeción a los lineamientos establecidos por el Presidente de la República y con el fin de garantizar la consistencia de la posición negociadora del país, la interacción con el sector privado y la sociedad civil será coordinada por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo. Cada vez que un organismo o entidad reciba comunicaciones o solicitudes relacionadas con la negociación, deberá remitirlas al jefe de la negociación, para su consideración y trámite.

Artículo 7°. Informes al Consejo de Ministros y al Consejo Superior de Comercio Exterior. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo deberá informar de manera periódica al Presidente de la República, al Consejo de Ministros y al Consejo Superior de Comercio Exterior, sobre los avances de la negociación del Tratado al que se refiere el presente decreto.

CAPITULO 3

De la participación de las autoridades departamentales, municipales y distritales

Artículo 8°. Participación de las autoridades departamentales, municipales y distritales. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo promoverá la participación de las autoridades departamentales, municipales y distritales en el proceso de negociación, mediante la invitación a reuniones periódicas para recibir y considerar las propuestas que recojan los intereses, preocupaciones y necesidades de carácter regional y local frente a las negociaciones.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo establecerá mecanismos para que la información referente a las negociaciones fluya a las regiones y para que las propuestas de los estamentos representativos del aparato productivo, la sociedad civil y la academia a nivel regional, reciban la debida atención por parte del Equipo Negociador.

CAPITULO 4

De la participación de la sociedad civil y del deber de información y transparencia

Artículo 9°. Participación de la sociedad civil. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo promoverá la participación de la sociedad civil en el proceso de negociación.

Para tal efecto y sin perjuicio de la utilización de los instrumentos legales existentes para la presentación de peticiones a las autoridades, dicho ministerio diseñará los mecanismos idóneos para recibir y analizar los aportes y observaciones de los gremios de la producción y del comercio, especialmente los que representan micro, pequeñas y medianas empresas, las ligas de consumidores, los voceros de las regiones, la academia, las organizaciones sociales, sindicales, cívicas, profesionales, comunitarias, benéficas, juveniles o de utilidad común no gubernamentales y demás personas naturales o jurídicas.

Parágrafo 1°. Con el fin de salvaguardar la transparencia del proceso negociador y la participación ciudadana, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo llevará una memoria del proceso de interacción entre el Equipo Negociador y los actores políticos y sociales durante el tiempo que dure la negociación.

Artículo 10. Acceso a la información. En desarrollo del principio de participación ciudadana y del deber de información, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo establecerá mecanismos de recepción y emisión periódica de información a la ciudadanía sobre el avance de las negociaciones incluyendo lo siguiente:

- Información sobre los asuntos objeto de negociación y sobre los intereses de Colombia en cada uno de dichos asuntos.
- Información sobre los intereses percibidos de los demás países en cada uno de los asuntos objeto de la negociación.
- Información sobre la posición negociadora de Colombia en los diversos temas de la negociación.
- Información detallada sobre el avance de las negociaciones.
- Memoria del proceso de interacción entre el Equipo Negociador y los actores políticos y sociales durante el tiempo que dure la negociación.
- Texto final de los acuerdos.

Parágrafo 1°. De conformidad con lo previsto por el artículo 9° de la Ley 63 de 1923, la estrategia de Colombia en las negociaciones comerciales internacionales que sea definida por el Consejo de Ministros, es reservada. Dicha reserva incluye las metas y puntos de resistencia de Colombia que fueron definidos por el Consejo de Ministros en sus sesiones del 23 de febrero y del 10 de mayo de 2004.

Parágrafo 2°. En aplicación del principio de buena fe que preside las relaciones internacionales, los documentos suministrados por los países negociadores bajo la expresa condición de confidencialidad no podrán ser suministrados a particulares sin la autorización previa de dichos países, salvo lo previsto en el artículo 20 del Código Contencioso Administrativo.

CAPITULO 5

Disposiciones finales

Artículo 11. Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, se interpretará de manera consistente con los decretos que regulan las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Comercio, Industria y Turismo y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Da do en Bogotá, D. C. a 21 de julio de 2004.

La Ministra de Relaciones Exteriores,

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

Carolina Barco Isakson.

Jorge Humberto Botero.

Anexo 3

Personas entrevistadas:

Hernando José Gómez Restrepo	Jefe Equipo Negociador de Colombia
Rafael Mejía	Vice-presidente del Consejo Gremial Nacional y Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia
Juan Carlos Elorza	Secretario Técnico del Consejo Gremial Nacional
Juan Carlos Botero	Director de la Oficina de Asuntos Legales Internacionales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo durante la negociación.
Javier Gamboa	Negociador de Propiedad Intelectual
Alfonso Rodríguez	Consultor de Agenda Interna

IV. La cooperación público-privada en la implementación y aprovechamiento de los Tratados de Libre Comercio: el caso chileno

Rodrigo Novoa

1. Introducción

En los últimos años, los países de América Latina y el Caribe han estado participando activamente en negociaciones comerciales. Los sectores público y privado han interactuado de diversas maneras y a través de varios mecanismos durante estas negociaciones. El sector privado ha provisto así de insumos al gobierno en la definición de su estrategia comercial y posiciones negociadoras influyendo en el diseño de la política comercial de estos países.

Habiendo avanzado sustancialmente en las negociaciones, las prioridades de muchos de los gobiernos de la región han virado hacia la implementación y aprovechamiento de los acuerdos ya firmados. Tanto la implementación como el aprovechamiento exitoso de estos compromisos comerciales van a requerir también de la colaboración continua y sostenida entre el sector público y el privado, y de la utilización de mecanismos efectivos para la misma. En este contexto, varios de los gobiernos de la región han solicitado información sobre los mecanismos y medios de interacción entre el sector público y privado para una implementación y aprovechamiento adecuado de los compromisos comerciales asumidos.

Ya a más de 10 años del inicio de las labores de implementación y aprovechamiento de diferentes tratados de libre comercio y otros acuerdos comerciales suscritos por la República de Chile, se hace interesante analizar algunos de los factores relevantes de dicho proceso. Es por lo anterior que CEPAL ha encargado la realización de este estudio, para que recoja la experiencia chilena en material de coordinación/consulta sector público/sector privado en las áreas relacionadas con el Servicio Nacional de Aduanas, a modo de ejemplo del proceso de implementación y aprovechamiento de acuerdos comerciales realizado en Chile.

Este informe se encuentra dividido en dos partes. La primera da a conocer de forma general lo que se entiende en Chile por implementación de los acuerdos comerciales. Distingue entre las labores propias de la administración de los acuerdos comerciales de aquellas propias de su implementación,

haciendo referencia particularmente a lo sucedido con los acuerdos firmados con Estados Unidos y Europa en materias relacionadas con la administración aduanera. La segunda parte intenta dar a conocer, con unos cuantos ejemplos, los diferentes mecanismos que se han implementado en la República de Chile con el objeto de aprovechar de la mejor forma posible las ventajas comparativas que la suscripción de estos acuerdos comerciales representan, en los cuales se podrá apreciar que los temas aduaneros son siempre tomados en consideración y pueden representar—algunas veces—la herramienta fundamental en la planificación de los negocios internacionales.

Finalmente se incluye un capítulo en el cual se realiza un análisis crítico del proceso chileno, tomando como base las conclusiones que se pueden extraer de las experiencias recopiladas en los dos capítulos centrales.

2. Implementación de los Acuerdos Comerciales

A partir de los años noventa, Chile profundizó su política de apertura comercial a favor de sus exportaciones. Esta se desarrolló en todos los ámbitos comerciales internacionales posibles, tanto multilateral como regional, pero particularmente negociando acuerdos comerciales bilaterales con terceros países. Durante este período se amplió sostenidamente el número y el alcance de los acuerdos comerciales suscritos. Es así como se iniciaron negociaciones de Acuerdos de Libre Comercio que implicaron la incorporación de nuevas y complejas dimensiones del comercio internacional como son los Servicios, las Inversiones, la Propiedad Intelectual, las Normas Técnicas, entre otros ámbitos.

El primero de estos acuerdos de “nueva generación” suscrito por Chile fue el firmado con Canadá, el 5 de diciembre de 1996, el que fuera promulgado en Chile mediante Decreto Supremo del Ministerio de Relaciones Exteriores N° 1.200, del 3 de julio de 1997 y publicado en el Diario Oficial del 5 de julio del mismo año. A la fecha, el número de acuerdos comerciales casi se ha cuadruplicado respecto a los comienzos de los noventa, al registrar un total de 16 acuerdos comerciales negociados y suscritos (8 Tratados de Libre Comercio, 1 Acuerdo de Asociación y 7 Acuerdos de Complementación Económica).

Lo antes descrito resalta la importancia que tiene para el Chile de hoy la temática de la implementación de los acuerdos comerciales. Sin embargo, antes de analizar los esfuerzos y trabajos concretos que se han realizado en la materia, creemos necesario detenernos un instante para analizar qué debemos entender por “implementación” de los acuerdos.

Según lo expresa la propia Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (en adelante DIECON), dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile, la implementación y administración de los acuerdos comerciales *“es una función que involucra una serie de acciones inmediatas y permanentes que implican la puesta en vigencia plena de los acuerdos comerciales, el monitoreo del cumplimiento de compromisos recíprocos, la gestión permanente para alcanzar un funcionamiento eficaz de su respectiva estructura institucional y maximizar el aprovechamiento de las ventajas y oportunidades que los acuerdos generan.”*¹

Como se puede extraer de la definición antes citada, la labor de implementar los acuerdos comerciales involucra una gran cantidad de actividades, por lo que para poder hacer un estudio de ellas, es indispensable organizarlas y clasificarlas. Con este objeto dividiremos en dos el conjunto de tareas antes señaladas, a saber: a) Implementación y b) Aprovechamiento.

2.1. Implementación de los Acuerdos Comerciales

Entendemos por labores de implementación *“todas aquellas funciones que involucran una serie de acciones inmediatas y permanentes que implican la puesta en vigencia plena de los acuerdos comerciales, el monitoreo del cumplimiento de compromisos recíprocos y la gestión permanente para alcanzar un funcionamiento eficaz de su respectiva estructura institucional.”*

¹ Ver: http://www.direcon.cl/index.php?accion=implementacion_acuerdos

En el ámbito de los acuerdos bilaterales suscrito por Chile, podemos señalar que todos ellos contemplan un capítulo en el cual se crea una instancia de “Administración” del acuerdo. Es así como el capítulo 18 del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Centro América dispone la creación de una Comisión de Libre Comercio, integrada por funcionarios de las reparticiones públicas encargadas de la materia de cada uno de los países signatarios. La creación de esta institución se repite incluso con el mismo nombre en casi todos los tratados de libre comercio y otros acuerdos comerciales que ha firmado Chile, tales como el acuerdo con los Estados Unidos de América (Capítulo 21), China (Capítulo XI), Corea (Capítulo 18), México (Capítulo 17), Canadá (Sección I, Artículo N-01), etc. Estos capítulos contemplan adicionalmente la creación de secretarías, subcomités y grupos de trabajos, todos con la expresa misión de velar por el cumplimiento y la correcta aplicación de las disposiciones de los tratados.

En Chile, el organismo público encargado de participar en todas estas comisiones es el Ministerio de Relaciones Exteriores, quien lo hace a través de su Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON). A su vez, DIRECON está dividida institucionalmente en departamentos por regiones geográficas, por lo que dependiendo de la Comisión que esté sesionado— TLC con EE.UU., Acuerdo con la Unión Europea, TLC con China, por ejemplo—, son los funcionarios de esos departamentos los que participan activamente tanto en la Comisión, como en los subcomités y grupos de trabajo. Sin perjuicio de lo anterior y con el objeto de coordinar de mejor forma el trabajo que se realiza en todas estas comisiones y preparar de mejor forma las agendas generales de trabajo, DIRECON creó ya hace dos años un Departamento de Coordinación y Administración de los Acuerdos.

Aun cuando no se incluye institucionalmente al sector privado en esta institucionalidad creada por los acuerdos comerciales, todos los capítulos de administración a que hacíamos referencia, contemplan la posibilidad de solicitar la asesoría de personas o de grupos sin vinculación gubernamental, lo que podríamos interpretar como la ventana por la cual el sector privado tiene la posibilidad de participar institucionalmente en los procesos de administración de los acuerdos. Es por esto que DIRECON, por medio de su sitio Web (www.direcon.cl), mantiene un llamado permanente a la sociedad civil por medio del cual *“invita a todas las instituciones y organizaciones de la sociedad chilena y, entre otras, a académicos, asociaciones profesionales, organizaciones de trabajadores, de empresarios, de consumidores, de mujeres, ambientalistas, organizaciones regionales y pueblos indígenas, a presentar sus opiniones y puntos de vista sobre los temas comerciales vinculados a las negociaciones e implementación de los tratados de libre comercio.”*²

Sin embargo, según información proporcionada por la propia DIRECON, este mecanismo ha despertado muy poco interés en la sociedad civil, por lo que se hace necesario estudiar y desarrollar nuevos mecanismos para incluir más activamente al sector privado en estas actividades.

Adicionalmente, el Gobierno de Chile ha suscrito un Convenio de Cooperación Técnica reembolsable con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), contrato de préstamo N°1621/OC-CH, con cuyos recursos se financia parcialmente el Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. Parte de estos fondos se usarán para financiar actividades del Componente “Apoyo al Cumplimiento de Acuerdos y Compromisos Comerciales”, lo que espera realizar con la ayuda del sector privado. Es por esto que la DIRECON ha creado un Registro de Consultores con el objetivo de contar con expertos del sector privado que estén en capacidad de proveer servicios de consultoría y asistencia técnica en materias relacionadas con políticas económicas y de comercio exterior de Chile, negociaciones económicas internacionales, administración de tratados y acuerdos de libre comercio, materias institucionales relativas a los temas anteriores, así como elaboración de estudios y análisis específicos que se requieran.³

² Ver: http://www.direcon.cl/index.php?accion=sociedad_civil_05

³ Ver: <http://www.direcon.cl/index.php?accion=consultores>

Dado que este programa se encuentra en su primera etapa de implementación, no es posible realizar una evaluación de sus efectos. Sin embargo, se pudo constatar en diversas conversaciones con funcionarios de DIRECON que esta fórmula ha despertado mayor interés del sector privado, ya que los llamados a concurso para crear el Registro de Consultores ha tenido una importante actividad.

En el ámbito bilateral, es importante destacar que el Acuerdo de Asociación Política, Comercial y de Cooperación entre el Gobierno de Chile y la Unión Europea contempla disposiciones adicionales que fomentan la interacción con la sociedad civil, a diferencia de los Tratados de Libre Comercio, dada su propia naturaleza más integracionista.

En efecto, disposiciones como las contenidas en los artículos 11 y 48⁴ de dicho acuerdo no son contempladas en otros acuerdos firmados por Chile. En cumplimiento de los artículos citados, el Gobierno de Chile y la Unión Europea organizaron el día miércoles 29 de Noviembre de 2006 la primera reunión de la Sociedad Civil al alero del Acuerdo de Asociación Chile – Unión Europea, el cual contó con la asistencia de más de 100 personas.

En dicha oportunidad se produjo un interesante debate sobre la implementación y administración del Acuerdo, llegando todos a la conclusión que era absolutamente indispensable que este tipo de actividades se realice con una periodicidad mayor, que se divida el trabajo por áreas específicas y que se realice un trabajo más eficiente en cuanto a la difusión de los acuerdos y las labores que se realizan para su implementación.⁵ En relación a las materias aduaneras, se destacó lo realizado por el Comité de Aduanas y Normas de Origen creado en virtud del acuerdo. Dentro de sus principales virtudes, están la de ir solucionando diversos inconvenientes que se han ido planteando durante todo el período de implementación del acuerdo. Como resultado del trabajo conjunto, existen una serie de Oficios Circulares emitidos por el Servicio Nacional de Aduanas que representan soluciones directas a los problemas prácticos con los que se han encontrado los diferentes actores de los sectores público y privado al momento de hacer efectivo los beneficios que otorga este acuerdo⁶.

⁴ **Art. 11:** Las Partes también promoverán reuniones periódicas de representantes de las sociedades civiles de la Unión Europea y de Chile, en particular de la comunidad académica, de los interlocutores económicos y sociales y de organizaciones no gubernamentales, con el objeto de mantenerlos informados sobre la aplicación del presente Acuerdo y para recabar sus sugerencias para su mejoramiento. **Art. 48:** Las Partes reconocen el papel complementario y la contribución potencial de la sociedad civil (interlocutores sociales y organizaciones no gubernamentales) en el proceso de cooperación. Con este fin y sin perjuicio de las disposiciones legales y administrativas de cada Parte, los actores de la sociedad civil podrán: a) ser informados y participar en consultas sobre políticas y estrategias de cooperación, así como sobre las prioridades de estas últimas, particularmente en los ámbitos que les conciernen o afecten directamente; b) recibir recursos financieros, en la medida en que la normativa interna de cada Parte lo permita; y c) participar en la aplicación de proyectos y programas de cooperación en las áreas que les conciernen. Ver *Acuerdo de Asociación Política, Comercial y de Cooperación entre el Gobierno de Chile y la Unión Europea*, disponible en: http://www.direcon.cl/index.php?accion=ue_01_vd

⁵ Se adjunta a este documento, como **Anexo I**, el texto completo del informe sobre esta reunión.

⁶ Por ejemplo, el Oficio Circular N° 132 trata sobre un problema tan trivial como el color de los certificados de circulación. Al efecto, la autoridad aduanera dispuso lo siguiente: En relación al Acuerdo de Asociación Comercial Chile – Unión Europea, en particular al color del Certificado de Circulación EUR.1, específicamente a la exigencia que deberá ser impreso en color blanco, revestido de una impresión de fondo labrada de color verde, señalo a Ud. Lo siguiente. Efectivamente el referido requisito se encuentra establecido en el Apéndice III del Anexo de Origen del Acuerdo. El formato del certificado y su color fueron informados oportunamente por esta Dirección Nacional por Oficio de la referencia, al cual se acompañó un certificado modelo para su conocimiento. Con respecto a esta materia y atendido que en ocasiones el certificado se ha presentado en diferentes colores y en distintas gamas de verde, cumpla con señalar a Ud. que el Acuerdo sólo exige que el certificado se expida en color blanco, con impresiones de fondo labrada de color verde, sin que precise las tonalidades, gradaciones o matices de éste último color. Siendo así, no resulta procedente rechazar los certificados de circulación que, teniendo fondo labrado de color verde, tengan tonalidades o matices diversos de este color, a menos que ostensiblemente correspondan a otro color. En el sitio Web del Servicio Nacional de Aduanas se pueden encontrar todos los oficios en relación a este acuerdo. Ver: http://www.aduana.cl/p4_principal/antialone.html?page=p4_principal/site/artic/20040108/pags/20040108103550.html

Como vemos, la implementación de los acuerdos plantean situaciones muchas veces imposible de prever a la hora de negociar los acuerdos, por lo que la existencia de estas instancias de diálogo permanente entre las partes y además la necesaria interacción con el sector privado, permite que estas situaciones sea planteada directamente entre las partes con miras a proporcionar una solución eficaz y oportuna, acorde con la velocidad propia de los negocios internacionales. Lo anterior fue confirmado en diversas reuniones sostenidas con funcionarios del Servicio Nacional de Aduanas, quienes demostraron una permanente disposición a recibir las consultas de los particulares y proveer, en la medida de lo posible y utilizando las instancias correspondientes, una pronta respuesta a las necesidades planteadas⁷.

Dentro de las actividades de implementación de los acuerdos también nos referimos a *todas aquellas acciones que implican la puesta en vigencia plena de las obligaciones contenidas en los acuerdos comerciales*. Como se desprende de esta definición, estamos hablando netamente de actuaciones que en estricto rigor competen a los organismos del sector público, el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Sin embargo, y como veremos en los ejemplos que más adelante se citan, la cooperación del sector privado también es importante en este aspecto de la implementación de los acuerdos e incluso es fomentada y requerida por las propias disposiciones de los tratados.

Los acuerdos comerciales suscritos por Chile, en particular los firmados con Estados Unidos y la Unión Europea, establecen una serie de obligaciones que deben ser implementadas en materia de administración aduanera.⁸ A modo de ejemplo, el Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de Chile y el Gobierno de los Estados Unidos de América (en adelante TLC Chile-EE.UU.) establece en su capítulo quinto que:

1. Cada Parte publicará sus leyes, regulaciones y procedimientos administrativos aduaneros en Internet o en una red de telecomunicaciones computacional comparable.
2. Cada Parte designará uno o varios puntos de contacto a quienes las personas interesadas podrán dirigir sus consultas relacionadas con materias aduaneras, y pondrá a disposición en Internet información sobre los procedimientos para la formulación de dichas consultas.
3. En la medida de lo posible, cada Parte publicará por anticipado cualquier regulación de aplicación general respecto de materias aduaneras que se propusiere adoptar y **proporcionará a las personas interesadas la oportunidad de hacer comentarios sobre dichas regulaciones antes de su adopción.**” (Ver Art. 5.1, TLC Chile-EE.UU.)

En este contexto, a partir del año 2003 el Servicio Nacional de Aduanas ha implementado una serie de cambios en su sitio Web (www.aduana.cl). Uno de ellos es publicar en este portal todas las leyes, reglamentos, ordenanzas, resoluciones, oficios circulares, etc⁹.

⁷ Sin embargo, pudimos constatar en el Taller sobre las Experiencias en la Implementación, Administración y Aprovechamiento de Tratados Comerciales en América Latina, organizado por CEPAL en la Ciudad de Panamá los días 20 y 21 de junio de 2007, que al decaer fuertemente la actividad en las negociaciones del ALCA, se ha perdido una importante instancia de dialogo interinstitucional, tanto a nivel local como multilateral en la región, y resulta de vital importancia poder encontrar una alternativa que proporcione las mismas oportunidades de interacción.

⁸ Ver Capítulo Cinco, *Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de Chile y el Gobierno de los Estados Unidos de América*, (Junio 6, 2003) disponible en:

http://www.direcon.cl/index.php?accion=tlc_eeuu_01_vd y Sección 3, artículos 79 y siguientes, *Acuerdo de Asociación Política, Comercial y de Cooperación entre Chile y la Unión Europea*, (Noviembre 18, 2002) disponible en: <http://www.direcon.cl/index.php?accion=ue>

⁹ http://www.aduana.cl/p4_principal/antialone.html?page=http://www.aduana.cl/p4_principal/site/edic/base/port/legislacion_normativa.html

Legislación y Normativa Aduanera

- Ordenanza de Aduanas
- Ley Orgánica de Aduanas
- Arancel Aduanero 2007
- Arancel Aduanero 2006
- Tablas de Correlación Oficial
- Leyes de Fomento a las Exportaciones
- Otras Leyes
- Acuerdo de Valoración OMC
- Compendio de Normas
- Resoluciones
- Oficios Circulares
- Fax Circulares

5 de Junio, 2007

Legislación y Normativa Aduanera

• Ordenanza de Aduanas	Resoluciones
• Ley Orgánica de Aduanas	• Resoluciones Año 2007
• Arancel Aduanero 2007	• Resoluciones Año 2006
• Arancel Aduanero 2006	• Resoluciones Año 2005
• Tablas de Correlación Oficial	• Resoluciones Año 2004
• Leyes de Fomento a las Exportaciones	• Histórico Resoluciones 2003
• Otras Leyes	Oficios Circulares
• Acuerdo de Valoración OMC, acuerdo GATT	• Oficios Circulares Año 2007
• Compendio de Normas Aduaneras	• Oficios Circulares Año 2006
• Resolución_1300/06	• Oficios Circulares Año 2005
	• Oficios Circulares Año 2004
	• Histórico Oficios Circulares 2003
	Fax Circulares
	• Fax Circulares Año 2007
	• Fax Circulares Año 2006
	• Fax Circulares Año 2005
	• Fax Circulares Año 2004
	• Histórico Fax año 2003

Con el objeto de implementar lo establecido en el inciso segundo de esta disposición, la cual también se repite en otros acuerdos comerciales suscritos por Chile, el Servicio Nacional de Aduanas ha implementado a lo largo de todo Chile las “Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias”, más conocidas en Chile como las OIRS. Asimismo, se ha publicado la “Carta de Derechos Ciudadanos frente a la Aduana”, lo que permite que los usuarios se informen y además puedan exigir el cumplimiento de estándares de calidad de atención por parte del servicio.

Finalmente y con el objeto de implementar precisamente lo establecido en el inciso tercero del artículo 5.1 del TLC Chile – EE.UU., este Servicio ha implementado un sistema de publicación anticipada por medio del cual pone a disposición de los operadores del comercio internacional los proyectos de modificación normativa, con el objetivo de recibir comentarios y, en definitiva, minimizar errores o dificultades prácticas de aplicación a toda nueva normativa. De esta forma, cuando un proyecto de modificación normativa sea publicado en este portal, los usuarios tendrán un periodo establecido para hacer sus comentarios y observaciones al correo electrónico: nuevanormativa@aduana.cl

Es importante poder graficar la forma en como esto ha sido implementado, ya que creemos representa un buen ejemplo de transparencia y eficacia. (Ver cuadros siguientes)

Normativa en Trámite

Fecha de publicación	Plazo recepción comentarios	Materia	Bajar Minuta Explicativa	Bajar Texto	Comentarios Recibidos
12-04-2007	11-06-2007	Normativa Courier	Minuta en PDF	Proyecto de Resolución en PDF	2 Comentarios recibidos
28-05-2007	11-06-2007	Actualización Compendio de Normas Aduaneras	Minuta en PDF	Proyecto de Resolución en PDF	
01-06-2007	17-06-2007	Modificación Capítulo III y Anexo 18 del Compendio de Normas Aduaneras	Bajar Minuta	Proyecto de Resolución en PDF	1 Comentarios recibidos

Comentarios recibidos

Normativa Courier

Comentario 1

Sebastián Pizarro C.

Mi consulta es, ¿cuáles son las "Exigencias Académicas_ Profesional" y de "Experiencia comprobada" en este tipo de gestión para asegurar el buen funcionamiento del transporte courier en relación tanto al "Coordinador" como los "asistentes" Couriers?

Otro punto es ¿qué tipo de garantías de buen funcionamiento se les exigirá y cuáles serán las sanciones?

Respuesta

1.- Las exigencias académicas - profesional y experiencia comprobada, requisitos para designar a un Coordinador Courier, aún no se encuentran definidas, las cuales se definirán una vez que el Director Nacional firme y sancione la resolución respectiva.

2.- La garantía será de carácter pecuniario, rendida a través de los documentos Boleta Bancaria o Póliza de Seguros. El monto de la garantía propuesto en la resolución tiene carácter provisorio y será definido una vez que el Director Nacional firme y sancione la resolución correspondiente.

3.- Las empresas de envíos de entregas rápidas sujetas a la potestad disciplinaria del Director Nacional en sus actuaciones como agentes de carga, transitarios u operadores de transporte multimodal, según correspondiere.

Existen otras disposiciones contenidas en los acuerdos comerciales que requieren de un proceso de implementación normativa como el antes ejemplificado. Sin embargo, la mayoría de ellos responden a esfuerzos más permanentes en el tiempo o que implican procesos legislativos internos más complejos. En relación con lo anterior, es importante destacar la visión que tiene el Servicio Nacional de Aduanas de Chile a este respecto, la cual encontramos plasmada en el discurso de su Director Nacional, pronunciado para el día Internacional de Aduana el presente año.

En esa oportunidad, el Director Nacional definió como uno de sus ejes fundamentales de gestión la revisión permanente de sus procedimientos y normativa vigente, lo que tiene por objeto diferenciar aquellos que son necesarios e imprescindibles, de aquellos que resultan engorrosos, caros e inútiles. Esto guarda directa relación con lo establecido en varios de los TLCs firmados por Chile, siendo sólo ejemplos lo previsto en el artículo 5.2 del TLC Chile – EE.UU. y el artículo 79 del Acuerdo con la Unión Europea, ya que ambos contemplan textos muy similares con respecto al compromiso de simplificar los requisitos y las formalidades respecto del despacho de las mercaderías.

En este contexto y en relación a la necesaria interacción entre el sector privado y el sector público en la materia, es ilustrativo dar a conocer tanto el procedimiento como el contenido de lo que se ha denominado como la Agenda Normativa 2007 elaborada por el Servicio Nacional de Aduanas.

a) Agenda Normativa 2007

Para la confección de esta Agenda, el procedimiento utilizado demuestra la importancia que el Servicio le da a la coordinación con el sector privado interesado. El proceso comenzó con el envío de cartas a los principales actores del comercio internacional, solicitando identificar modificaciones normativas que pudieran contribuir, en el ámbito de trabajo de la Aduana, a facilitar los procesos de

ingreso y salida de mercancías del país y a establecer mecanismos que permitan utilizar de mejor forma los tratados de libre comercio suscritos por Chile.

Se recibieron de vuelta 37 respuestas con 147 propuestas que, integradas y sistematizadas, se tradujeron en 28 medidas concretas para ser implementadas o comenzar su implementación en el año 2007. Las propuestas se clasificaron según el plazo de desarrollo en:

- Corto Plazo: menos de 6 meses.
- Mediano Plazo: entre 6 meses y 1 año.

A su vez, se identificaron por tipo de medida en: a) Legislativa; b) Reglamentarias; y c) Administrativas o de interpretación de la legislación aduanera. Las 28 medidas propuestas son:

CUADRO 4.1

N°	Propuesta	Tipo de Medida
1	Revisión del régimen de admisión temporal.	Interpretación legal
2	Revisión de las normas administrativas que establecen los requisitos y procedimiento para la calificación del servicio como exportación.	Administrativa
3	Autorizar mandatos generales para el despacho de exportaciones.	Interpretación legal
4	Establecer plazos para la resolución solicitudes administrativas relacionadas con trámites aduaneros.	Administrativa
5	Eliminación del Informe Final de Entrega que debe emitir el transportista.	Administrativa
6	Difusión a través de la página de Internet del Servicio de los mecanismos de facilitación contemplados en los TLC, como por ej.: resoluciones anticipadas.	Administrativa
7	Difusión, a través de la página de Internet del Servicio, de formalidades para acogerse a los distintos TLC, por ejemplo certificados de origen.	Administrativa
8	Autorizar para la certificación de tránsitos y transbordos, según lo exigido en los TLC, la presentación de reportes de rastreo de operaciones de las compañías transportistas.	Administrativa
9	Sustituir el actual sistema de control de contenedores por una fiscalización posterior de los inventarios de los operadores.	Administrativa
10	En la destinación aduanera salida temporal para perfeccionamiento pasivo, eliminar la exigencia de indicar el monto de la reparación.	Administrativa
11	Adecuar la exigencia de contar con conocimiento de embarque original o fotocopia, según corresponda, en todas las destinaciones aduaneras, conforme con la Resolución N° 2250.	Administrativa
12	Autorización del manifiesto de carga en inglés y MIC/DTA en idioma de la parte.	Administrativa
13	Autorizar el libro circunstanciado electrónico.	Interpretación legal
14	Autorizar prórroga a resolución que otorga Regla 1 Procedimiento Aforo, cuando no se ha presentado primera declaración.	Administrativa
15	Revisión del procedimiento de “Duda Razonable”.	Administrativa
16	Revisión de regímenes suspensivos: Admisión Temporal Perfeccionamiento Activo y Salida Temporal Perfeccionamiento Pasivo.	Legislativa Reglamentaria

(continúa)

Cuadro 4.1 (continuación)

17	Revisión del artículo 12 del Reglamento Ordenanza Aduanas, para permitir tramitar en una sola declaración importaciones que actualmente deben tramitarse en forma separada.	Reglamentaria
18	Implementar en forma integral la transmisión electrónica de los manifiestos.	Administrativa
19	Modificar el software de las DIPS, para que acepte el pago de impuestos adicionales.	Administrativa
20	Sistema informático para solicitudes de reintegros Ley N° 18.708, actualmente de ingreso manual.	Administrativa
21	utorización para tramitación electrónica, solicitudes de devolución de derechos por aplicación de TLC y aclaraciones a la DUS.	Administrativa
22	Revisión Capítulo V del Compendio de Normas Aduaneras, relativo a la anulación y modificación de las declaraciones aduaneras	Administrativa
23	Análisis de marco legal para autorizar carpetas de despacho electrónicas.	Legislativa
24	Revisar el tipo penal del contrabando.	Legislativa
25	Realizar un estudio de factibilidad para el establecimiento de régimen ágil y expedito para ciertos usuarios que reúnan determinadas condiciones fijadas por la Aduana.	Administrativa
26	Simplificar el documento DIPS en el caso de los viajeros acogidos a la partida 00.09 del Arancel Aduanero.	Administrativa
27	Establecer la obligación de consignar en la declaración de ingreso que el importador, no obstante pedir régimen general, posteriormente solicitará trato preferencial.	Administrativa
28	Incorporar en la DUS la información si la mercancía se acogerá a un régimen preferencial en destino, indicando acuerdo y regla de origen.	Administrativa

El desarrollo de las propuestas se ha dividido en las siguientes fases:

FASE I: Definición de contexto y diagnóstico.

FASE II: Análisis de datos y evaluación de impacto:

- Sector económico afectado/beneficiado.
- Trámites que se eliminan o simplifican.
- Efectos en tiempo y costos asociados.
- Posibles efectos y adecuaciones en los controles.

FASE III: Definición de solución a desarrollar.

FASE IV: Desarrollo: Plan piloto o nacional.

Evaluación y correcciones¹⁰

Como podemos apreciar, estos son requerimientos que surgieron del sector privado y que fueron rápidamente acogidos por el sector público, siendo destacable que esta coordinación impacta directamente, y de forma muy favorable, en la adecuada implementación de los TLCs. Todas las medidas son objeto de publicación anticipada en Internet, otorgándose un plazo para que se puedan

¹⁰ Estas fases son aplicables a los proyectos de corto y mediano plazo. Las modificaciones legales se implementarán conforme al resultado del proceso legislativo.

formular observaciones antes de su implementación. Además, se remite copia de la resolución emitida a la persona o institución que la propuso¹¹.

A modo de ejemplo, podemos señalar que los privados expresaron su preocupación por la no existencia de plazos que obligaran al Servicio Nacional de Aduanas a entregar respuesta a los particulares sobre trámites que fueron denominados como de “alta frecuencia”. Esta inquietud fue recogida por el Servicio (Propuesta N° 4) y el 15 de mayo de 2007 se dictó el Oficio Circular N° 140, que establece plazos claros y precisos para la resolución de solicitudes administrativas relacionadas con trámites aduaneros¹².

b) Consejo Público-Privado Para El Desarrollo Exportador

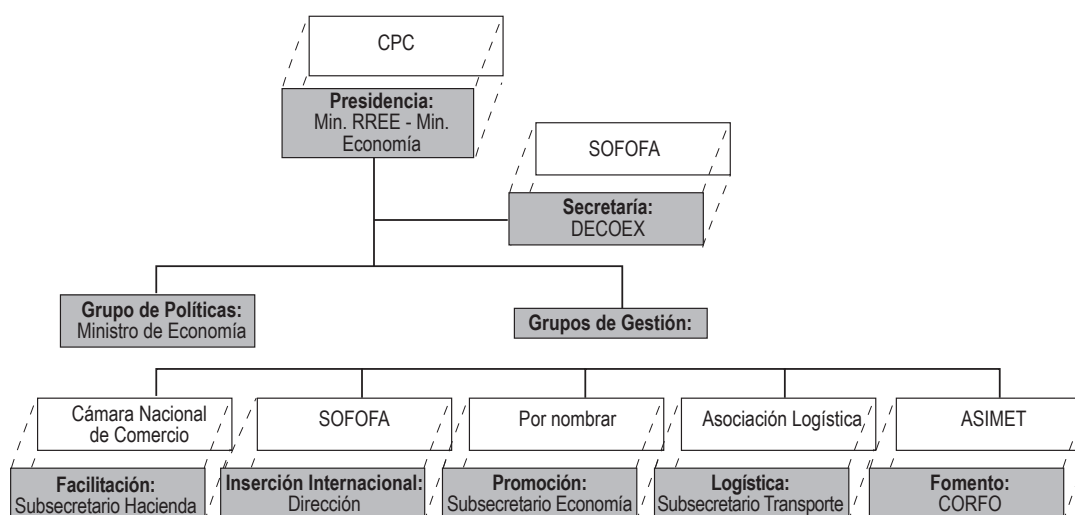
Otro esfuerzo de coordinación y cooperación público privado desarrollado en Chile con el objeto de realizar una correcta implementación normativa de los acuerdos comerciales y en particular de las disposiciones en materia de aduanas y reglas de origen, es el trabajo realizado en el Grupo de Facilitación del Comercio del Consejo Público-Privado para el Desarrollo Exportador.

Concientes de la importante labor que debía realizar Chile como país para la adecuación de su estructura interna con el objeto de aprovechar las oportunidades que estaban surgiendo en virtud de la apertura comercial, a comienzos del año 2003 el sector privado chileno planteó a las autoridades la necesidad de contar con una instancia de trabajo flexible y no burocrática, sobre el conjunto de aspectos de las relaciones económicas internacionales de Chile, incluyendo entre ellas las de implementación de los acuerdos comerciales. Es por ello que en el mes de abril de 2003 se constituyó el Consejo Público-Privado para el Desarrollo Exportador, en el que participa, por una parte, la institucionalidad pública relacionada con el comercio exterior, presidida, con una alternancia anual, por los Ministros de Economía y Relaciones Exteriores, y por otra, los gremios exportadores agrupados en la Confederación de la Producción y del Comercio.

El Consejo se ha reunido en diversas oportunidades y al amparo de éste se han ido constituyendo grupos de trabajo, según las necesidades. Se han conformado dos tipos de grupo de trabajo: a) de Políticas; y b) de Gestión. El grupo de trabajo de Política es coordinado por el Ministro de Economía y tiene por objetivo hacer un análisis estratégico del comercio exterior chileno y el diseño de acciones que fortalezcan y permitan aprovechar las oportunidades que se presentan en el sector externo. Por su parte, los grupos de Gestión se componen por: **1) Grupo de Promoción**, coordinado por el Subsecretario de Economía; **2) Grupo de Inserción Internacional**, coordinado por DIRECON; **3) Grupo de Facilitación de Comercio**, coordinado por la Subsecretaría de Hacienda y al amparo del cual se ha creado el Subgrupo de Servicios; **4) Grupo de Transportes, coordinado por el Subsecretario de Transporte;** y **5) Grupo de Fomento**, coordinado por el Vicepresidente de CORFO. El funcionamiento del Consejo tiene doble estructura, una a nivel pública y otra a nivel privado:

¹¹ Para mayor información, ver: http://www.aduana.cl/p4_principal/antialone.html?page=http://www.aduana.cl/p4_principal/site/artic/20070206/pags/20070206114712.html

¹² Ver Oficio Circular N° 140, disponible en: http://www.aduana.cl/p4_principal/antialone.html?page=http://www.aduana.cl/p4_principal/site/artic/20070206/pags/20070206114712.html



Dentro de los grupos de trabajo creados por este Consejo, el que más nos interesa analizar es el denominado **Grupo de Facilitación del Comercio**. Este grupo aborda las materias relacionadas con el Servicio Nacional de Aduanas y respecto de todas las instituciones y trámites que afectan la cadena de exportación. Además, aborda cuestiones relacionadas con mecanismos fiscales y financieros vinculados a la actividad exportadora, así como aspectos relacionados con posibles restricciones regulatorias vinculadas con la inserción internacional de Chile.

Al alero de los otros grupos de trabajo también han surgido diversas iniciativas de cooperación público/privada en materias que guardan relación con el Servicio Nacional de Aduanas. Sin embargo, es en el seno del Grupo de Facilitación del Comercio en donde se han trabajado entre el sector público y privado los desafíos que se plantean en virtud de la necesidad de implementación normativa de los compromisos asumidos por Chile en los diferentes acuerdos comerciales en relación a la administración aduanera.

Es precisamente en virtud de la creación de esta instancia que se ha logrado establecer un permanente vínculo entre el sector público y el sector privado, aun cuando se debe hacer presente que es propio del sector público el realizar la implementación normativa entendida en la forma descrita al inicio de este numeral. Sin embargo, del análisis de las actas y demás documentos que se han generado en virtud del trabajo de este grupo, es claro que el sector privado ha podido informarse y en cierta medida proponer y participar de las medidas que se adoptan, entregando información al sector público sobre las materias que se trabajan.

Es así como este grupo de trabajo ha abordado distintas materias, tales como la creación de una instancia de coordinación público-privada; la justicia aduanera; y la exportación de servicios, entre otros. Estos temas también son abordados por las normas contenidas en los TLCs y demás acuerdos comerciales suscritos por Chile. Por ejemplo, el artículo 5.8 del TLC Chile – EE.UU. dispone que “cada Parte garantizará que, con respecto a sus determinaciones sobre materias aduaneras, los importadores en su territorio tengan acceso a: (a) una revisión administrativa independiente del funcionario u oficina que adoptó la determinación; y (b) una revisión judicial de la determinación o decisión tomada en la instancia final de revisión administrativa.¹³”

¹³ Art. 5.7, TLC Chile-EE.UU., ver: www.direcon.cl

Aun cuando Chile ya cumplía con este requisito antes de la entrada en vigor de este tratado, el tema de la justicia aduanera ha sido latamente trabajado en el Grupo de Facilitación, produciéndose importantes avances en la materia. Es así como en la actualidad existe un proyecto de ley que crea los Tribunales Tributarios y Aduaneros, el que está próximo a ser aprobado en el Congreso Nacional y que viene a reforzar lo acordado por Chile en sus acuerdos comerciales sobre transparencia, independencia y seguridad en los procesos de revisión e impugnación aduaneros.

Otro ejemplo del trabajo realizado en este grupo y que guarda relación con disposiciones de los acuerdos comerciales, es la llamada “Ventanilla de Comercio Exterior”. En efecto, el acuerdo firmado con la Unión Europea dispone en su artículo 79 letra c) que “para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del presente Título, en la medida en que se refieren a las aduanas y cuestiones comerciales conexas y facilitar los intercambios comerciales, sin perjuicio de la necesidad de un control efectivo, las Partes se comprometen a: ... c) simplificar los requisitos y las formalidades respecto de la liberación y despacho de mercancías, incluida, en la medida de lo posible, la colaboración sobre el desarrollo de procedimientos que permitan la presentación de información sobre importación o exportación ante una sola agencia; y establecer una coordinación entre las aduanas y otras agencias de control de modo que los controles oficiales, tras la importación o la exportación, los pueda realizar, en la medida de lo posible, una sola agencia;”

El objetivo de esta iniciativa es desarrollar una ventanilla única de comercio exterior que permita a las empresas que participan de los ciclos de importaciones o exportaciones, realizar todos sus trámites de modo electrónico a través de Internet.¹⁴

2.2. Aprovechamiento

Entendemos por aprovechamiento de los acuerdos comerciales internacionales a *la gestión permanente que se realiza para maximizar el aprovechamiento de las ventajas y oportunidades que los acuerdos generan*. En este sentido, creemos que es en este nivel en donde la cooperación público privada debiera tener el mayor dinamismo posible y así lo deben entender las instituciones públicas y privadas interesadas en la materia.

En Chile existen varios ejemplos que dan cuenta de una activa cooperación público – privada en este ámbito, sin embargo debemos señalar que por tratarse de iniciativas de reciente data, aún no es posible evaluar sus resultados. A continuación daremos a conocer algunas de ellas:

a) Programa Pymexporta

El Programa PYMEXPORTA, es una herramienta de desarrollo para las Pymes exportadoras (Pymex) que ofrece co-financiamiento para consultorías destinadas a superar barreras, mejorar los canales de comercialización y ajustar la oferta exportable en los mercados de altos estándares con Acuerdo de Libre Comercio.

Pymexporta es una iniciativa del sector Público-Privado, desarrollada en conjunto por ProChile y la Cámara de Comercio de Santiago, quienes han suscrito con el Banco Interamericano del Desarrollo un convenio de Colaboración Técnica, para apoyar a la Pequeña y Mediana Empresa Exportadora (PYMEX) en su proceso de Inserción a Mercados Exigentes con los Cuales el Gobierno de Chile ha suscrito Acuerdos de Libre Comercio.

El programa Pymexporta entrega asistencia cofinanciada hasta en un 50% a las PYMEX, a través de la contratación de especialistas, de preferencia internacionales, que puedan asesorarlas y capacitarlas para superar los obstáculos identificados en las tres líneas de asistencia del programa.

¹⁴ Mayor información en: <http://www.modernizacion.cl/1350/propertyvalue-23207.html>

- ***Asistencia para superar barreras para-arancelarias y no arancelarias***

Esta línea contempla proveer asistencia técnica y capacitación a las PyMEX para adecuar sus procesos al cumplimiento de normas técnicas voluntarias y regulaciones y reglamentos de los gobiernos, como:

- a. Orientación y capacitación en procesos previos a la certificación de sus productos.
- b. Normas ambientales.
- c. Certificación de Origen.
- d. Buenas prácticas de manufactura
- e. Buenas prácticas agrícolas.

- ***Adecuación de oferta exportable***

Contempla la capacitación a las PyMEX en el ajuste de sus productos a los requerimientos de la demanda, en los mercados de destino, en las siguientes áreas:

- a. Diseño y adecuación de los productos exportables: asesorías sobre cómo adecuar productos a las exigencias de los consumidores en los mercados objetivos; color, tamaño, textura, formas, preferencias ambientales.
- b. Apoyo al proceso de empaque y embalaje: asesorías para adecuar modalidades de envío, etiquetados, exigencias de seguridad, formas de entrega, entre otros, y;
- c. Servicios de post-venta: Capacitación sobre las implicancias del manejo, uso y requerimientos del producto en el mercado de destino.

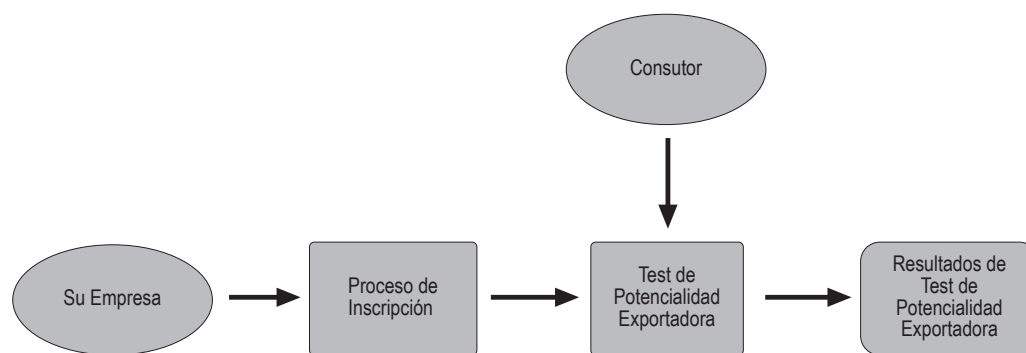
- ***Desarrollo de canales adecuados de logística, distribución y comercialización.***

Se apoyará a las empresas en la identificación y aprovechamiento de las cadenas de distribución y logística necesarias dentro y fuera de Chile. Se contemplan los siguientes servicios:

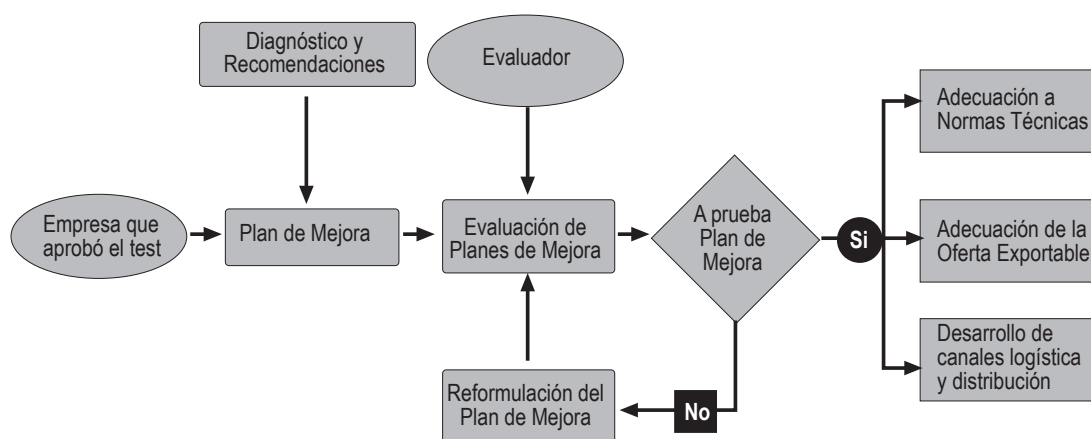
- a. Asesoría en logística: Incluye todos los procesos de transporte y almacenamiento desde la fábrica al destino final. El programa proveerá asesorías en optimización de la distribución física internacional, capacitación, y estrategias para mejorar el proceso logístico.
- b. Asistencia técnica para levantar restricciones de comercialización en países de destino: Contratación de expertos en destino para seleccionar canales de comercialización-distribución, asesoría legal en operaciones de mercados externos, asesoría en marketing internacional, evaluación de la capacidad de pago de compradores y asesoría en la búsqueda de alianzas estratégicas

b) ¿Cómo opera el PROGRAMA PYMEXPORTA?

Las empresas que cumplen con los requisitos exigidos (ver empresas elegibles) deberán inscribirse en el programa a través de la página Web, una vez inscritas y tras comprobar los requisitos se les coordinará una fecha para realizarles el **Test de Potencialidad Exportadora**. Este instrumento ha sido especialmente diseñado para determinar las reales capacidades que poseen las empresas para acceder a los mercados internacionales y, además, conocer las barreras que dichas empresas enfrentan.



Las empresas que aprueben este Test, obtendrán un diagnóstico y recomendaciones para superar las debilidades que poseen y que pueden ser atendidas a través de las líneas de asistencia del Programa. Estas recomendaciones serán la base para la presentación de un Plan de Mejora.

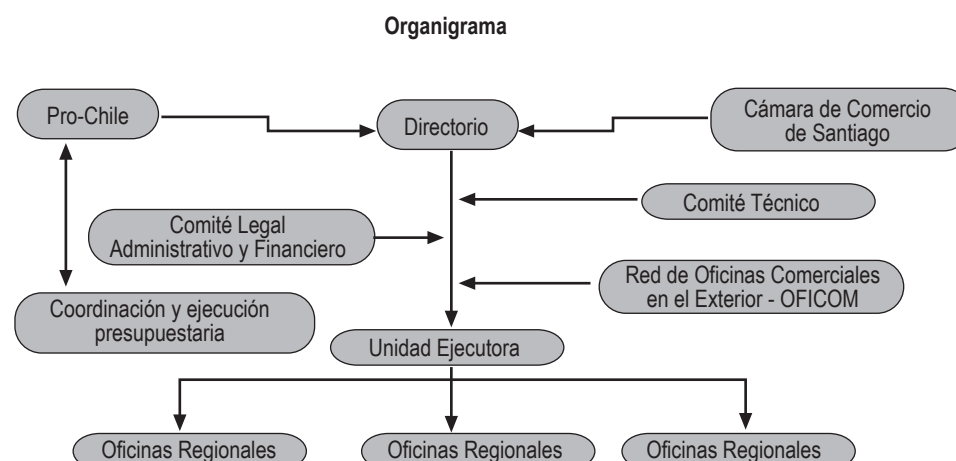


i) Plan de Mejora

Es el proyecto, basado en las recomendaciones surgidas del Test de Potencialidad Exportadora, que debe presentar la empresa, para obtener cofinanciamiento en las líneas de asistencia del Programa Pymexporta. El Plan de Mejora debe contener, en términos generales, las acciones que la empresa planea ejecutar, los servicios que requiere para ello, los resultados esperados y el presupuesto completo requerido. Para la confección de este Plan de Mejora, la empresa contará con el apoyo de la red de consultores de ProChile, quienes lo orientarán respecto de los contenidos y enfoque del plan.

Para la formulación de los planes de mejora, deberá considerarse un horizonte de implementación no superior a un año, un cofinanciamiento mínimo del 50% del costo total del plan, el que no deberá superar los US\$7.500 de aporte del programa por empresa. Una vez presentado el plan de mejora será evaluado por el Comité Técnico y aprobados por el Directorio.

Una vez aprobado el Plan de Mejora la empresa en forma cofinanciada accederá a la asistencia técnica solicitada.



c) Proyecto Chile País Plataforma

En la actualidad, Chile tiene numerosos Acuerdos Comerciales con países que representan más del 85% del Producto Interno Bruto mundial, lo cual lo convierte en uno de los países más abiertos e integrados a la economía internacional. Por ende, Chile se presenta como un país tremendamente atractivo para atraer inversiones en diversos sectores, a fin de aprovechar las condiciones de acceso que tiene hacia terceros países.

El 22 de diciembre de 2004, se reunieron el Presidente de la República de Chile y el Presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio (en adelante CPC¹⁵), concluyendo que la mejor forma de capitalizar la cumbre de la APEC que se había realizado en Chile el mes anterior, era fortaleciendo a Chile como plataforma de negocios. Con miras a este objetivo, la CPC quedó con la misión de realizar un estudio para detectar los principales problemas al respecto. Para esto, invitó a sumarse como socia a la Cámara Chileno Norteamericana de Comercio (AMCHAM).

Cuando hablamos de plataforma, nos referimos a la consolidación de negocios que realizan las multinacionales en Chile, con el fin de prestar servicios a otros países, de realizar inversiones en ellos o de producir bienes para ser exportados a los mismos. Chile ya tiene varios activos como para ser un país plataforma, destacando la estabilidad política, económica y social; la economía de mercado eficiente, la integración a los mercados internacionales, el recurso humano y la transparencia.

Las fuentes de este estudio fueron, en primer lugar, una encuesta confidencial que se realizó a las empresas multinacionales que tienen algún tipo de plataforma de negocios en Chile. Esta se complementó con entrevistas personales a directivos y ejecutivos de una decena de éstas. Adicionalmente, se consultó a una serie de expertos en diversos temas, a fin de formular propuestas de solución. Especialmente importante fue el apoyo de PriceWaterhouseCoopers.

Se concluyó que las principales acciones necesarias para hacer de Chile una plataforma de negocio son:

1. Mejorar el nivel de inglés.
2. Revisar aspectos laborales y previsionales de los trabajadores chilenos y extranjeros, como los costos de despido, el permiso y fuero maternal, el pago de licencias médicas y la obtención de visas.
3. Contar con más técnicos calificados.

¹⁵ Ver: www.cpc.cl

4. Revisar aspectos tributarios, como el crédito por doble tributación, los tratados para evitar la doble tributación internacional, la exención del IVA en las exportaciones de servicios y la tributación al software, entre otros.

Para darle aún más fuerza y continuidad a este trabajo, la CPC creó, en septiembre de 2006, una Comisión País Plataforma, la cual, en conjunto con las diferentes ramas que conforman esta confederación y otros expertos del sector privado, promueven acciones rápidas y concretas con el sector público.

Es en este marco en el cual se han diseñado diversas campañas, las cuales a través de publicaciones impresas y audiovisuales, seminarios internacionales y reuniones de trabajo con empresas extranjeras en Chile buscaran potenciar la difusión de las fortalezas de nuestro país como base de operaciones de alcance regional para empresas de alta tecnología y servicios que busquen operar o exportar hacia América Latina.

Es así como el Comité de Inversiones Extranjeras, en cooperación con la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) se encuentran desarrollando un innovador e interesante proyecto que busca convertir a las complicadas y variadas reglas de origen contenidas en los TLCs y demás acuerdos comerciales firmados por Chile, en una herramienta útil y dinámica para la atracción de inversión directa en nuestro país. Esto representa una muy interesante y novedosa forma de aprovechamiento de los acuerdos comerciales, unido a un buen ejemplo de que cuando se unen ambos sectores se pueden lograr interesantes potencialidades.

El Comité de Inversión Extranjera busca atraer inversión directa a Chile por medio de diversos viajes al exterior. Tradicionalmente, la información que llevaba consigo eran documentos y presentaciones que daban cuenta de la estabilidad política y económica que ha caracterizado a nuestro país durante las últimas décadas. Sin embargo, el actual Vicepresidente Ejecutivo de la Institución, don Carlos Eduardo Mena, notó que esa información no era suficiente y que cada vez se hacía más evidente la necesidad de contar con información más práctica, que diera a conocer a los posibles inversionistas extranjeros, en sus propias áreas de negocios, cuáles eran las reales ventajas que podía ofrecer Chile.

Con esto en mente y tendiendo en claro que una de las grandes ventajas que hoy tiene Chile es la posibilidad de que sus productos originarios ingresen a los principales mercados del mundo con arancel cero, es que desde comienzos del presente año se está desarrollando un software que permitirá a los usuarios saber de una forma didáctica, cuáles son las verdaderas potencialidades que tienen al invertir en Chile para producir bienes reexportables.

Asimismo, el Presidente del Comité de Inversión Extranjera cuenta con una herramienta muy útil en sus giras internacionales, por medio de la cual, en las mismas reuniones que sostiene con diferentes grupos empresariales, les puede dar a conocer las diferentes alternativas y requisitos para que una mercancía producida en Chile a partir de materias primas provenientes de las más variadas fuentes internacionales, pueda clasificarse como producto originario chileno bajo las complejas y muchas veces desconocidas reglas de origen contenidas en los diferentes acuerdos comerciales vigentes.

El sistema funciona de una forma simple y proporciona variada información de relevancia. Por ejemplo, si un inversionista está interesado en invertir en Chile pero quiere saber cuáles serán las preferencias arancelarias con las que contarán sus productos producidos en Chile, primero se debe determinar el sector o productos en los cuales el inversionista está interesado en invertir en Chile. En segundo lugar, se selecciona los mercados a los cuales pretende reexportar los bienes producidos en Chile. Una vez hecho lo anterior, el sistema automáticamente le señala cuáles son las preferencias arancelarias que tendrá el bien, si cumple con las reglas de origen específicas, las cuales además están redactadas de tal forma que es muy sencillo entenderlas, incluyendo en muchos de los casos videos explicativos de los procesos.

Step 1. In what sector or product is your future investment in Chile?

Find the sector or product

1. Write the name of the product
2. Find it in the Harmonized System
3. Write the product's Harmonized System code

02.01.20:
Bovine meat cuts w/bone in, fresh or chilled

Step 2. View the advantages for your investment in the selected product.

TRATADO DE LIBRE COMERCIO
CON ESTADOS UNIDOS

TRATADO DE LIBRE COMERCIO
CON CHINA

ACUERDO DE ASOCIACIÓN
POLÍTICA Y ECONÓMICA
COMUNIDAD EUROPEA

TRATADO DE COMERCIO
CON CANADA

TRATADO DE LIBRE COMERCIO
CON MEXICO

ACUERDO DE
COMPLEMENTACIÓN
ECONÓMICA CON BOLIVIA

TRATADO DE LIBRE COMERCIO
CON COREA DEL SUR

ACUERDO DE COMPLEMENTACIÓN
ECONÓMICA CON COLOMBIA

Tariff Code: 02012000 Chapter: 02 Item: 0201

Description: BOVINE MEAT CUTS W/BONE IN, FRESH OR CHILLED

MEAT AND EDIBLE MEAT OFFAL

MEAT OF BOVINE ANIMALS, FRESH OR CHILLED

Tariff Code	Description	Original Tariff	Schedule	Explanations of Rules of Origin	Detail	Rule of Origin (RO)
<input type="checkbox"/> 02012002	High quality beef cuts w/bone in, processed, fresh or chilled	25%	A	Inputs not originating in Chile or USA can be used for products on this list, provided they come from a sector other than fresh or chilled bovine meat. For example, to produce cow meat, cows not originating in Chile or USA can be used (cows are in Chapter 1, item 010200) as an input since they do not belong to the same group. See example See video >>>		
<input type="checkbox"/> 02012004	Bovine meat cuts (except high-qual. beef cuts), w/bone in, processed, fresh or c	25%	A			
<input type="checkbox"/> 02012006	Bovine meat cuts, w/bone in, not processed, fresh or chld., descr in gen. note 1	\$1.035/kg + 14.9%	A			
<input type="checkbox"/> 02012010	High-qual. beef cuts, w/bone in, processed, fresh or chld., descr in add. US not	26.4%	A			
<input type="checkbox"/> 02012030	Bovine meat cuts (except high-qual. beef cuts), w/bone in, processed, fresh or chilled	\$1.035/kg + 14.9%	A			
<input type="checkbox"/> 02012050	Bovine meat cuts, w/bone in, not processed, fresh or chld., descr in add. US not	26.4%	A			
<input type="checkbox"/> 02012080	Bovine meat cuts, w/bone in, fresh or chld., not descr in gen. note 15 or add. U	26.4%	A			

Add to comparison basket + See comparison basket >> See other agreement >>>

Adicionalmente, el sistema tiene la capacidad de mostrar gráficamente qué tipo de insumos el productor puede utilizar para producir los bienes en los cuales está interesado, señalando los países de los cuales pueden ser importados a Chile con preferencia arancelaria.

It is sufficient to use these inputs, which can be imported from any country, to manufacture tires in Chile since, for all rubber products, a change of classification in the four-digit Harmonized System is required.



28.02 Carbon black from Colombia



40.02 Rubber from Guatemala



4011.1000

3. Conclusiones

Después de haber realizado este estudio, el que ha comprendido el análisis de parte de lo que actualmente se entiende y realiza en Chile para implementación de los acuerdos comerciales internacionales y también de algunas iniciativas desarrolladas en conjunto por el sector público y privado para el aprovechamiento de estos mismos acuerdos, nos queda de manifiesto que para todos los sectores el tema es de vital importancia. Se han destinado importantes recursos, tanto humanos como financieros, para abordar esta tarea de la mejor forma posible. Sin embargo, podemos concluir que aun cuando Chile tiene una larga trayectoria en materia de negociación de acuerdos, sólo en los años más recientes se han concentrado de forma importante los recursos en la temática de la implementación y aprovechamiento de estos acuerdos, por lo que es difícil aun medir su efectividad.

Mención aparte merece el Servicio Nacional de Aduanas, ya que con el estudio realizado se pudo constatar que desde el primer día esta temática fue abordada con un espíritu innovador y de transparencia, realizando importantes cambios que han permitido que hoy dicho Servicio funcione a la altura de las exigencias de un país cuyo motor fundamental de la economía son las exportaciones.

Adicionalmente, es importante señalar que pudimos encontrar una excelente disposición de los funcionarios de dicho Servicio, quienes siempre estuvieron dispuestos a compartir la información con el investigador y, además, hicieron presente que es una política fundamental del Servicio el trabajar de forma muy cercana con el sector privado, con el objeto de detectar falencias y corregirlas en el menor plazo posible. Asimismo, el sitio Web del Servicio Nacional de Aduana (www.aduana.cl) proporciona importante y variada información, sirviendo como la herramienta fundamental para lograr el objetivo de transparencia e interacción con el sector privado que se ha propuesto dicha repartición pública.

No podemos terminar el presente informe sin mencionar una inquietud manifestada tanto por los funcionarios del sector público como los diferentes actores del sector privado, la que consiste en la imperiosa necesidad de fortalecer y crear nuevas instancias permanentes e institucionales de diálogo y trabajo en estas materias, tanto a nivel local como a nivel internacional. Si bien en Chile el Consejo Público-Privado para el Desarrollo Exportador ha sido una pieza vital en dicha función, su trabajo ha decaído fuertemente en los últimos dos años, por lo que se plantea la necesidad de revitalizarlo a la brevedad posible.

V. El proceso de consulta con el sector privado en la implementación del DR-CAFTA en materia laboral

Salomón Cohen

1. Introducción

Este documento describe un caso práctico de consultas en lo que corresponde a las normas laborales, para coordinar esfuerzos públicos y privados en torno al mejor aprovechamiento del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana.

Busca llamar la atención sobre la necesidad de activar los mecanismos de verificación de cumplimiento que ese Tratado contempla, como requisito para su correcta administración. Argumenta que los Tratados no pueden ser administrados sin la existencia de sistemas de consulta y coordinación permanente, para verificar el cumplimiento de los compromisos pactados.

Aunque los gobiernos tienen la obligación de asumir conjuntamente el liderazgo en la administración del Tratado, a través de los mecanismos previstos, esto solamente puede lograrse correctamente con el concurso de los grupos interesados, condición necesaria para alcanzar los resultados de beneficios balanceados que el Tratado se propone, para los trabajadores, proveedores de bienes y servicios, los consumidores y los propios gobiernos. Solamente a través de una tarea permanente, con la participación de todos los interesados, podrán alcanzarse los beneficios producto del Tratado.

Por ello, las consultas públicas y privadas, deben ser incluyentes, progresivas y permanentes, procurando que ninguno de los grupos de interés quede al margen. En un proceso en el cual el alcance de resultados sea paso a paso. Hay que tener en consideración que, sobre todo en el comercio internacional, la dinámica de cualquier sistema de verificación de cumplimiento de normas laborales, forma parte de las relaciones económicas entre países, abarcando actores más allá de las fronteras nacionales, representados por otros grupos de interés con capacidades y un potencial para contribuir en la administración exitosa de los Tratados mismos.

Los aspectos de verificación de cumplimiento de normas laborales pueden ser más difíciles de desarrollarse en países que han sufrido conflictos políticos violentos en el pasado reciente. En estos

casos, como es el de Guatemala, el reto incluye llevar a cabo un trabajo especial de fortalecimiento de las instituciones públicas locales, construyendo la confianza propia y de la sociedad en ellas, con aportes mutuos de actores privados y públicos.

Devolver la credibilidad a las instituciones locales en estos países, demanda esfuerzos de facilitación creativos, cuidadosos y hasta cierto punto neutrales, de manera que sean aceptados como algo positivo por los actores locales, dando lugar a que sean ellos mismos quienes construyan los entendimientos en forma sostenible, en el alcance de resultados.

El primer capítulo describe los compromisos alcanzados por los gobiernos firmantes del Tratado en materia laboral, especialmente los que requieren de una mayor coordinación público-privada. El segundo trata sobre la verificación del cumplimiento de normas laborales, con instancias que requieren de coordinación o consulta del sector público y el sector privado; y describe algunos esquemas existentes.

El tercer capítulo se refiere a una experiencia exitosa de consultas público - privadas, con referencia al caso específico de un programa centroamericano para reforzar el cumplimiento de los derechos laborales en Guatemala, especialmente en las industrias textiles y de la confección. Finalmente, en el capítulo cuarto, se encuentran algunas conclusiones y recomendaciones.

2. Compromisos Asumidos en Materia Laboral en el DR-CAFTA

2.1. Los Compromisos Asumidos en Materia Laboral en el Capítulo XVI

Los compromisos adquiridos por los firmantes del Tratado, en el capítulo XVI sobre aspectos laborales, incluyen:

- Una declaración de compromisos compartidos
- La Aplicación de la Legislación Laboral
- Garantías en el Proceso Legal y de Información Pública
- Estructura Institucional
- Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades
- Consultas Laborales Cooperativas; y
- Lista de Árbitros Laborales.

a) Declaración de Compromisos Compartidos

Reafirman sus obligaciones como miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y sus compromisos asumidos en virtud de la *Declaración de la OIT, relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (1998)*. Que los siguientes principios y derechos laborales internacionalmente reconocidos, sean reconocidos y protegidos por cada legislación.

Afirman el pleno respeto por sus Constituciones, reconociendo el derecho de cada cual para establecer sus propias normas laborales y, consecuentemente, de adoptar o modificar su legislación laboral, garantizando que sus leyes establezcan normas laborales consistentes con los derechos laborales internacionalmente reconocidos y mejorando dichas normas en tal sentido:

- el derecho de asociación;
- el derecho de organizarse y negociar colectivamente;

- la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio;
- una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y
- condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional.

b) La Aplicación de la Legislación Laboral

Primero, se acuerda no dejar de aplicar efectivamente cada legislación laboral por medio de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de manera que afecte el comercio entre los firmantes con la entrada en vigencia del Tratado. Asimismo, mantener el derecho de ejercer su discrecionalidad respecto de asuntos indagatorios, acciones ante tribunales, de regulación y observancia de las normas, y de tomar decisiones relativas a la asignación de recursos destinados a la fiscalización de otros asuntos laborales a los que se haya asignado una mayor prioridad.

Segundo, reconocer como inapropiado la promoción del comercio o la inversión debilitando o reduciendo la protección contemplada en cada legislación laboral interna. Asegurando no dejar sin efecto o derogar la legislación existente, para debilitar o reducir su adhesión a los derechos laborales internacionalmente reconocidos y señalados antes, como forma de incentivar el comercio o como incentivo para el establecimiento, adquisición, expansión o retención de una inversión en su territorio.

c) Garantías en el Proceso Legal y de Información Pública

Primero, se acuerda garantizar que las personas con un interés jurídicamente reconocido conforme a su legislación, tengan en un determinado asunto, un adecuado acceso a los tribunales para el cumplimiento de la legislación laboral interna. Dichos tribunales podrán incluir tribunales administrativos, judiciales, cuasi-judiciales o de trabajo, según esté previsto en cada legislación.

Segundo, garantizar que los procedimientos ante los tribunales para el cumplimiento de la legislación laboral interna sean justos, equitativos y transparentes, y con este fin:

- hacer cumplir el debido proceso legal;
- abrir al público cualquier audiencia en los procedimientos, excepto en los casos en que la administración de justicia requiera lo contrario;
- abrir la posibilidad a las partes que intervienen en dichos procedimientos de ejercer su derecho de apoyar o defender sus posiciones respectivas, incluyendo la presentación de información o pruebas; y
- asegurar que los procedimientos no impliquen costos o plazos irrazonables, o demoras injustificadas.

En tercer lugar, disponen que las resoluciones finales sobre el fondo de estos casos y procedimientos:

- sean formuladas por escrito, señalando las razones en las que se basan las resoluciones;
- se hagan disponibles, sin demora indebida a las partes en el procedimiento y, de acuerdo con su legislación, al público; y
- que se basen en información o pruebas respecto de las cuales se haya dado a las partes la oportunidad de ser oídas.

Cuarto, disponen que las partes que intervienen en los procedimientos tengan el derecho de solicitar la revisión y, cuando proceda, la modificación de las resoluciones finales emitidas en tales procedimientos.

Quinto, garantizan que los tribunales que realizan o revisan tales procedimientos sean imparciales e independientes, y que no tengan ningún interés sustancial en el resultado del asunto.

Sexto, disponen que las partes en tales procedimientos puedan ejercer acciones para hacer efectivos sus derechos según su legislación laboral. Las acciones podrán comprender medidas como órdenes, multas, sanciones, o cierres temporales de los lugares de trabajo, según lo disponga la legislación.

En séptimo, acuerdan promover el conocimiento público de su legislación laboral, con:

- la garantía de la disponibilidad de la información pública con respecto a su legislación laboral y los procedimientos para su aplicación; y
- la promoción de la educación al público con respecto a su legislación laboral.

Y finalmente, en virtud de estas disposiciones y para una mayor certeza, establecen que las resoluciones o los asuntos pendientes de resolución emanadas de los tribunales administrativos, cuasi-judiciales, judiciales o de trabajo de cada Parte, así como de otros procedimientos relacionados, no serán objeto de revisión ni podrán ser reabiertos.

d) Estructura Institucional

Las Partes establecen un Consejo de Asuntos Laborales, compuesto por representantes de las Partes de nivel ministerial o su equivalente, o quienes éstos designen. El Consejo deberá reunirse dentro del primer año después de la entrada en vigor del Tratado y a partir de entonces, tan seguido como se considere necesario, para supervisar la implementación y revisar el avance, de acuerdo con este Capítulo e incluyendo las actividades del Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades establecido. Asimismo, para darle seguimiento a sus objetivos laborales.

A menos que se acuerde otra cosa, cada reunión del Consejo deberá incluir una sesión en la cual los miembros del Consejo tengan la oportunidad de reunirse con el público, para discutir asuntos relacionados con la implementación del capítulo laboral del tratado.

Se designará una unidad dentro de cada Ministerio de Trabajo, para servir como punto de contacto con las otras Partes y con el público, para llevar a cabo las labores del Consejo, incluyendo la coordinación del Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades.

El punto de contacto de cada parte, se encargará de la presentación, recepción y consideración de las comunicaciones de personas de una Parte relativas a las disposiciones de este Capítulo, y esas comunicaciones serán puestas a disposición de todos los miembros del Tratado, y según corresponda, del público. Estas comunicaciones serán revisadas por cada parte, de acuerdo con sus propios procedimientos internos. El Consejo desarrollará los lineamientos generales para la consideración de este tipo de comunicaciones.

Se podrá crear un comité nacional de trabajo consultivo o asesor, o consultar uno ya existente, integrado por miembros de su sociedad, incluyendo representantes de sus organizaciones de trabajadores y de empresarios, que presenten sus puntos de vista sobre cualquier asunto relacionado con el capítulo laboral.

Todas las decisiones de este Consejo serán adoptadas por consenso y todas sus decisiones se harán públicas, a menos que se disponga lo contrario en este Acuerdo o a menos que el Consejo decida otra cosa. El Consejo podrá preparar informes sobre asuntos relacionados con la implementación del capítulo laboral y los pondrá a disposición del público.

e) Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades

Se acuerda establecer un Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades, como un reconocimiento a la cooperación en materia laboral, factor muy importante en la promoción del desarrollo y la promoción de oportunidades, para mejorar las normas laborales y promover el

avance en los compromisos comunes en asuntos laborales, incluyendo los principios contenidos en la Declaración de la OIT y la *Convención 182 de la OIT sobre la Prohibición y Acción Inmediata para la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil (1999)* (Convención 182 de la OIT). El mecanismo se establece en un Anexo 16.5, para operar de manera que se respete la legislación y la soberanía de cada país.

Todos los países procurarán que los objetivos del Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades, así como las actividades que se desarrollarán a través del mismo, fortalezcan la capacidad institucional de cada país, para cumplir con las metas comunes del Tratado:

- siendo consistentes con los programas, estrategias de desarrollo y prioridades nacionales de cada país;
- generando oportunidades para la participación pública en el desarrollo e implementación de sus objetivos y actividades; y
- tomando en consideración la economía, cultura y sistema legal de cada país que la reciba.

f) Consultas Laborales Cooperativas

Los países acuerdan solicitar la realización de consultas respecto de cualquier asunto laboral que surja, a través de solicitudes escritas al punto de contacto designado en cada Ministerio de Trabajo. Habrá un procedimiento que se iniciará con la entrega de la solicitud. Esta solicitud contendrá información específica y suficiente para que el país que la recibe responda. Las partes consultantes realizarán todos los esfuerzos para alcanzar una solución que sea mutuamente satisfactoria, tomando en cuenta las oportunidades de cooperación relacionadas y la posibilidad de requerir asesoría o asistencia de cualquier persona u organismo que estimen apropiado, para examinar el asunto.

En caso los involucrados no logren ponerse de acuerdo según lo indicado, cualquiera podrá solicitar la convocatoria del Consejo para considerar el asunto, entregando una solicitud escrita a los puntos de contacto de cada parte. El Consejo será convocado sin demora y procurará resolver el asunto, inclusive recurriendo cuando corresponda, a consultas con expertos externos y a procedimientos tales como buenos oficios, conciliación o mediación.

Cuando el asunto se refiera al incumplimiento de obligaciones acordadas, específicamente de una aplicación inefectiva y recurrente de legislación y los consultantes no hayan logrado ponerse de acuerdo dentro de los 60 días siguientes a la entrega de una solicitud de consulta, quien reclama podrá solicitar la realización de consultas especificadas como parte del capítulo sobre resolución de controversias.

g) Lista de Árbitros Laborales

Los países acuerdan establecer dentro de los seis meses siguientes a la fecha de entrada en vigor del Tratado, una lista de árbitros laborales, manteniendo una lista de hasta 28 individuos que cuenten con las aptitudes y la disposición necesarias, para desempeñarse como árbitros en controversias que surjan de conformidad con el propio capítulo y con relación a la aplicación inefectiva y recurrente de su legislación laboral.

A menos que las partes acuerden otra cosa, no más de tres integrantes de la lista serán nacionales de cada parte, y no más de siete integrantes de la lista serán seleccionados de entre individuos que no sean nacionales de ninguna de las partes. Los integrantes de la lista de árbitros laborales serán designados por consenso y podrán ser reelectos.

Una vez establecida, la lista de árbitros permanecerá vigente por un mínimo de tres años y seguirá en vigor hasta que las partes constituyan una nueva lista. Las partes podrán designar un reemplazo, para cuando un miembro de la lista de árbitros no esté disponible para ejercer su función.

Los integrantes de la lista deberán:

- tener conocimientos especializados o experiencia en derecho laboral o en su aplicación, comercio internacional o solución de controversias derivadas de acuerdos internacionales;
- ser elegidos estrictamente en función de su objetividad, confiabilidad y buen juicio;
- ser independientes, no estar vinculados con las Partes y no recibir instrucciones de las mismas; y
- cumplir con el código de conducta que establezca la Comisión.

2.2. Los Compromisos Asumidos que Requieren o se Benefician Más de Una Coordinación Público-Privada

Entre los compromisos asumidos en el capítulo XVI del Tratado, que requieren o se benefician más de una coordinación público – privada, se encuentran:

- Las garantías del proceso jurídico laboral y de información pública;
- La estructura institucional;
- El mecanismo de cooperación laboral y desarrollo de capacidades; y
- La lista de árbitros laborales.

Este tipo de compromisos demanda una participación de la sociedad civil, incluso con sentido pro-activo, tal el caso de la estructura institucional y el mecanismo de cooperación laboral y desarrollo de capacidades; dando lugar a ampliar el concepto tradicional del tripartismo, mediante la inclusión de grupos sociales e incluso personas individuales, adicionales a los representativos de trabajadores y empleadores. Este concepto tradicional de tripartismo, gobierno-empleadores-trabajadores, es el que se maneja hasta hoy, exclusivamente, para coordinar esfuerzos en aspectos laborales en todos los países miembros de la Organización Internacional del Trabajo.

a) Garantías del Proceso Jurídico y de Información Pública

Dentro de estos compromisos, las autoridades en cada país deben abrir a la participación del público las audiencias dentro del procedimiento judicial laboral y hacer públicas las resoluciones finales o sentencias escritas de los procesos, no solamente ante las partes, sino frente al público en general. Con esto queda establecida la posibilidad de involucrar a la sociedad civil en el seguimiento del proceso judicial para que la justicia laboral se cumpla.

Asimismo, en cada país las autoridades quedan obligadas a promover ante la sociedad civil el conocimiento de la legislación laboral, para garantizar que este tipo de leyes especialmente, sean del dominio público por medio de esfuerzos deliberados de información. Este es un reconocimiento a la necesidad que exista una población informada, que pueda perseguir el cumplimiento de leyes laborales que la amparan.

Por otro lado, para garantizar que los procedimientos ante los tribunales laborales sean justos, equitativos y transparentes, se contempla que las audiencias de estos procedimientos puedan estar abiertas a la atención del público en general. Las resoluciones finales emitidas sobre el fondo de los casos judiciales tramitados, deberán hacerse públicas no solamente ante las partes directamente involucradas en el procedimiento, sino ante el público en general.

En términos generales, queda establecida la necesidad de promover la educación de la sociedad en conjunto, sobre la legislación laboral existente, acciones que, sin duda podrán ser más efectivas a través de esfuerzos coordinados público – privados. (Art. 16.3)

b) Estructura Institucional

Este es otro de los compromisos adquiridos en que está previsto un papel pro-activo de la sociedad civil, al requerir de una amplia coordinación de esfuerzos públicos y privados, en especial para establecer y operar el Consejo de Asuntos Laborales (CAL), instancia máxima para darle seguimiento y verificar el cumplimiento de la totalidad de compromisos adquiridos en el capítulo laboral del Tratado.

El CAL estará compuesto por representantes de cada país a nivel ministerial o su equivalente, o bien por quienes las autoridades Ministeriales hayan sido designados. En cada reunión del CAL, deberá incluirse una sesión en la cual sus miembros tengan la oportunidad de reunirse con el público en general, para discutir asuntos relacionados con la implementación del capítulo laboral.

La apertura a la participación de la sociedad civil en conjunto, sin excepciones, da la posibilidad de ampliar el seguimiento de la aplicación del capítulo laboral, tanto a individuos, como a organizaciones diferentes a las tradicionales de trabajadores y empleadores. Esto incluye la posibilidad de influir en las actividades del Mecanismo para la Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades (MCLDC).

De esta manera, el tripartismo tradicional es trascendido para permitir la existencia nueva de un tripartismo “ampliado”, que puede facilitar un proceso más ágil para modernizar las relaciones laborales en cada país, con apoyo de la cooperación internacional para el desarrollo. (Art. 16.4)

Queda contemplado que, a través de los puntos de contacto establecidos en cada Ministerio, toda la información referente al CAL y a la cooperación canalizada a través del MCLDC, deberá ser hecha del conocimiento público, permitiendo con esto un grado de ingerencia para la sociedad civil en conjunto, que no tendría precedentes en el manejo de los asuntos laborales en los países miembros del Tratado.

Para que esta nueva relación resulte en el beneficios y en innovaciones para la modernización de las relaciones laborales, sin lugar a ninguna duda deberán ponerse en práctica iniciativas de coordinación de esfuerzos públicos y privados.

Cada país miembro del Tratado tiene la prerrogativa de crear un comité nacional de trabajo consultivo o asesor, o bien consultar uno ya existente, que esté integrado por miembros de su sociedad, incluyendo a representantes de sus organizaciones de trabajadores y de empresarios, para que presenten sus puntos de vista sobre cualquier asunto relacionado con el capítulo laboral.

La amplia composición contemplada para el comité nacional de trabajo consultivo, está obligando, en la práctica, a darle participación a la sociedad en conjunto, para acompañar a las organizaciones tradicionales de trabajadores y empleadores en la atención de asuntos laborales de cada país, bajo la coordinación y el liderazgo del gobierno.

Todas las decisiones del CAL serán adoptadas por consenso, obligando a incorporar los puntos de vista de la sociedad civil en todas las decisiones. Se establecer como regla, que las decisiones sean públicas, con la excepción de que sea el propio Tratado el que indique lo contrario o bien una decisión contraria del propio CAL. Esto incluye la elaboración y distribución de los informes que debe hacerse sobre asuntos relacionados con la implementación del capítulo laboral.

c) Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades (MCLDC)

El mecanismo deberá generar oportunidades para la participación pública en el desarrollo e implementación de sus objetivos y actividades, y tomar en consideración la economía, cultura y sistema legal de cada país que reciba la cooperación.

Todos los países procurarán que los objetivos del Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades, así como las actividades que se desarrollarán a través del mismo, fortalezcan sus capacidades institucionales para cumplir con las metas comunes del Tratado y en congruencia con programas, estrategias de desarrollo y prioridades nacionales existentes.

Con esta participación pública contemplada, se abren las puertas para institucionalizar la llamada “auditoría social” a la cooperación internacional asociada con la ejecución del Tratado, mediante acciones conjuntas de los sectores públicos y privados, y con la participación de organizaciones y personas individuales que hasta ahora han permanecido al margen de las actividades tradicionales del mecanismo tripartito del gobierno, organizaciones laborales y empresariales. (Artículo 16.6)

d) Lista de Árbitros Laborales

Este recurso se considera muy importante para asegurar la participación de expertos o profesionales de la sociedad civil, que sean especialistas en el tema y representantes no solo de cada país, en un número limitado, sino de otros países de manera preponderante.

Cada país se compromete a mantener una lista de hasta 28 individuos con las aptitudes y la disposición necesarias, para desempeñarse como árbitros en controversias que surjan de conformidad con el Artículo 16.2.1(a). Dentro de ellos, las partes acuerdan que no más de tres en cada lista sean nacionales de cada parte y no más de siete sean seleccionados de otras nacionalidades diferentes a cada una de las partes.

Los árbitros laborales serán designados por consenso y podrán ser reelectos, con una vigencia en sus cargos por un mínimo de tres años y hasta que cada parte decida constituir una nueva lista.

3. Verificación del Cumplimiento de Normas Laborales

Instancias que requieren de coordinación o consulta del sector público y el sector privado en la verificación del cumplimiento de las normas laborales.

3.1. El Mecanismo Oficial de Verificación: La Inspección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS)

Es el mecanismo gubernamental existente para aplicar las normas del Código de Trabajo, a cargo del MTPS a través la Inspección General de Trabajo (IGT).

Este mecanismo para ser verdaderamente efectivo, requiere de una estrecha coordinación entre el Ministerio y las empresas que deben ser sujeto de verificación de cumplimiento de las normas laborales, porque a pesar que la ley otorga al Ministerio facultades coercitivas con la aplicación de sanciones, éstas se han visto debilitadas por recursos legales que prohibieron la aplicación de multas. De todas formas, esta facultad de sancionar tradicionalmente ha demostrado ser insuficiente para corregir las deficiencias en la correcta aplicación de las leyes laborales.

De esta manera, el Ministerio debe encontrar formas diferentes para persuadir o estimular el cumplimiento de las normas laborales en las empresas, recurriendo a esfuerzos mayores de coordinación, no solamente con empresarios y organizaciones laborales, sino también contando con el aporte de la cooperación internacional en el marco de nuevos instrumentos existentes actualmente, como por ejemplo los nuevos acuerdos internacionales como el propio Tratado Comercial con Estados Unidos.

La IGT ha sido objeto de varias reformas en los últimos años, para mejorar su funcionamiento, pero las innovaciones han sido insuficientes y persisten los principales problemas en su operación. Las limitaciones de la Inspección resta credibilidad a su funcionamiento, en especial a las tareas de verificación a cargo de su cuerpo de inspectores.

Entre las mas serias limitaciones de la IGT se encuentran una falta de cobertura total, de capacidad de prevención, de seguimiento de los casos atendidos, de aplicación de reglas claras debido a la falta de actualidad en las normas que deben emplear y del abuso por arbitrariedades que pueden dar lugar a prácticas de corrupción. La IGT carece de recursos materiales, técnicos y humanos suficientemente calificados que le permita cumplir a cabalidad con sus funciones.

De Conformidad con la ley, corresponde a la IGT velar porque empleadores, trabajadores y organizaciones sindicales cumplan y respeten las leyes, convenios colectivos y reglamentos que normen las condiciones de trabajo y previsión social vigentes y futuras.

La Inspección, por medio de su cuerpo de inspectores y trabajadores sociales, debe velar porque patronos, trabajadores y organizaciones sindicales, cumplan y respeten las leyes, convenios colectivos y reglamentos que normen las condiciones de trabajo y previsión social en vigor o que se emitan en lo futuro.

Los arreglos directos y conciliatorios que se suscriban ante los inspectores de trabajo o trabajadores sociales, una vez aprobados por el inspector general de Trabajo o por el subinspector general de Trabajo, tienen carácter de título ejecutivo, como un compromiso legal que puede ser utilizado para llevar a los tribunales a quien los incumpla.

En los asuntos que se tramitan ante las autoridades administrativas de Trabajo, es decir la IGT, los interesados no necesitan la intervención de abogado, pero si se hicieren asesorar, únicamente los abogados y los dirigentes sindicales pueden actuar como tales; en cuanto a estos últimos, sólo pueden asesorar a los miembros de sus respectivos sindicatos, circunstancia que deben acreditar ante esa dependencia y exclusivamente en asuntos cuya cuantía no exceda de trescientos quetzales.

La Inspección General de Trabajo tiene carácter de Asesoría Técnica del Ministerio respectivo y, a este efecto debe evacuar todas las consultas que le hagan las demás dependencias de aquél, los patronos o los trabajadores, sobre la forma en que deben ser aplicadas las disposiciones legales de su competencia.

La Inspección debe publicar en el órgano oficial del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, o en su defecto, en alguno de los diarios de mayor circulación en toda la República, las consultas Trabajo y Previsión Social, o en alguno de los diarios de mayor circulación en toda la República, las resoluciones sobre las consultas que le hagan o cualesquiera resoluciones que dicte sus autoridades, siempre que así lo juzgue conveniente y para que sirvan de guía u orientación a la sociedad en conjunto.

La Inspección General de Trabajo debe ser parte en todo conflicto individual o colectivo de carácter jurídico en que figuren trabajadores menores de edad o trabajadores cuya relación de trabajo haya terminado sin el pago procedente de indemnización, prestaciones y salarios caídos; o cuando se trate de acciones para proteger la maternidad de las trabajadoras, salvo que en este último caso sea parte el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

También dentro de su función obligada a promover o realizar la ejecución y finalización de procedimientos por faltas de trabajo que denuncien los inspectores y trabajadores sociales, así como de procurar la aplicación de las sanciones correspondientes a los infractores.

De conformidad con el Código de Trabajo, los inspectores de trabajo y los trabajadores sociales, que acrediten debidamente su identidad, son autoridades que tienen las obligaciones y facultades que se expresan a continuación:

- Visitar los lugares de trabajo cualquiera que sea su naturaleza, en distintas horas del día y aún de la noche, si el trabajo se ejecuta durante ésta, con el exclusivo objeto de velar por lo que expresa el Artículo 278 del Código;
- Examinar los libros de salarios de las empresas, de planillas o constancias de pago, siempre que se refieran a relaciones obrero-patronales. En el caso de los libros de contabilidad podrán revisarse previa autorización de Tribunal competente de Trabajo y Previsión Social;
- Siempre que encuentren resistencia injustificada deben dar cuenta de lo sucedido al Tribunal de Trabajo y Previsión Social que corresponda, y en casos especiales, en los que su acción deba ser inmediata, pueden requerir, bajo su responsabilidad, el auxilio de las autoridades o agentes de policía, con el único fin de que no se les impida o no se les creen dificultades en el cumplimiento de sus deberes. En estos casos están obligados a levantar acta, que firmarán las autoridades o agentes que intervengan;

- Examinar las condiciones higiénicas de los lugares de trabajo y las de seguridad personal que éstos ofrezcan a los trabajadores y, muy particularmente, velar porque se acaten todas las disposiciones en vigor sobre previsión de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, dando cuenta inmediata a autoridad competente, en caso que no sean atendidas sus observaciones; y en caso de un peligro inminente para la salud o la seguridad de los trabajadores, ordenar la adopción de medidas de aplicación inmediata;
- Intervenir en todas las dificultades y conflictos de trabajo de que tengan noticia, sea que se presenten entre patronos y trabajadores, sólo entre aquellos o sólo entre éstos, a fin de prevenir su desarrollo o lograr su conciliación extrajudicial, si ya se han suscitado; asimismo, podrán interrogar al personal de la empresa sin la presencia del patrono ni de testigos sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales;
- Tomar o sacar muestras de substancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, con el propósito de ordenar su análisis, siempre que se notifique al patrono o a su representante que las substancias o materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, con el propósito de ordenar su análisis, siempre que se notifique al patrono o a su representante que han sido tomados para comprobar la estricta observancia de las disposiciones del Código, sus reglamentos o demás leyes de Trabajo y Previsión Social;
- Exigir la colocación de avisos que indiquen las disposiciones legales;
- Colaborar en todo momento con las autoridades de trabajo;
- Gozan de franquicia telegráfica, telefónica y postal, cuando tengan que comunicarse en casos urgentes y en asuntos propios de su cargo, con sus superiores, con las autoridades de policía o con los Tribunales de Trabajo y Previsión Social;
- Las actas que levanten, tienen plena validez en tanto no se demuestre en forma evidente su inexactitud, falsedad o parcialidad. Esas actas tienen plena validez mientras no se demuestre su inexactitud, falsedad o parcialidad;
- De divulgar los datos de sus inspecciones o visitas; revelar secretos industriales o comerciales de que tengan conocimiento en razón de su cometido; asentar hechos falsos en las actas que levantan o en los informes que rindan; aceptar dádivas de los patronos o de los trabajadores o de los sindicatos; o bien extralimitarse en el desempeño de sus funciones o que en alguna otra forma violen gravemente los deberes de su cargo, deberán ser destituidos de inmediato y ser objeto de juicio por responsabilidades penales, civiles o de otro orden que corresponda. En lo relativo a la divulgación de los datos que obtengan con motivo de sus inspecciones o visitas y de los secretos industriales o comerciales de que tengan conocimiento, la prohibición a que se refiere el párrafo anterior subsiste aún después de haber dejado el servicio;
- Al comprobar violaciones a las leyes laborales o sus reglamentos, el Inspector de Trabajo o Trabajador Social levantará acta y prevendrá al patrono o representante legal de la empresa infractora para que, dentro de un plazo que él fije, se ajuste a derecho. Vencido el plazo otorgado sin haberse cumplido la prevención levantará otra acta, dando audiencia al infractor para que se manifieste y haciendo constar que no se cumplió, promoviendo la acción administrativa establecida en este Código.
- En los casos que no ameriten prevención, harán la denuncia de inmediato; sin embargo, el infractor podrá acreditar que ha cumplido con su obligación antes de la imposición de la sanción administrativa respectiva, caso en el cual se podrá imponer la sanción administrativa más baja, a criterio de la Inspección General de Trabajo.

De conformidad con la ley, Toda persona puede dar cuenta a los inspectores o a los trabajadores sociales de cualquier infracción que cometan patronos o trabajadores en contra de las leyes de trabajo o de previsión social.

La IGT no tiene capacidades suficientes para alcanzar con sus servicios a todas las empresas existentes, a través de procedimientos sistemáticos, sostenibles y transparentes, deficiencias que solamente podrían ser superadas reemplazando los mecanismos actuales con un sistema moderno e integral, que cuente con el respaldo y credibilidad de los usuarios, incluyendo trabajadores individuales y organizaciones sindicales; a los empresarios, las marcas internacionales y la sociedad en conjunto.

Ha habido avances en este mecanismo oficial, especialmente para atender a las industrias de textiles y vestuario, por medio de un proyecto de supervisión con una unidad pequeña de 10 inspectores de trabajo. Es un proyecto piloto que podrá ser reproducido en otras ramas industriales, empresas agrícolas y de servicios. El sector de industrias textil y vestuario es gran empleador de recursos humanos y uno de los que ha atraído en el pasado negocios e inversiones extranjeras. Además, las industrias están concentradas en áreas urbanas, con fácil acceso a servicios. Esto permite desarrollar iniciativas de prueba, como el monitoreo remoto por medios electrónicos, que es hacia donde debe aspirar la operación de un sistema oficial.

La unidad especial de inspectores para maquilas cuenta con inspectores dedicados exclusivamente a textiles y vestuario. Ha desarrollado un plan anual de actividades que permite organizar mejor sus funciones. Sin embargo, de no contar con un respaldo importante de medios electrónicos, su cobertura no podrá mejorar y pasar de ser una inspección reactiva a una inspección preventiva, con el monitoreo permanente que evita las crisis, incluyendo cierres inadvertidos de empresas o bien intentos de huelga para resolver conflictos laborales. Un sistema así, demanda de la cooperación de los usuarios, que deberán conectarse voluntariamente con el Ministerio en un enlace electrónico.

Pero esta unidad especial está aún muy lejos de suplir la atención que necesitan un total de aproximadamente 350 industrias de este tipo. El mecanismo especial de inspección para maquilas y textiles, sigue siendo reactivo, atendiendo solamente los casos denunciados por trabajadores. Los recursos insuficientes con que cuenta no permiten ir más allá, para practicar inspecciones por iniciativa propia en forma sistemática, en un proceso para alcanzar la totalidad de industrias, a través de un servicio de cobertura universal.

Un servicio limitado de inspección pública, provoca la insatisfacción permanente de los trabajadores y de los mismos empleadores con las autoridades del Ministerio. En algunos casos, sobre todo de empresas de inversión extranjera directa, llegan voluntariamente a demandar servicios oficiales de inspección y supervisión, en una actitud de prevención y en coordinación con las autoridades. La IGT, lamentablemente, no tiene la capacidad para responder en estos y otros casos.

Una supervisión oficial limitada también imposibilita distinguir industrias que cumplen de otras que no lo hacen, lo que permite la competencia desleal entre empresas y propende al uso ineficiente de los escasos recursos de inspección, que no pueden ser concentrados en los casos verdaderamente problemáticos.

Entre los requisitos que faltan a la verificación oficial, se encuentran los siguientes:

ALGUNOS REQUISITOS QUE LE FALTAN AL MECANISMO OFICIAL DEL MTPS PARA SU RECONVERSIÓN EN SISTEMA INTEGRADO DE VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE NORMAS LABORALES

- Sistema electrónico de información con acceso limitado y gradual, para los diferentes interesados (propietarios, trabajadores, marcas, público en general, auditoría social), preferiblemente en varios idiomas, como español, inglés y coreano.
- Monitoreo remoto y electrónico de avances en red, de programas de verificación, remedios, capacitación, asistencia técnica. Red de enlace electrónico del Ministerio, IGT con empresas y organizaciones sindicales de trabajadores.
- Sistemas de comunicaciones confidenciales y restringidas para casos de remedio pendientes o correcciones en proceso de solución, con publicación exclusiva de resultados positivos.
- Manual único para practicar inspecciones, supervisar avances de programas de remedios y capacitación y alcanzar metas específicas. Respaldo de equipos electrónicos disponibles para asegurar la transparencia y el flujo de información, con el acceso ilimitado entre los inspectores de trabajo para monitorear el progreso de casos propios y de otros inspectores a cargo. Intercambio de información y conocimiento de todos con los casos especiales de cada uno, y con el respaldo de trabajadores y empleadores.
- Programas de atención preventiva que anticipan problemas. Ejecución bajo consultas y colaboración tripartita, determinando metas, tiempos y resultados para superar obstáculos y corregir infracciones.
- Sistemas de intercambio de información en línea, para el seguimiento electrónico y de apoyo a las visitas físicas de los inspectores.
- Inducción a la resolución alterna de conflictos, a cargo del propio MTPS y con un respaldo equilibrado de las organizaciones de trabajadores, como sindicatos y de los empleadores. Uso de sanciones establecidas en la ley, como último recurso.
- Programas de entrenamiento continuo, para alcanzar y sostener estándares internacionales y nacionales del trabajo, incluyendo salarios, horas laboradas, vacaciones, seguridad y salud ocupacional, beneficios y relaciones laborales; y libertad de asociación, negociación colectiva, como instrumentos de productividad en el trabajo y de la competitividad empresarial.
- Código para el cierre ordenado de empresas. Sistema de control acordado en consultas y colaboración tripartita, para terminar operaciones empresariales por etapas y con el cumplimiento de derechos y obligaciones legales.
- Un comité colegiado de seguimiento y evaluación, para construir la calidad y la credibilidad del sistema oficial, con una participación tripartita local y ampliada con observadores representantes de las marcas, de la cooperación.

3.2. Esquemas existentes de Verificación Privada

Además del mecanismo oficial, existen otros esquemas utilizados en Guatemala para verificar el cumplimiento de normas laborales, surgidos como alternativas privadas frente a las limitaciones de credibilidad y cobertura que exhibe el sistema oficial a cargo del MTPS.

Son esquemas usados entre los interesados en desarrollar contratos de manufactura especialmente de textiles o vestuario, aunque también se exigen cada vez más en otras industrias o en la producción de materias primas, por parte de empresas extranjeras. La experiencia positiva de su aplicación radica en que permite la contratación nacional para la producción, con la consecuente generación de empleos. Estos esquemas, asimismo, pueden aportar insumos para el desarrollo de un sistema oficial de verificación indispensable para el país.

Las autoridades del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), respetan el funcionamiento de los esquemas privados de verificación, aunque su empleo no excluye a la verificación oficial. Entre estos esquemas destacan en la actualidad los siguientes:

- Esquemas acordados entre fabricantes locales, sobre todo de textiles y prendas, y los compradores o marcas internacionales, utilizando códigos internacionales de conducta;

- Esquemas que utilizan a lo interno las asociaciones empresariales con sus propios miembros, normados por códigos propios de conducta; y los
- Mecanismos internacionales utilizados por los compradores y fabricantes de textiles y prendas, ejecutados con apoyo de organizaciones especializadas independientes.

3.3. Esquemas acordados entre fabricantes y compradores

Estos esquemas se establecen por medio de consultas directas entre las empresas fabricantes guatemaltecas y los compradores como las marcas internacionales, que están interesadas en contratar servicios de fabricación de prendas o textiles, bajo normas de responsabilidad social corporativa.

Por lo general involucra empresas locales con una capacidad instalada suficiente para cumplir los compromisos de entrega, bajo reglas de “paquete completo”. Algunos pasos de la contratación pueden ser sub-contratados con empresas maquiladoras más pequeñas.

Como parte del otorgamiento del contrato, las marcas internacionales exigen el cumplimiento de un código de conducta laboral y asignan sus propios inspectores para la verificación privada, con un costo que paga la empresa local fabricante receptora del contrato.

Cada vez es mayor el número de marcas que impulsan el cumplimiento de estos códigos de conducta, sobre todo las más grandes, que continúan reclutando personal para verificar el cumplimiento de las normas laborales en el desarrollo de sus contratos. Son las marcas que buscan producir bajo esquemas de “responsabilidad social corporativa” y prevenir los riesgos del desprestigio asociado con una mala publicidad por escándalos asociados con una falta de cumplimiento con derechos laborales locales e internacionales.

La gran diferencia la hacen los consumidores en los mercados más importantes, cada vez más sensibles a las denuncias públicas de violaciones al ambiente y los derechos laborales de trabajadores en cualquier parte del mundo. Es el temor al llamado “efecto CNN”, con publicidad no deseada que provoca el rechazo de consumo para determinados productos de las marcas de más prestigio.

Aunque tienen la ventaja de suplir las deficiencias de una verificación oficial reconocida, dando lugar al otorgamiento puntual de contratos, tienen la desventaja de ser caso por caso, lo que implica:

- Aumentos en los costos de producción de manera recurrente en empresas que reciben los contratos;
- Repetición de la verificación con cada contrato, aún con la misma empresa;
- Falta de acumulación en el prestigio del país a nivel macroeconómico, para avanzar hacia un estado de pleno cumplimiento de normas laborales, reconocido internacionalmente.

3.4. Esquemas utilizados por las Asociaciones Empresariales con sus Asociados

Son esquemas voluntarios y desarrollados unilateralmente por las asociaciones empresariales, sobre todo las de textiles y vestuario, utilizados por recomendación y en consulta con sus propios asociados, mediante la aplicación de códigos de conducta.

En los últimos años su utilización ha cobrado mayor importancia, con el auge de la producción con “responsabilidad social corporativa”.

Su empleo práctico ha generado resultados positivos en las empresas que voluntariamente los aplican, porque permite a las asociaciones que los usan enviar un mensaje claro sobre una intención de cumplir con los estándares laborales y ambientales, nacional e internacionalmente reconocidos.

Al igual que el caso anterior, busca compensar la ausencia nacional de una verificación oficial reconocida.

Surge en la década de 1980, cuando aumentaron las exportaciones a los Estados Unidos desde los países vecinos dentro de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) otorgada unilateralmente por Estados Unidos. Las denuncias de los trabajadores por el incumplimiento de normas en los países beneficiarios, encontraron eco en organizaciones laborales en Estados Unidos, como por ejemplo prominente AFL-CIO, que en protesta exigía una suspensión de los beneficios comerciales de importación.

Este esquema privado de verificación de cumplimiento contribuyó a disminuir las violaciones a las normas establecidas, pero no fue suficiente para erradicarlas del todo y en opinión de los sectores ajenos a las organizaciones patrocinadoras, las empresas involucradas, son procedimientos parciales que no toman en cuenta las opiniones independientes de otras organizaciones, incluyendo las organizaciones de los trabajadores.

Para las organizaciones de trabajadores y otras de derechos humanos, son mecanismos fuera de su alcance y fiscalización, que con dificultad toman en cuenta a las propias autoridades gubernamentales especializadas del Ministerio de Trabajo.

Entre las limitaciones que presentan pueden citarse las siguientes:

- Son percibidos como parciales por organizaciones de la sociedad civil, no empresariales;
- Carecen de verificación imparcial;
- Al ser códigos de conducta de aplicación voluntaria, no abarcan a todas las empresas que pertenecen a las propias asociaciones que impulsan su aplicación.
- No impiden que los casos de incumplimiento continúen aún en las propias empresas pertenecientes a la asociación patrocinadora.
- No evitan la aplicación de otros esquemas de verificación utilizados internacionalmente.

Al igual que en los casos que emplean el mecanismo propio de las marcas, este segundo mecanismo descrito, tampoco tiene los alcances suficientes para que el país, como tal, acumule el prestigio necesario para alcanzar un estatus de pleno cumplimiento con el reconocimiento nacional e internacional.

3.5. Mecanismos Internacionales de Verificación de Cumplimiento de Normas Laborales

La diferencia de este con los dos esquemas anteriores, está en su carácter multilateral, con la participación de diferentes partes interesadas y más allá de compradores y proveedores, incluyendo organizaciones empresariales globales, empresas especializadas en verificación internacional y proyectos de cooperación para el desarrollo. .

Participan, además de las propias marcas interesadas, entidades para la producción con responsabilidad social corporativa, sindicatos internacionales, empresas privadas de verificación internacional, centros académicos y de investigación, acompañados de organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación oficial para el desarrollo.

Las marcas internacionales buscan asegurar la producción con responsabilidad social corporativa, otorgando contratos cuyo cumplimiento pueda ser verificado por entidades reconocidas desde un inicio.

El caso de Fair Labor Association (FLA), una organización no gubernamental multisectorial, activa en Centroamérica, puede servir de ejemplo, que acepta como miembros solamente a marcas internacionales que acuerdan apoyar a los países en donde operan, otorgando contratos que llenan todos los requisitos de responsabilidad social corporativa, para la producción de bienes y servicios bajo estándares reconocidos y aceptados, laborales y ambientales, en códigos de conducta de la propia organización.

En FLA participan cada vez un número mayor de marcas internacionales, acompañadas de centros académicos y de investigación, que son testigos y verifican el cumplimiento estricto de estos procedimientos.

Otro caso ejemplar, aunque de carácter temporal, lo constituye el proyecto de cooperación internacional “Mejoramiento Continuo en la Maquila (MECOMAQ-CIMCAW)”, patrocinado por la Agencia para el Desarrollo Internacional del gobierno de Estados Unidos (USAID), con la activa participación de marcas internacionales reconocidas, incluyendo a GAP y WALMART, interesadas en producir con responsabilidad social empresarial.

CIMCAW incluye a otras organizaciones, como sindicatos internacionalmente reconocidos, empresas privadas de verificación de cumplimiento y organizaciones no gubernamentales.

Tanto FLA como CIMCAW-MECOMAQ, han demostrado ser mecanismos internacionales y multilaterales efectivos, para impulsar la verificación privada de cumplimiento de normas en los sitios de trabajo de Centroamérica, con un enfoque de fábrica, más micro que macroeconómico.

En Guatemala, ambos han realizado tareas importantes de diagnóstico, capacitación y asistencia técnica, como requisitos que deben cumplirse en fábricas, para el otorgamiento de contratos, sobre todo de confección y en la producción de bienes y servicios en general, bajo condiciones de cumplimiento estricto de normas con una verificación profesional independiente.

En estos casos, la participación oficial de las autoridades del Ministerio de Trabajo puede ser complementaria. Aunque ambos esquemas han podido beneficiarse más de una mayor coordinación con la autoridad laboral, el esfuerzo es más a nivel privado sin dejar de lado una política formal de cooperación con las instancias oficiales especializadas, reflejada en la realización de actividades conjuntas, como la capacitación de inspectores o la asistencia técnica.

Sin embargo, FLA y CIMCAW representan esquemas internacionales, privados, que persiguen suplir las deficiencias o ausencia total de esquemas locales de verificación, tanto a nivel oficial, como privados o patrocinados por las organizaciones locales empresariales.

El surgimiento de estos mecanismos más complejos, multi-sectoriales, refleja una mayor preocupación de los negocios internacionales por reducir los riesgos que acarrea el desprestigio público por incumplimiento, implicados en la producción en países con sistemas locales de verificación con credibilidad débil.

No obstante, como se trata de países con plazas atractivas para hacer negocios, los negocios internacionales acarrean sus propios sistemas de verificación para cada contrato que otorgan, asumiendo funciones que normalmente debería corresponder a las autoridades locales especializadas.

Con todos los beneficios que significa su existencia, al permitir el otorgamiento de contratos, estos esquemas también tienen sus limitaciones, tales como las siguientes:

- Su enfoque es a un nivel micro, empresa por empresa, con un sistema de verificación que principia y termina con cada contrato que se otorga.
- No permite un alcance universal en los países en donde se utiliza, dejando por fuera a muchas otras empresas, incluyendo a sub-contratistas de empresas participantes.
- Tiene un alto costo que encarece la producción.
- No permite una acumulación de prestigio para que a nivel macroeconómico el país pueda alcanzar un estatus de pleno cumplimiento.

Un tercer ejemplo, más a nivel macroeconómico, de las propias marcas interesadas en la investigación conjunta de mercados y el intercambio de información para producción con responsabilidad social empresarial, lo constituye desde 2004 el Foro del Acuerdo Multifibras, capítulo de trabajo para Las Américas (MFAF-Américas), especialmente para las industrias de textiles y vestuario. La preocupación que originó su establecimiento, tenía que ver con los efectos que causaría en muchos países que dependían de estas exportaciones, luego de la desaparición del

sistema de cuotas que rigió hasta 2005, como parte de los acuerdos en la Organización Internacional de Comercio (OMC).

El grupo da seguimiento a las situaciones en los países de interés, con un sistema para intercambiar información y hacer estudios conjuntos, para establecer las condiciones para hacer negocios con responsabilidad social corporativa, siendo la región de Centroamérica, México y el Caribe una prioridad en Las Américas. Los estudios se hacen en coordinación y consulta con los sectores públicos y privados de cada país (a través de las llamadas “scoop visits”), con sondeos sobre las condiciones existentes para hacer negocios.

Ahí donde se detecta mayor coordinación local para superar los problemas por posible incumplimiento de normas laborales, con una buena disposición de todos los grupos locales interesados y sin exclusiones, se concluye que es posible para las marcas participantes hacer más negocios otorgando más contratos. Actualmente en Centroamérica ha habido una atención especial en Nicaragua y en menor grado en Honduras y República Dominicana en el Caribe.

Aunque no llega a desarrollar mecanismos propios de verificación de cumplimiento de normas, el Grupo de Trabajo Las Américas del MFAF, como se le conoce por sus siglas en inglés, representa un paso adelante en la promoción de instancias de coordinación entre sectores públicos y privados, con la participación múltiple de organizaciones interesadas, más allá de las propias marcas internacionales en el grupo.

El esquema del MFAF envía un claro mensaje sobre la importancia creciente que tiene para los negocios internacionales, la realización de consultas para asegurar la producción bajo una responsabilidad social compartida.

Esta instancia de indudable beneficio para fortalecer los sistemas de verificación de cumplimiento de normas laborales, también tiene algunas limitaciones como las siguientes:

- Comunicaciones limitadas más allá del propio grupo miembro, dejando fuera una buena comunicación con los interesados locales, especialmente autoridades responsables por la aplicación permanente de normas laborales.
- Ausencia de seguimiento local permanente, para medir resultados y acumular los avances en cada país examinado, de su interés.
- Indecisión para comprometerse con otros sectores de manera conjunta en el mejoramiento local de condiciones para una producción con responsabilidad social compartida.

4. Experiencias exitosas de consulta

4.1. CALREP para Industrias de textiles y vestuario de Guatemala

a) Proyecto Centroamericano para el Reforzamiento de Derechos Laborales

CALREP es un programa centroamericano de la cooperación internacional con un esquema nuevo de consultas para integrar a interesados más allá del tripartismo tradicional (gobierno, trabajadores y empleadores) en el fortalecimiento de la aplicación de normas laborales, dentro de esquemas como el del capítulo XVI del TLCAUSA-RD.

Sin ser un mecanismo de verificación, CALREP, por sus siglas en inglés, es un proyecto para coordinar en El Salvador y Guatemala, avances en la cultura de cumplimiento de normas laborales, utilizando instrumentos novedosos para la verificación con estímulos para aumentar la competitividad empresarial y la creación de empleos.

El proyecto inicio en Guatemala hacia finales de 2005, con consultas en diferentes sectores de la sociedad, todos interesados en asuntos laborales, en la competitividad empresarial, la generación de empleos y el cumplimiento de las leyes del trabajo.

La agencia ejecutora, The Global Fairness Initiative (GFI), una organización no gubernamental basada en Washington, DC, inició operaciones con asistencia oficial para el desarrollo de Estados Unidos, buscando fortalecer las instituciones nacionales, oficiales y privadas, y aumentando las capacidades comerciales en dos de los países firmantes del TLCAUSA-RD, particularmente en industrias de textiles y vestuario.

Se trata de conciliar las posiciones encontradas buscando la coincidencia de intereses de cada parte, en el alcance de metas comunes: el aumento de la competitividad de las empresas para desarrollar negocios y la generación de más y mejores empleos, utilizando el cumplimiento fehaciente de normas laborales, como instrumento de competitividad.

Bajo este entendimiento, se conjugaron intereses como los siguientes:

- Intereses empresariales por hacer más negocios;
- Intereses de los trabajadores por más empleos, de mejor calidad;
- Intereses del gobierno por ejercer su liderazgo, como condición para aprovechar las ventajas del Tratado y cumplir con los compromisos del llamado “libro blanco”;
- Intereses de las marcas internacionales, por producir con responsabilidad social empresarial;
- Intereses de organizaciones no gubernamentales por facilitar procesos de entendimiento y estímulo al cumplimiento de normas laborales, a los negocios y creación de empleos; y finalmente,
- Intereses de la cooperación internacional contemplada para aumentar las capacidades comerciales en los países que forman parte del tratado de comercio con Estados Unidos.

Se utilizó un ejemplo práctico para las consultas, el caso de Camboya, como un país post-conflicto que logró superar exitosamente la conclusión del Acuerdo Multifibras de la OMC en 2005.

Al finalizar el sistema mundial de cuotas en vestuario, varios países se vieron perjudicados al no poder competir sobre todo con China y perdieron mercado para sus exportaciones a Estados Unidos y Europa.

Camboya, con el establecimiento de un sistema formal y transparente de verificación de normas laborales, apoyado por la Organización Internacional del Trabajo y de la Corporación Financiera Internacional (FIAS, Foreign Investment Advisory Service) pudo contrarrestar estos efectos tras la pérdida de su cuota, logrando atraer más negocios e inversiones a su industria del vestuario.

Con el respaldo de las marcas prestigiosas e interesadas en producir con responsabilidad social, logró atraer negocios y generar una situación de prosperidad en la producción y generación de empleos.

En las consultas iniciales de Guatemala se contó con el acompañamiento de algunas marcas compradoras de vestuario en Centroamérica, familiarizadas con el caso exitoso de Camboya. Asimismo, se sumó el proyecto CIMCAW-MECOMAQ para la organización conjunta de un simposio nacional donde se debatió sobre el caso de Camboya y una posible aplicación en Guatemala. Otros proyectos de cooperación fueron invitados a participar, entre ellos el proyecto Cumple y Gana, financiado por el Departamento de Trabajo del Gobierno de Estados Unidos.

La presentación formal del caso de Camboya como ejemplo y su análisis en un simposio celebrado en el mes de febrero 2006 en ciudad de Guatemala, estimularon la convocatoria por parte del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, para una serie de consultas tripartitas, para evaluar con organizaciones representativas de trabajadores y empleadores, cómo podría utilizarse esa experiencia

en beneficio de la competitividad de las industrias de textiles y vestuario de Guatemala, para la creación de más y mejores empleos.

CALREP – GFI, facilitaron este proceso que se dio en un lapso de ocho (8) meses, culminando exitosamente en el mes de agosto 2006, tras unas diez (10) reuniones tripartitas ampliadas, con la formulación de una propuesta de proyecto para fortalecer la Inspección General de Trabajo (IGT), para permitir al Ministerio cumplir funciones de verificación de cumplimiento de las normas laborales con un enfoque moderno, de estímulo a la competitividad empresarial, sobre todo en industrias de textiles y vestuario, para la generación de más y mejores empleos.

El proceso de consultas publico-privadas alcanzaron los siguiente resultados positivos:

- Una participación de actores nuevos, que sumaron al esquema tripartito tradicional, en el abordaje de temas como la competitividad en relación al cumplimiento de normas laborales.
- El impulso exclusivo a temas de interés común, respetando posiciones diferentes en otros temas que no se trataron para evitar una dispersión de esfuerzos. La necesidad de atraer negocios para crear más y mejores empleos fue el tema central en las pláticas, dándole apoyo al MTPS para asumir los compromisos de modernización en la IGT.
- El diálogo incluyente y abierto, sin excluir a ningún interesado, es decir organizaciones de trabajadores como sindicatos representativos y de empleadores especializadas.
- Un reconocimiento a la necesidad de fortalecer institucionalmente al MTPS, con un respaldo tripartito ampliado para aprovechar mejor el potencial del tratado comercial con Estados Unidos.
- El resultado de las consultas concretado en la formulación de un proyecto específico de fortalecimiento institucional del MTPS.

El proceso de consultas tripartitas ampliadas, fue objeto de diferentes obstáculos, entre los que destacan los siguientes:

- La desconfianza entre los sectores, tanto entre empleadores y trabajadores, como de ambos frente al gobierno, sin descartar la propia presencia de actores nuevos como las marcas, la cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales.
- La participación de la organización empresarial únicamente en calidad de “observadores” y una preocupación permanente porque las consultas pudieran crear precedentes con efectos irreversibles, contrarios a sus intereses.
- El pesimismo de la organización sindical por los resultados concretos de las consultas mismas y sus dudas sobre la imparcialidad de la autoridad gubernamental, percibida tradicionalmente como favorable a los empleadores.
- La duda de las propias autoridades sobre sus posibilidades institucionales para sostener y llevar adelante los compromisos pactados, por una falta tradicional de recursos, técnicos, económicos o presupuestarios.

No obstante los obstáculos, las consultas continuaron a lo largo de todo el proceso de casi un año, sin interrupción en el diálogo, hasta alcanzar un resultado concreto que demostró al menos temporalmente, que se pudo superar la desconfianza, el escepticismo y pesimismo tradicionales.

- La condición de “observadores” no impidió a la organización empresarial especializada participar pro-activamente en las pláticas, dando forma con sus observaciones y comentarios a la propuesta de proyecto que resultó de las consultas. Esto significa que el diálogo inspiró confianza a los abogados que representaron en el diálogo a la agrupación asociación gremial VESTEX.

Para VESTEX, cualquier sistema nuevo de verificación en Guatemala sobre cumplimiento de normas laborales, debía tener carácter oficial y ser parte del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

De ninguna manera podría existir como una instancia autónoma, porque el nuevo sistema tendría que construirse a partir de los logros alcanzados dentro de los esquemas oficial y privados locales ya existentes.

El sistema oficial nuevo tampoco debía excluir el uso de procedimientos voluntarios, privados y locales de verificación, como los utilizados hasta la fecha por los diferentes interesados. Para VESTEX los sistemas privados de verificación debían continuar como opciones disponibles, evitando la creación de monopolios oficiales de verificación.

A diferencia del sistema de Camboya, en Guatemala no se podría recurrir a condicionamientos, para hacer que las empresas cumplieran los requisitos del sistema. De ninguna manera sería aceptable que el gobierno otorgara licencias de exportación solamente a empresas certificadas con pleno cumplimiento.

- Los trabajadores, por su parte, hicieron por salvedades para su participación, solicitando, desde el inicio la adopción del compromiso formal de las partes para que las consultas desembocaran en resultados concretos. Esto contrastaría con esfuerzos tripartitos anteriores, que habrían terminado como pérdidas de tiempo, sin provechosos resultados para las relaciones laborales.

Los trabajadores propusieron que la participación de las marcas fuera uno de los requisitos indispensables, para alcanzar los resultados deseados en el proceso de consultas.

Un sistema de verificación a cargo del MTPS podía alcanzar credibilidad plena, solamente bajo una supervisión permanente con presencia de todos los interesados, pero sobre todo de las marcas que debían demostrar su interés en producir con responsabilidad social, premiando con contratos a las empresas certificadas por su pleno cumplimiento.

- Invest in Guatemala, un programa gubernamental que opera para atraer inversiones extranjeras, apoyado por el Banco Mundial en competitividad, propuso de igual forma que las marcas apoyaran los esfuerzos para fortalecer la competitividad de las industrias de textiles y vestuario con acciones de reconocimiento a la producción con responsabilidad social. CentraRSE, por su lado, una entidad de servicio para la responsabilidad social empresarial, habría preferido que la responsabilidad de verificar el cumplimiento de normas laborales fuera transferida exclusivamente a las propias empresas, porque ellas son las más interesadas en cumplir y aumentar sus negocios, bajo principios de RSE. En tanto, la posición de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), se inclinó por apoyar el liderazgo del MTPS.

El proceso de consultas formales alcanzó el consenso en una primera fase utilizada para la formulación del proyecto de fortalecimiento de la IGT, según los términos discutidos y acordados.

Esta propuesta de proyecto fue formulado por el MTPS y sometido a la consideración de las fuentes de financiamiento, en una visita oficial de las autoridades del Ministerio en el mes de octubre 2006 a Washington DC. Tras estas gestiones, la propuesta espera la obtención de la cooperación internacional que necesita para su ejecución.

Tras el cambio de gobierno en Guatemala, de enero 2008, es de esperarse que las nuevas autoridades continúan con una mayor prioridad las gestiones para concretar el financiamiento interno y externo que se necesita para dar inicio a su ejecución.

El proceso de consultas público - privadas fue posibles gracias al decidido apoyo de varias instituciones locales, representativas de los diferentes grupos de interés y de la sociedad civil. Entre ellas destacan, además de las antes mencionadas:

- La Comisión de la Industria de Vestuario y Textiles de Guatemala (VESTEX), miembro de la Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT), que integra el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras de Guatemala (CACIF); y

- La Federación Sindical de Trabajadores de la Alimentación, Agroindustrias y Similares (FESTRAS), miembro de la Unión General de Trabajadores de Guatemala (UGT) y asociado a la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación y Agricultura (UITA).
- El Ministerio de Trabajo y Previsión Social, llevó a cabo sus funciones de promover la modernización de las relaciones laborales en Guatemala, para fomentar el cumplimiento de la ley en un ambiente de mayor competitividad empresarial y fomento del empleo.

El liderazgo en el proceso de consultas fue asumido por las autoridades del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a través del Viceministro encargado de Asuntos Laborales y de la Dirección de Asuntos Internacionales de Trabajo, que aportó experiencia en el manejo de consultas tripartitas; así como la propia IGT, a través de la jefatura de la unidad especial de inspectores para industrias de textiles y vestuario.

A GFI correspondió facilitar las consultas, por medio del programa CALREP, atendiendo una solicitud del propio Ministerio.

5. Conclusiones y Recomendaciones

- El tratado comercial de Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana, contempla mecanismos novedosos para fortalecer las consultas público y privadas en torno a los asuntos laborales. Para ello se contempla una instancia al máximo nivel político de los gobiernos, con la participación de autoridades laborales y otra especialmente para asegurar que las decisiones sobre cooperación internacional asociada al fortalecimiento de los derechos laborales, sea la más adecuada, con la inclusión novedosa de la sociedad civil en ambos casos, más allá del tripartismo tradicional del gobierno, trabajadores y empleadores.
- Es recomendable que estos mecanismos que establece el Capítulo 16 sobre asuntos laborales del Tratado, sean convocados y puestos en marcha cuanto antes, para asegurar la efectividad de sus propósitos, en beneficio del fortalecimiento de las normas laborales en todos los países signatarios y en especial de Guatemala.
- La verificación del cumplimiento de normas laborales es una tarea que corresponde por ley a los gobiernos, en coordinación con la sociedad civil, especialmente organizaciones de trabajadores y empleadores. En el caso de Guatemala, la verificación oficial acarrea grandes limitaciones que le impiden ser eficiente y contar con credibilidad. Esta deficiencia es suplida por diferentes esquemas privados de verificación, que al seguir métodos puntuales, caso por caso, con una coordinación solamente marginal con las autoridades, no logran cumplir en ningún caso con su cometido a nivel nacional.
- Solamente creando un sistema moderno e integral de verificación oficial, con una plena coordinación público – privada, podrá prestarse este servicio con la eficiencia que permita al país alcanzar estatus de pleno cumplimiento y como parte de un proceso de fomento a la competitividad empresarial y la creación de empleo.
- La contribución del Programa Centroamericano para el Fortalecimiento de las Normas Laborales (CALREP), ha sido reunir a todos los sectores interesados en torno a una mesa de diálogo, para concretar un deseo común por mejorar la aplicación de las normas laborales en Guatemala, a partir de la afirmación de intereses de cada parte y utilizando el mecanismo tripartito ampliado con la sociedad civil que contempla el capítulo 16, de asuntos laborales del tratado comercial con Estados Unidos.
- Es necesario que las nuevas autoridades de gobierno en Guatemala, a partir de principios de 2008, impulsen decididamente el fortalecimiento de la Inspección General de Trabajo

(IGT) para que el país cuente con una verificación oficial de cumplimiento de normas laborales que le permita alcanzar estatus de pleno cumplimiento.

- El fortalecimiento de la IGT podrá facilitarse tomando en cuenta los acuerdos alcanzados por CALREP y siguiendo con un proceso iniciado de consultas tripartitas ampliadas, como lo demanda su funcionamiento moderno, en esfuerzos conjuntos del gobierno con las organizaciones de trabajadores, de empleadores y la sociedad civil, así como las marcas internacionales y la cooperación para el desarrollo.
- Mientras Guatemala no tenga un sistema oficial, creíble y confiable, para verificar el cumplimiento de normas laborales, no acumulará prestigio suficiente para aumentar su competitividad. Con la vigencia del Tratado comercial con Estados Unidos, se abren nuevas posibilidades para ejecutar este tipo de estrategias, que demandan la participación pro-activa de todos los actores interesados, públicos, privados, nacionales e internacionales.

Referencias

- American Apparel & Footwear Association, International Trade Direction (2007), “Latest Cafta Numbers.” www.apparelandfootwear.org
- Baldizán Herrera, A. y Collier, M.E., (sin fecha). Código de Conducta. Herramienta para Mejorar la Competitividad. Comisión de la Industria de Vestuario y Textiles. AGEXPRONT. www.apparel.com.gt
- Banco Mundial (2004), Camboya: Corporate Social Responsibility & the Apparel Sector Buyer Survey Results. Foreign Investment Advisory Service, Washington DC, diciembre.
- Banco Mundial (2005), DR-CAFTA: Challenges and Opportunities for Central America. Department and Office of the Chief Economist, Latin America and Caribbean Region. Special print edition for the Media, Briefing on the Report, June 28, World Bank Headquarters, Washington DC.
- Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH) (2004), “Maquilando Nuestra Historia. El relato de Cómo Cambió la Vida en la Maquila.” Publicación del Programa de Derechos de las Mujeres. Trabajo y Salud Laboral es mi Derecho. Empleo sí, pero con Dignidad. Las Mujeres de la Maquila. Primera Edición, Guatemala.
- Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG) (2005) Libertad Sindical en Guatemala, Konrad Adenaur Stiftung, Guatemala, 23 de julio cgtg@turnonett.com
- Cansen, M. y Lee, E. (2007), “Trade and Employment: Challenges for Policy Research,” Estudio Conjunto de la Oficina Internacional del Trabajo y de la Secretaria de la Organización Mundial de Comercio. Ginebra.
- CEPAL (2003), Indicadores Sociales Básicos de la Subregión Norte de América Latina y el Caribe (LC/MEX/L.578) . Naciones Unidas. www.cepal.org
- CEPAL (2007), Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2006. (LC/G.2332-P/B). División de Estadísticas y Proyecciones Económicas. Naciones Unidas. www.cepal.org
- Clinton, W.F., (2006), “A Word of Introduction.” Mensaje dirigido a la inauguración del Simposio sobre Innovaciones sobre Cumplimiento de Normas Laborales en las Industrias de Vestuario en Guatemala. Patrocinado por The Global Fairness Initiative (GFI) y el proyecto CIMCAW-MECOMAQ, USAID, DAI, SAI, FITTVC, Gap Inc. Limited Brands, Timberland. Ciudad de Guatemala, Febrero 22-24. www.globalfairness.org
- Elliott, K. A., (2004) “Trading Up: Labor Standards, Development, and CAFTA”
- CGD Brief (Vol. 3, Issue 2) Center for Global Development, Washington DC. “Estados Unidos Demanda Ajustar Legislación Laboral. Inauguración de Simposio sobre la Industria del Vestuario” (2006). Noticia de redacción. Prensa Libre (Guatemala), 24 de febrero, www.prensalibre.com
- Fair Labor Association, About Us (sin fecha) www.fairlabor.org

- Federación Sindical de Trabajadores de la Alimentación, Agro Industria y Similares de Guatemala (FESTRAS), <http://festras.homestead.com>
- Goodman, P (2007), “Labor Rights in Guatemala Aided Little by Trade Deal”, Washington Post., 16 de marzo.
- Guerrero de Lizardi, C. (2007) “Evolución reciente y perspectivas del empleo en el Istmo Centroamericano,” Serie Estudios y Perspectivas. Sede subregional de la CEPAL en México, No. de venta Ñ S.07.II.G.46.
- Hen Loo (2006), “Estándares laborales, Sellos Sociales y Estándares de Empresa: Ejemplo de Camboya”, Secretario General, Asociación de Manufactureros de la Confección en Camboya. Presentación ante el International Garment Industry Symposium. Guatemala Febrero 23.
- Jeffcott B. y Yanz, L. (sin fecha) “Workers in the Global Economy. Voluntary Codes of Conduct: Do they Strengthen or Undermine Government Regulation and Worker Organizing?” Maquila Solidarity Network. www.laborrights.org/projects
- Levenson, D. (1994), Trade Unionists Against Terror, Guatemala City 1954-1985. The University of North Carolina Press, <http://sunsite.unc.edu/uncpress/>
- Ministerio de Trabajo y Previsión social (MTPS) (2004), Acuerdo Gubernativo Número 285-2004. Creación de la Comisión Tripartita sobre Asuntos Internacionales de Trabajo. Diario de Centroamérica, Guatemala, Septiembre 2004. www.leylaboral.com
- MTPS, (2005), Código de Trabajo de Guatemala y Convenios Fundamentales de la OIT. Decreto Número 1441 del Congreso de la República de Guatemala. www.mintrabajo.gob.gt
- MTPS (2005A, 2006) Memoria de Labores www.mintrabajo.gob.gt
- Morales Trujillo, H., (2005), “Análisis Contextual del Contenido del Convenio 155 sobre Salud y Seguridad de los Trabajadores y Medio Ambiente de Trabajo con la Legislación nacional de Guatemala. Propuesta de Posibles Modificaciones al Código de Trabajo y al Reglamento General sobre Higiene y Seguridad en el Trabajo. Instancia Coordinadora de la Maquila, CEADEL, CALDH, AMES. Guatemala, Junio.
- Morales Trujillo, H., (2005A), “Nuestro Derecho a la Salud Ocupacional,” Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH), Programa de Derechos de las Mujeres, OXFAM. Guatemala.
- Multifiber Agreement Forum (MFA Forum). (sin fecha) “Who We Are,” www.mfa-forum.net; www.mfaforum.org
- Organización Internacional del Trabajo (OIT Programa Internacional sobre Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) www.oit.org.pe/ipcc/
- OIT (2005), “Better Factories Cambodia”. Quarterly Newsletter No. 3, Noviembre. Publicado con apoyo de la Agencia Francesa de Cooperación. www.betterfactories.org/ilo
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2005, 2006), Encuestas sobre Remesas Familiares en Guatemala. Cuadernos de Trabajo sobre Migración www.oim.org.gt
- Polaski, S., (2004), Cambodia Blazes a New Path to Economic Growth and Job Creation, by Sandra Polaski. Carnegie Papers. Carnegie Endowment for International Peace, Trade, Equity and Development Project. Number 51. www.CarnegieEndowment.org
- Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM) (sin fecha) El potencial Competitivo de Guatemala. Mejorando para Competir. www.pronacom.org
- Proyecto Cumple y Gana (2004), Manual de Derechos y Obligaciones Laborales. Fortalecimiento de los derechos laborales en Centroamérica y República Dominicana. Patrocinado por el Departamento de Trabajo de Estados Unidos. www.funpadem.com; www.leylaboral.com
- Schrank, A. y Piore, M. (2007). “Norms, regulations and labour standards in Central America,” Serie Estudios y Perspectivas, Sede Subregional de la CEPAL en México, No. de venta: E.07. II.G.44.
- Svensson K., (2006), “Market Report – Competitive Challenge and Opportunities for the Guatemalan Garment Industry”, Presentado al International Garment Industry Symposium, Guatemala City, 22 Febrero, 2006. The World Bank Group, International Finance Corporation, Foreign Investment Advisory Services (IFC/FIAS).

- The Global Fairness Initiative (2006), “Listado de Documentos de Referencia” Cuarta Reunión Tripartita del Grupo de Trabajo para Garantizar el Cumplimiento de Normas Laborales y la Competitividad (GTGCC) en la Industria de la Confección de Guatemala, 14 de Junio.
- United States Trade Representative (USTR) (2005a) Tratado de Libre Comercio de Centro América, Estados Unidos y República Dominicana: Texto Suscrito el 5 de Agosto con motivo de la incorporación de República Dominicana.. www.ustr.gov
- USTR (2005b) CAFTA Briefing Book: Implementing Legislation and Support Documentation www.ustr.gov
- Viceministros Responsables de Comercio y Trabajo de Centroamérica y República Dominicana (2005), La Dimensión Laboral en Centroamérica y República Dominicana. Construyendo sobre el Progreso: Reforzando el Cumplimiento y Potenciando las Capacidades (Libro Blanco) www.mintrabajo.gov.gt



VI. La cooperación público-privada en el cumplimiento de los Estándares de Seguridad Alimentaria en una Cadena de Suministro Orientada a la Exportación: El caso del sector de horticultura en Guatemala

Spencer Henson y José Blandon

Este documento fue preparado por el Profesor Spencer Henson y José Blandon, Consultores para la Oficina de Washington de la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (ECLAC) de las Naciones Unidas.

Spencer Henson es Profesor en el Departamento de Alimentos, Agricultura y Recursos Económicos de la Universidad de Guelph, ON, Canadá. José Blandon actualmente es Miembro de Post-Doctorado en el Departamento de Alimentos, Agricultura y Recursos Económicos de la Universidad de Guelph, ON, Canadá.

Inés Bustillo, Directora de la Oficina de Washington de ECLAC, ha supervisado la preparación de este reporte. Raquel Artecona y Rex García aportaron comentarios.

Los puntos de vista expresados en este documento, el cual ha sido reproducido sin editarlo formalmente, son las de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Organización.

1. Introducción

En años recientes, los estándares de seguridad alimenticios se han convertido en un asunto prominente para el tratado global de agricultura y productos alimenticios (Jaffee y Henson, 2005; Josling *et al.*, 2004). De particular interés es el impacto potencial de los estándares de Seguridad alimentaria, ya sean promulgados por los gobiernos o por compradores del sector privado, en la habilidad de los países en desarrollo para ganar y/o mantener el acceso a los mercados de exportación para productos agrícolas y alimenticios, especialmente en países industrializados.

En parte esto refleja la creciente preponderancia de estos estándares, pero también un reconocimiento más amplio del grado y manera en la cual el comercio fluye y puede ser afectado, reflejando la típicamente débil capacidad de conformidad de los países en desarrollo.

Un numero creciente de estudios resalta los retos que se enfrentan los países en desarrollo en conformidad con los estándares de seguridad alimentaria en los mercados de exportación para la agricultura y los productos alimenticios (ver abajo). Sin Embargo, se reconoce que se necesita un análisis mas a fondo que se enfoque en los retos, éxitos y fracasos de países particulares, dibujando lecciones generalmente para las naciones en desarrollo. Ese es nuestro objetivo aquí.

El presente caso de estudio analiza el impacto de los estándares de seguridad alimentaria en el sector de horticultura de Guatemala, enfocándose específicamente en las arvejas blancas y moras/frambuesas que se exportan a los Estados Unidos donde se han experimentado problemas con residuos de pesticidas y contaminación microbiológica. Utilizando el contexto propuesto por Henson y Jaffee (2006; 2007) evaluamos la extensión hasta la cual los estándares de seguridad alimentaria han actuado como una barrera para las exportaciones versus un catalizador para mejorar e innovar a lo largo de la cadena alimenticia.

La siguiente sección provee un resumen de la evolución de los estándares de seguridad alimentaria y sus impactos en el comercio de la agricultura y los productos alimenticios. Un contexto para el análisis de los impactos de la seguridad alimentaria en las exportaciones agri-alimenticias de los países en desarrollo es propuesto. Siguiendo un breve resumen del sector de horticultura en Guatemala, enfocándose en las tendencias de exportación, los retos mas grandes encontrados con los estándares de seguridad alimentaria son examinados. Entonces analizamos en alguna profundidad las experiencias con las arvejas blancas y moras/frambuesas exportadas a los Estados Unidos, resaltando los retos encarados y la extensión a la cual Guatemala ha sido exitosa al enfrentarlos. Al hacer esto, se utilizó un enfoque estratégico; nosotros buscamos evaluar la extensión a la cual los esfuerzos de Guatemala han representado una respuesta optima para los retos con los estándares de seguridad alimentaria en los mercados de exportación.

Al tomar este caso de estudio, información y datos han sido recopilados de fuentes secundarias. Mas adelante, una serie de entrevistas se llevaron a cabo en Guatemala incluyendo a oficiales del gobierno, organizaciones industriales y exportadores. Mientras que el estudio es ampliamente cualitativo en naturaleza y ciertamente se beneficiaria de una etapa mas extensa de análisis cuantitativo, si provee una evaluación en profundidad de las experiencias de Guatemala en un intento para dibujar lecciones mas generales para los países de la región.

2. Estándares de Seguridad Alimentaria y Exportaciones Agrícolas y de Productos Alimenticios de Países en Desarrollo:

La expansión del comercio internacional en productos agrícolas y alimenticios de alto valor ha servido para resaltar la extensión a la cual los estándares nacionales de seguridad alimentaria divergen, así como las diferentes capacidades de ambas autoridades públicas y los proveedores del sector privado para cumplir.

Para muchos valores más altos de productos agrícolas y alimenticios, la competitividad internacional no se guía más por precios y grados de calidad (Jaffee y Henson, 2004; 2005). Más bien, las preocupaciones de seguridad se han convertido en el foro y las modalidades dominantes de competencia en muchos mercados agrícolas y alimenticios que se basan en calidad y no en precio (Busch y Bain, 2004). Hay un mayor escrutinio de las técnicas de producción y procesamiento empleadas a través de las cadenas de suministro asociadas (Buzby, 2003; Unnevehr, 2000; 2003) y un número de estándares meta de manejo de seguridad alimentaria, por ejemplo un análisis de daños y punto de control crítico (HACCP), se han convertido mayormente en normas globales a través de las cadenas de suministro.

Hay varias razones por las que los estándares de seguridad alimentaria pueden variar entre países (Unnevehr, 2003; Henson, 2004). Primero, los diferentes gustos, dietas, niveles de ingreso y percepciones influyen en la tolerancia de las poblaciones hacia los riesgos potenciales asociados con los alimentos. Segundo, diferencias en el clima y en la aplicación de tecnologías de producción y procesos que pueden afectar la incidencia de diferentes peligros en la seguridad alimentaria. Los estándares de seguridad alimentaria, en turno, reflejan la factibilidad de implementar mecanismos alternativos de control, que en sí mismo es influenciado por estructuras legales e industriales así como por los recursos técnicos, científicos, administrativos y financieros disponibles.

Por ejemplo, algunos riesgos de seguridad alimentaria son mayores en países en desarrollo debido a sus debilidades en infraestructura física (por ejemplo la eficacia en controles de higiene) y una mayor incidencia de ciertas enfermedades infecciosas. Más aun, las condiciones climáticas pueden ser más conductivas para difundir pestes particulares y enfermedades que pueden tener un riesgo para la salud humana.

Los riesgos intrínsecos asociados con la producción, transformación y venta de productos agrícolas y alimenticios, combinado con los diferentes estándares y capacidades institucionales pueden poseer un mayor reto para el comercio internacional. Esto se exagera por los cambios frecuentes y rápidos en el panorama para los estándares de seguridad alimentaria. A través de la década pasada, ha habido un aumento en la conciencia pública y preocupación acerca de la seguridad alimentaria en los países industrializados en la víspera de una serie de varios escándalos alimenticios que han sido altamente publicitados (Henson y Caswell, 1999). En algunos países, estos eventos han minado la confianza de los consumidores en los sistemas nacionales que regulan la seguridad alimentaria. En respuesta, ha habido cambios institucionales significativos en la seguridad alimentaria oficial han sido vistos de largo y la reforma de regulaciones asociadas. Para las preocupaciones a largo plazo (como por ejemplo, los posibles impactos ambientales y de salud por los pesticidas), ha habido un fortalecimiento de los estándares en muchos países. Al mismo tiempo, se están aplicando nuevos estándares para afrontar daños emergentes y/o sin regulación (por ejemplo, encefalopatía esponjiforme bovina o metales pesadas). Se ha incrementado el énfasis en el producto o materia prima rastreable, más el aumento en los recursos para la inspección de fronteras de los productos alimenticios que se importan.

Paralelo con la evolución de los estándares de regulación y el descuido, han habido esfuerzos hechos por el sector privado para dirigirse a los riesgos de la seguridad alimentaria y de otra manera atender las preocupaciones y preferencias de los consumidores y la sociedad civil (Henson, 2004; 2006; Berdegué *et al.*, 2005; Henson y Reardon, 2005). Mucha de la motivación detrás de esta tendencia ha sido la mitigación de los riesgos de reputación y/o comerciales. Mas aun, para algunos productos los estándares privados de seguridad alimentaria se han convertido en la base de los procesos competitivos de diferenciación de mercados. Esto ha resultado en una plétora que se expande rápidamente de los estándares privados y otras formas del gobernar la cadena de suministro. Mientras que estos esfuerzos han sido especialmente prominentes entre los vendedores detallistas, fabricantes de alimentos y las cadenas de servicio alimenticio en países industrializados, tales sistemas de gobierno de la seguridad alimentaria privada también están siendo aplicados más ampliamente en los países de ingresos medios (y aun en algunos ingresos bajos). Este último fenómeno refleja, en parte, las inversiones hechas por los vendedores detallistas multinacionales o por las cadenas de servicio alimenticio y un desarrollo más amplio del sector supermercado en países en desarrollo (Reardon y Berdegué, 2002).

El “panorama” de los estándares de seguridad alimentaria encontrados por los exportadores de agricultura y productos alimenticios de alto valor consisten en consecuencia de distintos, aunque interrelacionados, sistemas públicos y privados de control, con estándares relacionados y mecanismos de valoración de conformidad. En la mayoría de los países industrializados, la evolución de estos sistemas es conducida tanto por las preocupaciones de los consumidores como por los avances en ciencia y tecnología (Pelupessy y van Kempen, 2005). Este proceso de evolución aparentemente se lleva a cabo a un paso cada vez más rápido (Henson y Jaffee, 2007), tal que el proceso de conformidad con los estándares de seguridad alimentaria son siempre “un trabajo en progreso”. Al mismo tiempo, los estándares varían entre mercados (y entre compradores con respecto a esto), tal que los exportadores se encuentran con opciones al régimen de estándares con el cual ellos cumplen. Mientras que los mercados con estándares menos estrictos pueden ser menos lucrativos (Pelupessy y van Kempen, 2005), los costos asociados de conformidad tan bien son más bajos. En turno, mientras podemos típicamente caracterizar los países de bajos ingresos como “tomadores de estándares” en los sistemas globales de regulación de seguridad alimentaria, puede haber un alcance para las decisiones estratégicas y posicionamiento; discutimos estos dos problemas abajo.

Durante la ronda de negociaciones de comercio multilateral con Uruguay, los exportadores agrícolas vocearon sus preocupaciones con respecto a la seguridad alimentaria, así como también sobre las medidas de salud en animales y plantas- generalmente referida como medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS)- donde algunas veces acostumbrados a la restricción de la competencia de importación a los productores domésticos y que tales medidas protectoras comúnmente aumentarían como barreras tradicionales de comercio en descenso (Henson y Wilson, 2005; Marceau y Trachtman, 2002). El acuerdo en la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias (El tratado SPS) fue negociado de manera que provee un conjunto de reglas multilaterales que reconoce la legítima necesidad de que los países adopten las medidas SPS y al mismo tiempo, crear un marco para reducir los posibles efectos de distorsión del comercio. El acuerdo SPS fija reglas bases extensas para la aplicación legítima de los estándares de seguridad alimentaria, muchos de los cuales afectan el comercio internacional. Aun así, el tratado da a los países una latitud amplia en la aplicación e implementación de tales medidas. Aunque, talvez no sorprende que las preocupaciones sobre el impacto de la seguridad alimentaria y otras medidas SPS en el comercio y acusaciones del mal uso de tales medidas como restricciones “injustificadas”, no se ha quitado.

La proliferación y el aumento del rigor en los estándares de seguridad alimentaria ha fermentado una considerable preocupación entre los países en desarrollo y las agencias de desarrollo que buscan promover el comercio como un medio de desarrollo agrícola y rural (ver por ejemplo Henson *et al.*, 2000; 2004; 2006; Unnevehr, 2000; Wilson y Abiola, 2003; Otsuki *et al.*, 2001a; 2001b; Wigg y Kolstad, 2005). En realidad, hay una presunción extensa de que los estándares de seguridad alimentaria se utilizan como una herramienta de protección, proveyendo justificaciones científicas para la prohibición de las importaciones de productos agrícolas y alimenticios, o la discriminación en contra de las importaciones por medio de la aplicación de estándares altos y/o estándares de regulación más rigurosos que a los proveedores domésticos (Henson y Loader, 2001). Tales preocupaciones se han intensificado como barreras tradicionales del comercio, por ejemplo los aranceles, han erosionado a través de rondas progresivas de negociaciones para el comercio multilateral. Aun donde los estándares no son intencionalmente utilizados para discriminar en contra de las importaciones, hay cierta preocupación que su creciente complejidad y la falta de armonización entre países impide el esfuerzo de los países en desarrollo a ganar acceso a mercados potencialmente lucrativos en países industrializados.

También hay preocupaciones de que muchos países en desarrollo carecen de capacidades administrativas, técnicas y científicas para cumplir con los estándares estrictos de seguridad alimentaria, presentando potencialmente barreras insuperables a mediano plazo (Henson *et al.*, 2000). Más aun, el uno menos asociado y los costos recurrentes del cumplimiento pueden quebrantar la posición competitiva a largo plazo de los exportadores y/o disminuir la rentabilidad de las exportaciones agrícolas y alimenticias de alto valor. Se argumenta que los efectos combinados de estas debilidades institucionales y costos de cumplimiento contribuyen aun más a la marginación de países pequeños y/o más pobres y jugadores económicos más débiles en este respecto, incluyendo productores a pequeña escala y micro y pequeñas empresas (Wilson y Abiola, 2003).

En el campo de la seguridad alimentaria hay una jerarquía de funciones interrelacionadas (Figura 1) (Banco Mundial 2005). En esta jerarquía, la base de cualquier sistema de manejo de seguridad alimentaria es la conciencia y reconocimiento, en los sectores público y privado y del nivel de los que toman las decisiones a los implementadores y operativos, de la importancia de los controles efectivos de seguridad alimentaria para la competitividad y reconocimiento de las exportaciones por cada parte, de su propio rol, en este sistema. Es poco probable que cualquier sistema de manejo de seguridad alimentaria pueda ser efectivo sin una apreciación de amplio espectro de sus funciones y roles. La siguiente etapa es la aplicación del riesgo establecido y las prácticas de manejo de calidad a través de la cadena de suministro de la producción a la distribución, más notablemente HACCP, buena práctica de manufactura (GMP) y buena práctica agrícola (GAP). La acción reguladora puede requerirse para obligar a la implementación de estas prácticas si hay insuficientes incentivos basados en el mercado para hacerlo a corto y mediano plazo. Con una amplia conciencia y la aplicación común de buenas prácticas, muchos riesgos potenciales en la seguridad alimentaria pueden ser manejados efectivamente a nivel de las fincas o de la firma. Sin embargo, hay otros riesgos que son más sistémicos en naturaleza y que no están confinados a una producción en particular o procesos operacionales, tales que no pueden ser controlados totalmente en una base descentralizada y requieren de una vigilancia más amplia o de una acción colectiva. Esto puede suponer investigaciones y funciones analíticas, sistemas de vigilancia y arreglos para manejo de emergencias. Estas funciones demandan más técnicamente y con frecuencia requieren habilidades sofisticadas, equipo especializado y estructuras organizativas bien estructuradas, apoyadas por financiamiento recurrente. Algunas de estas funciones necesitan estar legalmente bajo mandato para asegurar que se implementan apropiadamente. Finalmente en la punta de la pirámide está la 'diplomacia SPS', que está relacionada con el compromiso con WTO y el Codex Alimentarius, así como las relaciones bilaterales con los socios comerciales mayores.

FIGURA VI.1
JERARQUÍA DE LA RELACIÓN COMERCIAL RELACIONADA AL MANEJO DE LAS
FUNCIONES SPS



Fuente: Banco Mundial (2005)

Es evidente que los sistemas establecidos para el manejo de la seguridad alimentaria en países como Guatemala carecen de elementos críticos de la Figura 1, mientras que los intentos para aumentar la capacidad no se han enfocado en establecer las bases críticas (y generalmente más suaves) antes de volver a las inversiones en infraestructura 'dura' como ser laboratorios. Tal debilidad de la capacidad

tiene implicaciones profundas para la posición de Guatemala en los sistemas globales de regulación de seguridad alimentaria y sus impactos en el comercio. Primero, los esfuerzos hacia el cumplimiento son generalmente restringidos por la falta de funciones de control críticas de la seguridad alimentaria, ya sea en los sectores públicos o privados. Mientras que en algunos casos tales capacidades pueden ser (y han sido) establecidas como respuesta a los estándares de seguridad alimentaria en los mercados internacionales, costos de cumplimiento son conmensuradamente más altos, actuando para arriesgar la competitividad. Segundo algunas de las capacidades más débiles se observan en el pico de la Figura 1, relacionado con la diplomacia SPS (Unnevehr, 2000; Hart, 2003).

En consecuencia, ambos el gobierno Guatemalteco y los exportadores privados muchas veces se ven forzados a tomar posiciones ‘tomadores de estándares’ tal que, aun ahí queda un espacio para negociaciones con socios comerciales, su habilidad para capitalizar en tales oportunidades es generalmente constreñido. Más aun, mientras que en principio puede ser posible el predecir y seguir la promoción de nuevos estándares de seguridad alimentaria por socios comerciales mayoritarios y en efecto tener alguna influencia sobre su forma eventual, la inhabilidad para abordar de manera bilateral y multilateral medios que los nuevos estándares generalmente “brincan” y captan exportadores y autoridades de regulación en países en desarrollo (como Guatemala) desprevenidos.

Una alternativa y un punto de vista menos pesimista, sin embargo, enfatizan las oportunidades potenciales provistas por los estándares de seguridad alimentaria que evolucionan y la probabilidad que ciertos países en desarrollo puedan utilizar tales oportunidades para su ventaja competitiva (Jaffee y Henson, 2004; Banco Mundial, 2005; Henson y Jaffee, 2007). Desde esta perspectiva, los estándares públicos y privados son vistos, al menos en parte, como un puente necesario entre la demanda creciente de requisitos del consumidor y la participación de proveedores internacionales. Muchos estándares de seguridad alimentaria proveen un lenguaje común a través de la cadena de suministro, a su vez reduciendo los costos de las transacciones y promoviendo la confianza del consumidor en la seguridad alimentaria del producto, sin la cual el mercado para estos productos no se podría mantener y/o mejorar. En efecto, hay un aumento de evidencias que los países en desarrollo se han beneficiado de la seguridad alimentaria y otras medidas SPS a través del acceso a nuevos mercados de exportación (Unnevehr, 2000; Roberts *et al.*, 2004).

Los costos de cumplir con los estándares de seguridad alimentaria pueden proveer también un incentivo poderoso para la modernización de las cadenas de suministro de exportación en los países en desarrollo. Cumplir con estándares estrictos de seguridad alimentaria puede también estimular la capacidad de construcción dentro del sector público y dar una mayor claridad a las funciones apropiadas de manejo del gobierno. Más aun, por medio del aumento en la atención para difundir y adoptar las buenas prácticas en el suministro de productos agrícolas y alimenticios, puede haber derrames en los sistemas domésticos de seguridad alimentaria, para beneficio de la población local y los productores domésticos. Así, los costos asociados del cumplimiento se compensan, al menos en parte, por una variedad de beneficios, ambos vistos a futuro y no vistos a futuro, del realzar los países en desarrollo, por consiguiente, el aumento de la capacidad para cumplir con los estándares de seguridad alimentaria más estrictos pueden potencialmente crear nuevas formas de ventaja competitiva. Mientras que inevitablemente habrá perdedores como ganadores, este punto de vista sugiere que el proceso de cumplir con los estándares puede concebiblemente proveer las bases para exportaciones agrícolas y alimenticias más rentables y sostenibles en un largo plazo. En turno, esto redirige el debate a las condiciones en las cuales los países en desarrollo son capaces de derivar ganancias de los estándares de seguridad alimentaria que están en evolución.

A pesar de las capacidades técnicas restringidas encontradas por los sectores públicos y privados en los países en desarrollo como Guatemala, hay un alcance para la acción colectiva que sirva de palanca para la capacidad que ha sido establecida y los recursos limitados. Esto refleja el hecho de que, mientras muchos de los problemas enfrentados para cumplir están a nivel de la firma individual, y en algunos casos esto puede ser la base para el mercado competitivo de la firma, hay intereses en común a través de las firmas y/o los mercados que proveen amplitud para la colaboración. Por ejemplo, el gobierno puede apoyar la investigación, servicios de desarrollo y extensión para aumentar las acciones de los exportadores en sus propias cadenas de suministro. Los exportadores

pueden reunir información sobre la evolución de los estándares de seguridad alimentaria y compartir experiencias de conformidad. Aquí, las relaciones cercanas con compradores en mercados estratégicos de exportación pueden jugar un papel crítico (Wilk y Fensterseifer, 2003), actuando para sobrepasar las debilidades en las instituciones públicas meta de la ‘diplomacia SPS’. Los gobiernos también pueden apelar por asistencia técnica de sus socios comerciales, como se facilita a través del acuerdo SPS, aunque hay preocupaciones que han aparecido acerca de la efectividad y sustentabilidad de tales intervenciones (Wiig y Kolstad, 2005).

Esta dicotomía algo cruda entre ‘estándares y barreras’ y ‘estándares como catalistas’ sugieren una compleja realidad en la que es necesario prestar mucha atención a los específicos de mercados particulares, productos y países para entender como los estándares de seguridad alimentaria proveen retos y oportunidades para los países en desarrollo. Además, hay una necesidad para entender las opciones estratégicas y los patrones de desempeño de los países en desarrollo en cumplir con estos retos y su habilidad para explotar las oportunidades emergentes. El resultado es un cuadro variado, apoyando parcialmente ambas perspectivas opuestas. En turno, esto resalta los peligros de realizar conclusiones demasiado generalizadas y la necesidad de diferenciar los análisis y estrategias en relación a los estándares de seguridad alimentaria.

3. Estándares de Seguridad Alimentaria como un Asunto Estratégico

La complejidad del ambiente de los estándares de seguridad alimentaria que se resalta arriba posee enormes retos para los países en desarrollo en general y los apostadores involucrados en la agricultura orientada a la exportación y cadenas alimenticias de suministro en particular. Estos retos incluyen un alcance para anticipar e influenciar los estándares de seguridad alimentaria a medida que evolucionan con el tiempo y la habilidad para realizar los cambios institucionales necesarios e inversiones para poder lograr conformidad mientras se mantiene la competitividad internacional. Se reflejan debilidades en la capacidad predominante del manejo de la seguridad alimentaria y las restricciones agudas de los recursos que impiden los esfuerzos hacia la capacidad de mejorar, países como Guatemala inevitablemente se enfrentan a una ‘batalla cuesta arriba’ para lograr la conformidad con las exigencias de los estándares de seguridad alimentaria en los mercados de exportación. Enclavados dentro de los retos asociados, sin embargo, esta la necesidad de los que toman las decisiones en los sectores públicos y privados para tomar decisiones estratégicas de manera de ‘hacer lo más’ de sus capacidades existentes, tales como las oportunidades se maximizan y las amenazas se abaten. Al hacerlo, deberán cambiar las opciones disponibles por medio de las cuales lograr la conformidad y manejar los procesos escogidos de construcción de capacidades y adaptación.

La noción de las ‘opciones estratégicas’ es bastante novedosa en el contexto de los estándares de seguridad alimentaria y comercio, especialmente en el contexto de los países en desarrollo (Jaffee y Henson, 2004; Henson y Jaffee, 2007). Esto ciertamente contrarresta la noción que los países en desarrollo son ‘tomadores de estándares’ estrictos enfrentándose esencialmente decisiones de ‘todo o nada’ con respecto al cumplimiento con unos pocos, si algunos, los acercamientos alternativos para lograr las metas del comercio. Antes bien, esta perspectiva se enfoca en el ‘espacio para maniobrar’ disponible para que los países en desarrollo logren cumplir con los estándares de seguridad alimentaria, enfocándose en lo que pueden hacer y no en lo que no pueden.

La Figura 2 presenta un marco conceptual simple que se dirige a caracterizar respuestas estratégicas alternativas para la evolución de los estándares de seguridad alimentaria. Este marco dibuja el concepto de ‘salida’, ‘lealtad’ y ‘voz’ desarrollado por Hirschman (1970). El marco de Hirschman fue originalmente utilizado para examinar el comportamiento económico y político como respuesta para declinar las firmas, organizaciones y estados, pero desde entonces se ha extendido a diferentes contextos, por ejemplo micro finanzas para micro y pequeñas empresas (Lepeniec, 2004). Dependiendo del contexto, ‘salida’ podría involucrar salir de una organización, emigrar o cesar de comprar los productos de una compañía. ‘Voz’

involucra protesta o dicho de otra manera cabildar para hacer cambios en las leyes y las reglas. Para Hirschman, ‘lealtad’ involucra dependiendo de la participación de uno y en alineación con, las metas y procesos de una entidad. Una segunda dimensión ‘reactividad’-‘pro actividad’ que no es atribuible a Hirschman (1970) se relaciona con el tiempo cuando los esfuerzos hacia el cumplir comenzaron.

FIGURA VI.2
REPUESTA ESTRATÉGICA A LOS ESTÁNDARES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

	Reactivo	Pro activo
Salida	Esperar por los estándares y rendirse	Anticipar los estándares, dejar mercados particulares o segmentos de mercados, y realizar otros movimientos comerciales
Lealtad	Esperar por los Estándares y después adoptar las medidas para cumplir	Anticipar los estándares y cumplir antes de tiempo
Voz	Quejarse cuando los estándares existentes son aplicados o cuando se adoptan nuevas medidas	Participar en la creación de estándares y/o negociar antes de que sean aplicados los estándares

Fuente: Henson y Jaffee (2007)

Aparte de las dos dimensiones en la Figura 2, una distinción se puede hacer entre los enfoques ‘defensivo’ y ‘ofensivo’. Las estrategias ‘defensivas’ están dirigidas a mantener el status quo y minimizar los impactos relacionados. El que sea dirigido se hace normalmente para limitar las acciones (y a menudo también las inversiones) necesarias para lograr el cumplimiento. Esto generalmente se persigue bajo las condiciones de recursos limitados y adversidad de riesgos. Las estrategias ‘ofensivas’ involucran intentos de utilizar estándares como medios para ganar una ventaja competitiva, aun esto puede requerir inversiones adicionales mas allá de las mínimas requeridas para lograr el cumplimiento.

Una dimensión final se relaciona con el lugar de respuestas estratégicas. Se pueden tomar medidas dentro de los sectores públicos y privados, involucrando ya sea entidades individuales (por ejemplo exportadores individuales o productores) o varias formas de acción colectiva (Figura 3). Donde ambos sectores, el público y el privado están adoptando medidas, la fuerza motora o líder detrás de este proceso puede venir de cualquier sector. Tradicionalmente, distinciones relativamente claras se han realizado entre los aspectos de manejo de seguridad alimentaria que son del dominio de los sectores publico y privado. Aumentando, Sin embargo, la demarcación de estas líneas están siendo desafiados. Por ejemplo, el rol potencial de la auto regulación a través de ‘códigos de practica’ a nivel de la industria y laboratorios comerciales para la certificación de productos esta siendo reconocida. Más aun, hay reconocimiento de las posibles eficiencias asociadas con las acciones colectivas y de colaboración. Estas pueden incluir fuerzas de trabajo Inter ministeriales que buscan el evitar duplicar esfuerzos donde múltiples niveles del gobierno están involucrados y/o asociaciones de industria y comercio que construyen en el cumplimiento de inversiones realizadas por empresas individuales. Las acciones colectivas se pueden llevar a cabo a través de los sectores públicos y privados, por ejemplo a través de fuerzas de trabajo conjunto. Más ampliamente, se reconoce que ambos sectores, el público y el privado tienen un rol que jugar en respuesta a los nuevos estándares de seguridad alimentaria y que la capacidad de los estándares nacionales debe ser vista desde esta perspectiva holística.

FIGURA VI.3
ACTORES EN LAS RESPUESTAS ESTRATÉGICAS A LA EVOLUCIÓN DE LOS
ESTÁNDARES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA:

	Individual	Colectivo
Público	Ministerio específico o Agencia	Fuerzas de trabajo inter ministeriales Memorando de Gobierno a Gobierno del entendimiento de la contra notificación SPS en países múltiples
Público-privado	Subsidios/Co-financiamiento	Fuerzas de trabajo del Sector Empresas-conjuntas publico- privado
Privado	Inversiones Firma/Finca 'códigos de practica' de la compañía	Asociaciones de industria y comercio Asociaciones de productores Sociedades en cadenas de suministro coordinadas

Fuente: Henson y Jaffee (2007)

El dialogo predominante en los estándares de seguridad alimentaria, especialmente relacionado a países en desarrollo, presentan una opción estratégica única de cumplir con (oficial y privado) los estándares de seguridad alimentaria en mercados focales, por ej. 'lealtad'. Esto puede tomar una variedad de formas, incluyendo la adopción de reformas legales/regulatorias, cambios en las tecnologías de producción, movimientos en las estructuras de las cadenas de suministro, medidas adicionales para asesoría de cumplimiento, etc. Este enfoque de cumplimiento puede ser implementado en el momento que un estándar entre en acción, eso es 'reactivamente' o adelantado en tiempo en vista de las expectativas de cómo los estándares pueden evolucionar en el futuro, eso es 'pro activo'. Todo lo demás es igual, un enfoque 'pro activo' puede permitir un mayor potencial para manejar el cumplimiento en una manera que traiga una ganancia estratégica y que minimice cualquier derrame que este en detrimento económico y social. Esto se relaciona con la existencia de la ventaja del 'primero que se mueve', por ejemplo el bajón de costos o los efectos de reputación, así como una mayor flexibilidad permitida por periodos de tiempo más largos durante los cuales se puede lograr el cumplimiento. En un modo 'pro activo' hay una mayor amplitud para probar y aplicar tecnologías alternativas y emplear variadas gestiones administrativos e institucionales.

En la práctica, sin embargo, hay otras opciones estratégicas aparte de la 'lealtad'. Por otra parte, los países o los exportadores del sector privado individual pueden 'salir', escogiendo no cumplir con los estándares de seguridad alimentaria que están siendo impuestos en un mercado en particular. Esto implica cambiar clientes, en el caso de un estándar privado, o salir de mercados de exportación particulares completamente. El productor y/o el exportador se puede enfocar en productos alternativos para los cuales los estándares de seguridad alimentaria son menos problemáticos o costosos. Tal estrategia puede ser empleada donde el cumplimiento puede producir una perdida fundamental de competitividad y/o economía negativa e impactos sociales, donde los recursos pueden ser mejor invertidos en otro lugar, y/o donde los mercados alternativos rentables existen con estándares menos demandantes, por ejemplo los segmentos de mayor calidad de los mercados domésticos o en otros países en desarrollo. Aunque, la 'salida' no debe de ser construida como una estrategia perdedora, esta puede tomar la forma de una re dirección de una estrategia comercial considerada cuidadosamente.

Paralelo con las estrategias de 'lealtad' o 'salida', los gobiernos de los países en desarrollo y/o los exportadores pueden adoptar una estrategia de 'voz', buscando influenciar las reglas que prevalecen y/o responder a la evolución de estándares por medio de predecir o monitorear los cambios y tratar de negociar si tales cambios los juzgan como que no son de su interés. Por ejemplo, se pueden levantar quejas a través de WTO e la forma de una notificación cruzada en el comité SPS o puede haber esfuerzos para lograr negociaciones bilaterales con los socios comerciales con respecto a las acciones específicas requeridas

para lograr el cumplimiento. Los exportadores individuales pueden cuestionar los estándares de seguridad alimentaria que están siendo impuestos por sus consumidores y tratar de llegar a algún compromiso que refleje sus propias circunstancias a la par de las demandas de los clientes. Transversalmente, ambos ‘salida’ y ‘voz’, que sean ‘pro activos’ se considera estratégicamente más ventajoso que ser ‘reactivos’. Típicamente en cualquier industria, se observa una combinación de todos los tres tipos de estrategias, aunque indiferentes proporciones y talvez involucrando a diferentes accionistas.

En el contexto de este sistema, la estrategia más positiva y potencialmente más ventajosa combina las orientaciones ‘voz’, ‘pro actividad’ y ‘ofensiva’. Todo lo demás es igual, este enfoque es el que puede cambiar los retos asociados con los nuevos estándares de seguridad alimentaria en una oportunidad competitiva y producir derrames económicos y sociales positivos. Al contrario, el enfoque más negativo es una combinación de ‘salida’, ‘reactividad’ y ‘defensa’. En efecto, puede haber costos considerables asociados con este enfoque relacionado con inversiones ‘bajas’ y las consecuencias sociales y económicas de las cadenas de suministro que son orientadas a la exportación. Sin embargo, el objetivo de la capacidad de construcción debe de ser vista como que se están maximizando las opciones estratégicas para los países en desarrollo y en particular, realzar el alcance de implementar estrategias que sean ‘ofensivas’, ‘pro activas’ y que involucren negociación.

En conclusión, mientras la habilidad de los países en desarrollo como Guatemala para predecir, influenciar y/o cumplir con los estándares de seguridad alimentaria en evolución es inevitablemente constreñida por las debilidades en la capacidad prevalente de manejo de la seguridad alimentaria, tomando una perspectiva estratégica es posible identificar las respuestas más ventajosas dentro el grupo de ‘lo que es posible’. Esto no es para desechar las pruebas que tales países generalmente enfrentan al cumplir estos estándares de seguridad alimentaria exigentes, pero mejor dicho de lo que no pueden hacer. También nos permite aprender lecciones de donde los países en desarrollo han logrado tener éxito en cumplir con los estándares en evolución y considerar lo que podamos aprender que sea de relevancia general para los problemas de los estándares de seguridad alimentaria y la competitividad comercial.

4. Sector de Horticultura en Guatemala

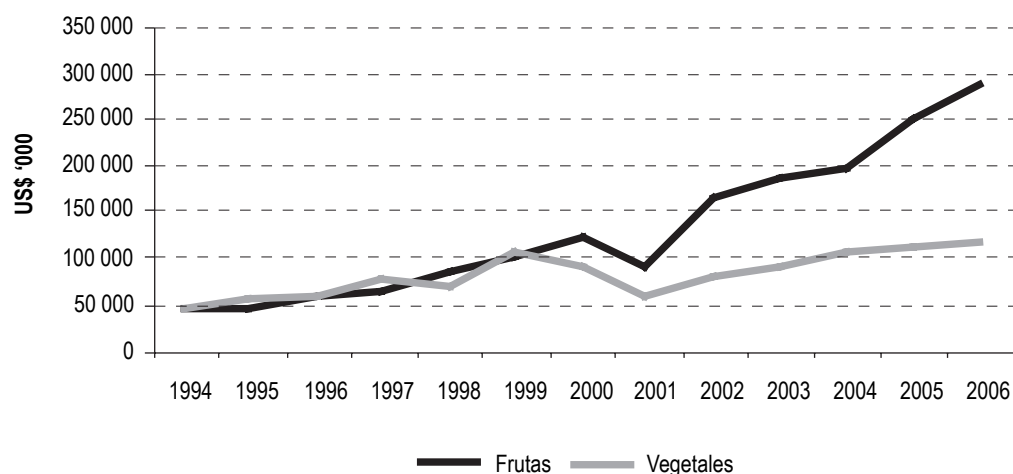
El sector agrícola es altamente importante para la economía de Guatemala, contabilizando 22.9 por ciento del Producto Domestico Bruto (PDB) en el 2005 (Banco Mundial 2007). El grueso de las exportaciones agrícolas esta compuesto por café, azúcar y bananos (Banco de Guatemala, 2007). No obstante, con la promoción de las exportaciones de agricultura no tradicional (EANT) desde los 1980 como una estrategia para aumentar las exportaciones y aliviar la pobreza (vea por ejemplo von Braun, 1989; Hamilton y Fischer, 2003; Krznaric, 2006; Carletto *et al.*, 2007), el sector hortícola ha incrementado significativamente, en ambos términos de contribución al (PDB) y en las exportaciones (Julian *et al.*, 2000a; 2000b). Las exportaciones de frutas y vegetales han crecido como corresponde, ambos intra regionalmente e internacionalmente (figuras 4 y 5). De acuerdo al Banco de Guatemala (2007), las exportaciones totales en el 2006 de fruta extra regional y vegetales fueron valoradas en US \$193 millones y US \$86 millones respectivamente¹. Incluyendo el comercio dentro de la región Centroamericana, las exportaciones de frutas y vegetales en el 2006 fueron valoradas en US \$285 millones y US \$115 millones respectivamente².

Tradicionalmente los Estados Unidos ha sido el principal socio comercial agrícola de Guatemala. De acuerdo al Departamento de Comercio de los Estados Unidos (2007), las exportaciones agrícolas de Guatemala a los Estados Unidos fueron valoradas en US \$924 millones en 2006. A través del tiempo las exportaciones agrícolas a los Estados Unidos han crecido significativamente (Figura 6), pero sigue dominada por las exportaciones tradicionales, más notablemente café y bananas.

¹ Excluyendo los bananos y exportaciones a América Central. Incluye algunos productos procesados.

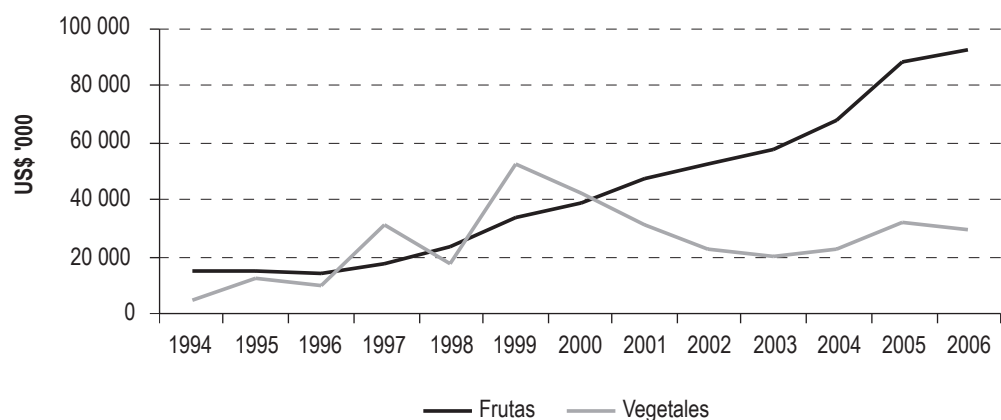
² Excluyendo los bananos y exportaciones a América Central. Incluye algunos productos procesados.

FIGURA VI.4
EXPORTACIONES DE PRODUCTOS DE HORTICULTURA DE GUATEMALA
(EXCLUYENDO BANANOS), 1994 A 2006



Fuente: Banco de Guatemala (2007)

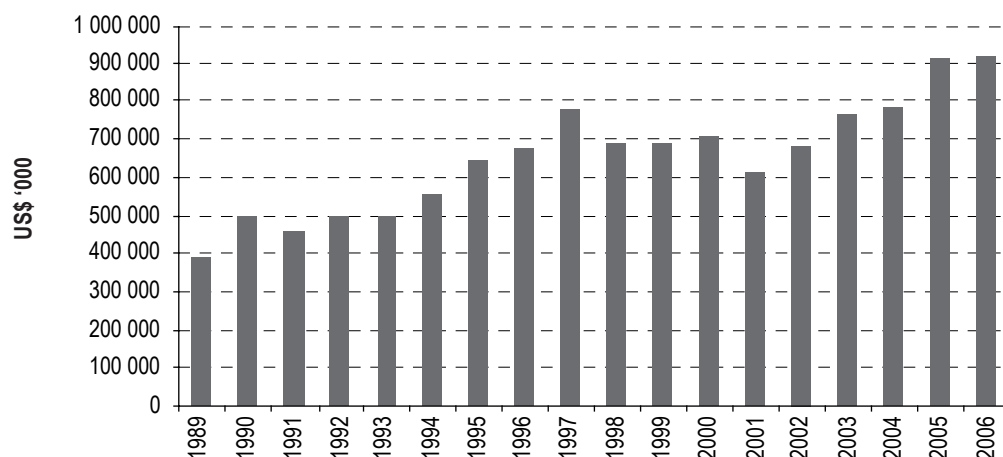
FIGURA VI.5
EXPORTACIONES DE PRODUCTOS DE HORTICULTURA (EXCLUYENDO BANANOS) A
AMÉRICA CENTRAL, 1994 A 2006



Fuente: Banco de Guatemala (2007)

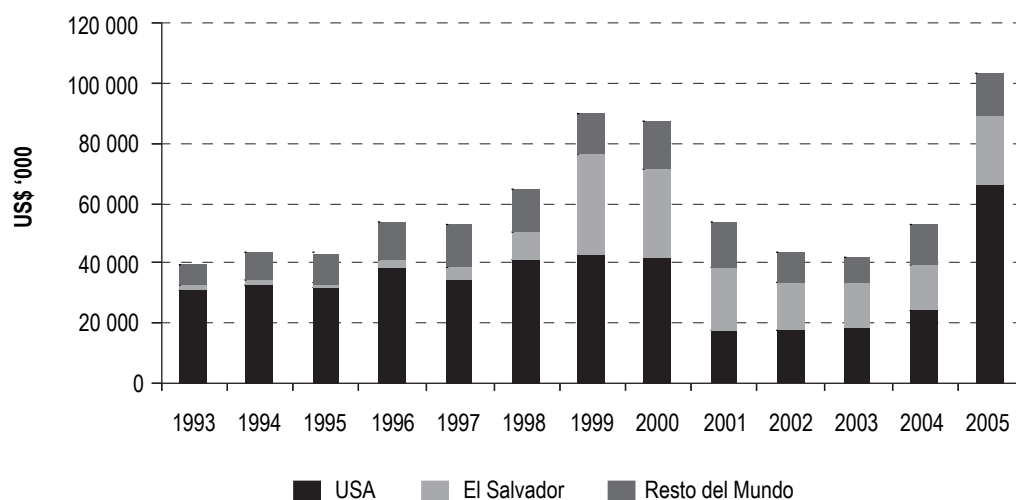
Mientras que las frutas y vegetales representan una relativamente pequeña parte del total de las exportaciones agrícolas, han crecido apreciablemente a través del tiempo. En el caso de los vegetales, las exportaciones se han expandido de US \$39.8 millones en 1993 a US \$103.8 millones en 2005 (Figura 7). Los mercados de exportación principales a los que exporta Guatemala son los Estados Unidos y El Salvador, representando 63.4 por ciento, 22.7 por ciento de las exportaciones respectivamente. Las exportaciones de fruta también han mostrado un crecimiento impresionante de US \$119.5 millones en 1993 a US \$369.4 millones en el 2005 (Figura 8). Los Estados Unidos es el mercado de exportación dominante para la fruta de Guatemala, contabilizando 92.0 por ciento de las exportaciones en el 2005.

FIGURA VI.6
EXPORTACIONES AGRÍCOLAS GUATEMALTECAS A LOS ESTADOS UNIDOS, 1989 A 2006



Fuente: Departamento de Comercio, Departamento del Censo de los Estados Unidos, Estadísticas de Comercio Foráneo (2007)

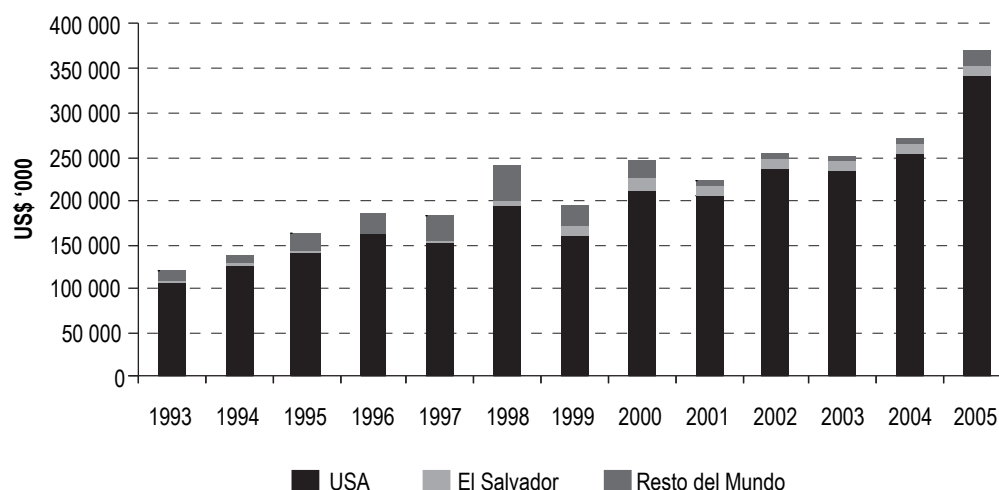
FIGURA VI.7
EXPORTACIONES GUATEMALTECAS DE VEGETALES COMESTIBLES POR DESTINO, 1993 A 2005



Fuente: UN COMTRADE (2007)

Hay evidencia de que las exportaciones hortícolas han tenido un impacto económico positivo en Guatemala, ambas macro económicamente y en áreas de producción claves, por ejemplo en términos de generación de ingreso y empleo (von Braun, 1989; Hamilton *et al.*, 2002; Hamilton y Fischer, 2003; 2005). Sin embargo, otros estudios consideran que el desarrollo del sector de la fruta y vegetales ha tenido efectos limitados pero negligentes en los rangos de pobreza, especialmente entre los pequeños productores (Krznaric, 2006). Otros estudios han despertado preocupaciones acerca de la sustentabilidad de la producción hortícola (Carletto *et al.*, 1999; 2007).

FIGURA VI.8
EXPORTACIONES GUATEMALTECAS DE VEGETALES COMESTIBLES
POR DESTINO, 1993 A 2005



Fuente: UN COMTRADE (2007)

5. Desafíos enfrentados con los Estándares de Seguridad Alimentaria

Uno de los mayores desafíos encontrados por los exportadores Guatemaltecos de frutas y vegetales es cumplir con los estándares de seguridad alimentaria en los grandes mercados, más notablemente los Estados Unidos. Por otra parte, el no cumplir con los estándares puede ser una causa por la que se le niegue el acceso a las consignaciones de exportación a los mercados de exportación, cuando pasan la inspección fronteriza, imponiendo costos a los exportadores en términos de costos de flete o por eliminación del producto o de re exportación. Por otra parte, los costos de cumplir con los requerimientos de la seguridad alimentaria pueden exacerbar los asuntos de una competitividad más amplia, por ejemplo calidad del producto, tarifas de fletes, etc.

Jaffee y Henson (2005) estiman que el comercio total afectado por rechazos fronterizos asociados con los estándares de seguridad alimentaria en el periodo del 2000 a 2001 fue de US \$3.8 billones, de los cuales US \$1.8 billones corresponden a las exportaciones de países en desarrollo. Justo en el periodo de Enero a Mayo de 1999 la Administración de los Estados Unidos de alimentos y Medicamentos (FDA) reportó 1,991 detenciones de vegetales y productos vegetales y 962 detenciones de frutas y productos de frutas. Los países que lideran el ser sujetos a detenciones fueron Guatemala (73) por vegetales y México (36) por fruta (Unnevehr, 2000).

Los dos asuntos más relevantes de seguridad alimentaria para las exportaciones de frutas y vegetales de Guatemala a los Estados Unidos son la contaminación microbiológica y los residuos de pesticidas. En ambos casos el FDA ha puesto estándares para los productos que dictan niveles aceptables de contaminación y los niveles máximos de residuos (MRLs) en el caso de los pesticidas) en el producto final. Mientras que el cumplimiento de estos estándares implica la necesidad de emplear sistemas rigurosos de control a través de la cadena de suministro y en particular prácticas apropiadas en la producción agrícola, los Estados Unidos no requiere el empleo de protocolos específicos de 'Buena Practica Agrícola' (GAP). Reforzar los estándares de productos asociados es a través de la inspección fronteriza, generalmente relacionada con los riesgos de seguridad alimentaria asociados con el producto y/o vigilancia de los mercados.

La FDA se encarga de un programa de monitoreo de residuos de pesticidas para los productos domésticos e importados frescos. En el 2003, 7,234 muestras fueron analizadas de las cuales 2,344 fueron producidos domésticamente y 4,890 fueron importados. Para los vegetales domésticos, 62.9 por ciento de las muestras estaban libres de residuos de pesticidas, 28.9 por ciento tuvo residuos a niveles permisibles y 1.9 por ciento tuvo residuos a niveles violatorios. Para la fruta doméstica 48.6 por ciento de las muestras estaban libres de residuos de pesticidas, 49.2 por ciento tenía residuos a niveles permisibles y 2.3 por ciento tenía residuos a niveles violatorios. En conjunto, grandes rangos de límites de violación en los residuos de pesticidas se observaron en los productos importados. En el caso de los vegetales importados, 72.5 por ciento de las muestras estaban libres de residuos de pesticidas, 20.8 por ciento tenía residuos a niveles permisibles y 5.3 por ciento tenía residuos a niveles violatorios. A través de los productos alimenticios analizados, 2.4 por ciento de las muestras domésticas y 6.1 por ciento de las muestras importadas tenían residuos a niveles violatorios (FDA, 2003).

Athukorola *et al.* (2002) provee un análisis de las detenciones del FDA de productos de exportación agrícolas y alimenticios entre el periodo de Mayo 2001 a Abril 2002. A través de este periodo de tiempo hubo un total de 11,634 detenciones de un total de importaciones de productos agrícolas y alimenticios valorados en US \$30,486 millones. En consecuencia, hubo un promedio de una detención por cada US \$2.62 millones de productos agrícolas y alimenticios importados. La tasa promedio de detenciones entre las importaciones de países industrializados fue mucho mas baja, de una detención por US \$3.37 millones de importaciones.

Los cuadros 1 y 2 presentan un desglose de las detenciones en las fronteras de los Estados Unidos de productos agrícolas y alimenticios de Guatemala entre el periodo de 2002 a 2006. Las frutas frescas y vegetales contaron por 63 por ciento de las 102 detenciones en el 2006, con detenciones de arvejas frescas y frijoles siendo las más comunes. También hubo detenciones significativas de un rango muy amplio de productos procesados y empacados incluyendo bebidas, cereales, salsas y condimentos, productos de la pesca, productos cárnicos, etc. Las razones principales para la detención de productos fue la falta de información (predominantemente para productos alimenticios procesados y empacados) y violación de los MRLs para pesticidas. Las incidencias de contaminación microbiológica en el periodo 2003 a 2006 fueron raras.

CUADRO VI.1
DETENCIONES EN LA FRONTERA DE ESTADOS UNIDOS DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS Y ALIMENTICIOS DE GUATEMALA POR PRODUCTO, 2002 A 2006

Producto	2002	2003	2004	2005	2006
Semillas Comestibles	3	1	4	0	0
Ayote (Cucurbitácea)	8	1	6	3	5
Carnes y Mariscos	3	6	8	6	5
Salsas/Condimentos	9	6	5	12	7
Bebidas	2	10	2	10	15
Cereales y Churros	5	3	5	1	12
Frijoles franceses/frescos	4	16	23	10	3
Arvejas Frescas	35	33	23	18	27
Otras frutas y Vegetales	11	19	18	16	28
TOTAL	80	95	94	76	102

Fuente: FDA (2007a)

Para discernir cualquier tendencia en las tasas de las detenciones de los productos de exportación agrícolas y alimenticios a los Estados Unidos podemos calcular una tasa de detenciones, como se describe arriba. La tasa de detenciones parece que han declinado entre el periodo 2002 a 2006. En consecuencia, hubo una detención por US \$9.1 millones de exportaciones en el 2006 (Figura 9). La tasa mas baja de detenciones fue en el 2005, con un rango de una detención por US \$12.1 millones de exportaciones. Esta tendencia refleja ambos tipos de productos que están siendo exportados (y la

rigidez de los estándares de seguridad alimentaria asociada) y el desempeño del cumplimiento de los exportadores Guatemaltecos. La baja en las detenciones debido a las violaciones de los límites en los residuos de pesticidas aparentemente parece ser un factor significativo en juego.

6. Estándares de Seguridad Alimentaria y las Exportaciones de Horticultura

Guatemala ha enfrentado problemas continuos con sus exportaciones de frutas y vegetales a los Estados Unidos relacionadas con residuos de pesticidas y contaminantes microbiológicos (Hart, 2003). En efecto un numero de estudios ha resaltado que los retos continuos enfrentados con el manejo de pesticidas en la producción hortícola (Julian *et al.*, 2000a; 2000b; Norton *et al.*, 2003), mas notablemente en cuerpos leguminosos.

Además, los resultados del programa de vigilancia de residuos de pesticidas del FDA indica rangos relativamente altos (19.1%) de productos violatorios entre importaciones hortícolas de Guatemala (Figura 10). Un grupo paralelo de estudios explora el impacto de una epidemia de *Ciclospora* en los Estados unidos y Canadá que se rastreo a unas frambuesas producidas en Guatemala (Calvin, 2003; Calvin *et al.* 2003; Flores, 2001).

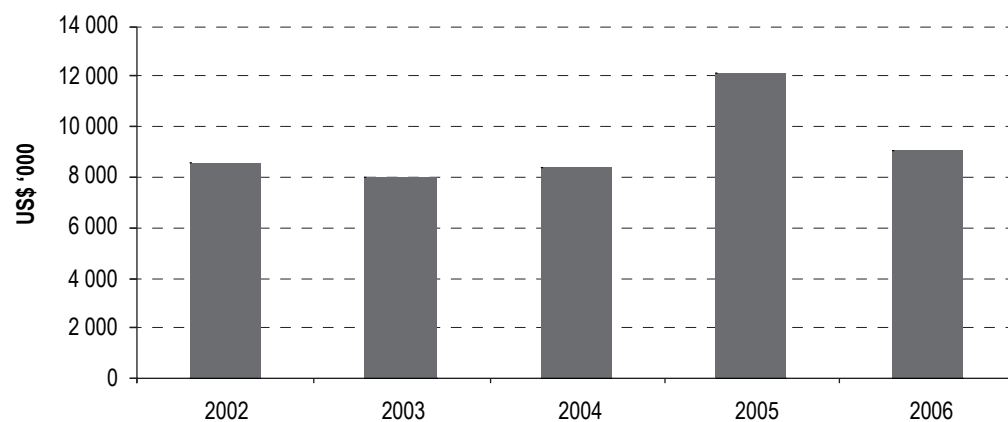
CUADRO VI.2
DETENCIONES EN LA FRONTERA DE ESTADOS UNIDOS DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS Y ALIMENTICIOS IMPORTADOS DE GUATEMALA POR RAZÓN, 2003 A 2006

Razón	2002	2003	2004	2005	2006
Aditivos No Aprobados	1	1	4	9	1
Contaminación Microbiológica	3	2	4	2	0
Sucio / In sanitario	7	4	7	1	2
Falta de Registro/ Certificación	6	6	8	8	3
Información Faltante	16	32	22	27	57
Residuos de Pesticidas	47	50	49	29	39
Total	80	94	76	102	

Fuente: FDA (2007a)

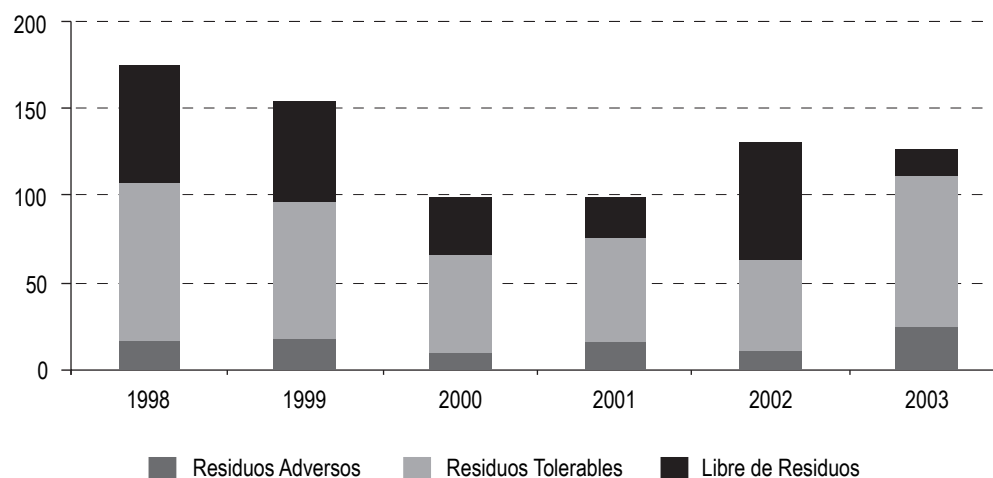
Aquí construimos sobre la literatura existente, enfocándose en los casos de estudio de las arvejas blancas y los residuos de pesticidas y la contaminación microbiológica y las fresas frescas. Colectivamente, estos casos de estudio permiten comparar los problemas asociados con un brote agudo de enfermedades producidas por alimentos relacionadas a exportaciones específicas guatemaltecas, que se relacionan a las debilidades en controles de higiene a lo largo de la cadena de suministro y preocupaciones acerca de la seguridad de los productos a largo plazo que no se puede relacionar a la eficacia de los controles de seguridad alimentaria a lo largo de la cadena de suministro.

FIGURA VI.9
RANGO DE DETENCIONES DE EXPORTACIONES AGRÍCOLAS Y ALIMENTICIAS
GUATEMALTECAS A LOS ESTADOS UNIDOS, 2002 A 2006



Fuente: FDA (2007a) y el Departamento de Comercio, Departamento del Censo de los Estados Unidos, Estadísticas de Comercio Foráneo (2007)

FIGURA VI.10
RESULTADOS DEL PROGRAMA DE MONITOREO DE RESIDUOS DE PESTICIDAS DEL FDA
PARA LAS IMPORTACIONES HORTÍCOLAS DE GUATEMALA, 1998 A 2003



Fuente: FDA (2003)

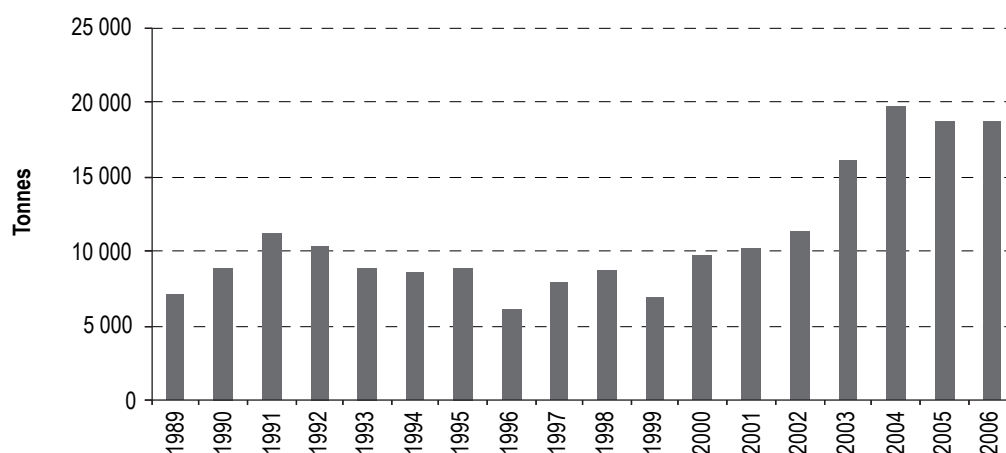
6.1. Arvejas Blancas

La producción de arvejas blancas se ha tratado en Guatemala como una estrategia hacia la diversificación de las exportaciones agrícolas desde finales de los 1970 (von Braun, 1989; Carletto *et al.*, 1999). En efecto, las arvejas blancas han sido la NTAE predominante en la producción minifundista. Se estima que aproximadamente 25,000 hogares actualmente siembran arvejas blancas, empleando 32,000 personas (Carletto *et al.*, 2007). Hay un estimado de 4,550 hectáreas donde se cultiva la arveja blanca, con un promedio de área de 0.3 hectáreas por agricultor. De acuerdo a Julian *et al.* (2000a; 2000b) solo 25 por ciento de la producción se da en fincas operadas por exportadores, reflejando la intensidad de la labor de las cosechas lo que las hace ideales para una producción a pequeña

escala. Mas recientemente, sin embargo, se han experimentado problemas tales que una proporción significativa de minifundistas se ha cambiado a otras cosechas. (Carleto *et al.*, 1999; 2007).

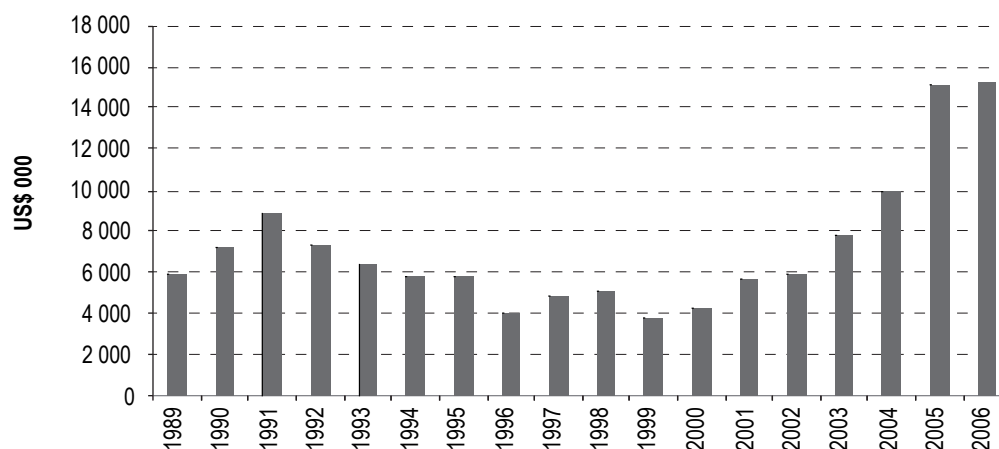
Mientras que Guatemala era el quinto exportador mas grande de vegetales frescos a los Estados Unidos en 1992, desde entonces ha sido desplazado por competidores (mas notablemente México) y se encuentra ahora en el numero trece en la categorización de proveedores de importaciones (Julian *et al.*, 2000a; 2000b). Sin embargo, las exportaciones de Guatemala de arvejas blancas han resultado mejor que las exportaciones de vegetales frescos en general. El volumen y valor de las exportaciones aumento a principios de los 2000 (Figura 11), pero han caído de nuevo recientemente. El valor de las exportaciones también ha aumentado con el tiempo (Figura 12), a pesar de la baja en ambos precios, nominales y reales en el 2005 cuando los precios aumentaron sustancialmente (figura 13). En consecuencia, a pesar del crecimiento en las exportaciones de México y Perú, Guatemala permanece como el mayor exportador de arvejas blancas a los Estados Unidos, contabilizando 65.8 por ciento de las importaciones en el 2006 (Figura 14). De acuerdo a SIECA (2007) aproximadamente 83 por ciento de la producción de arvejas blancas se ha exportado a los Estados Unidos en la última década, lo que indica la dependencia de Guatemala del mercado de los Estados Unidos para las arvejas frescas.

FIGURA VI.11
VOLUMEN DE LAS IMPORTACIONES DE GUATEMALA A LOS ESTADOS UNIDOS DE
ARVEJAS FRESCAS, 1989 A 2006



Fuente: Departamento de Comercio, Departamento del Censo de los Estados Unidos, Estadísticas de Comercio Foráneo (2007)

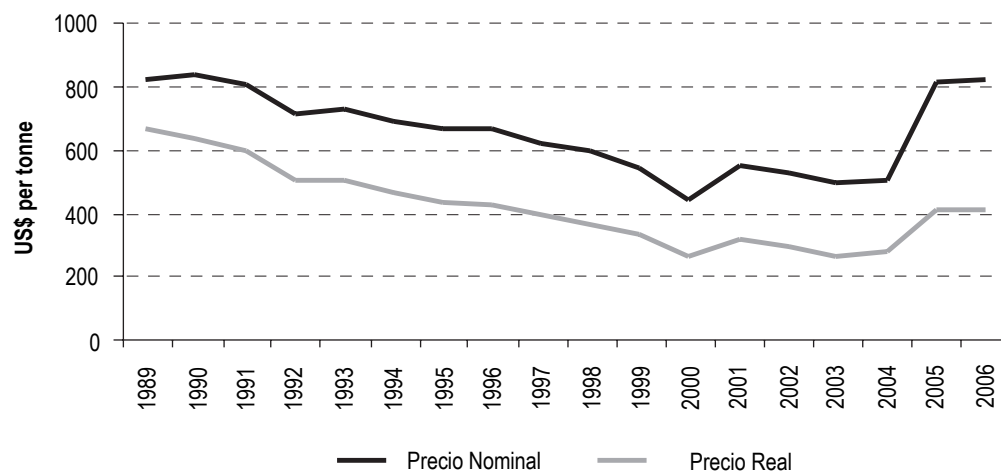
FIGURA VI.12
VALOR DE LAS IMPORTACIONES DE ARVEJAS FRESCAS A LOS ESTADOS UNIDOS, 1989A 2006



Fuente: Departamento de Comercio, Departamento del Censo de los Estados Unidos, Estadísticas de Comercio Foráneo (2007)

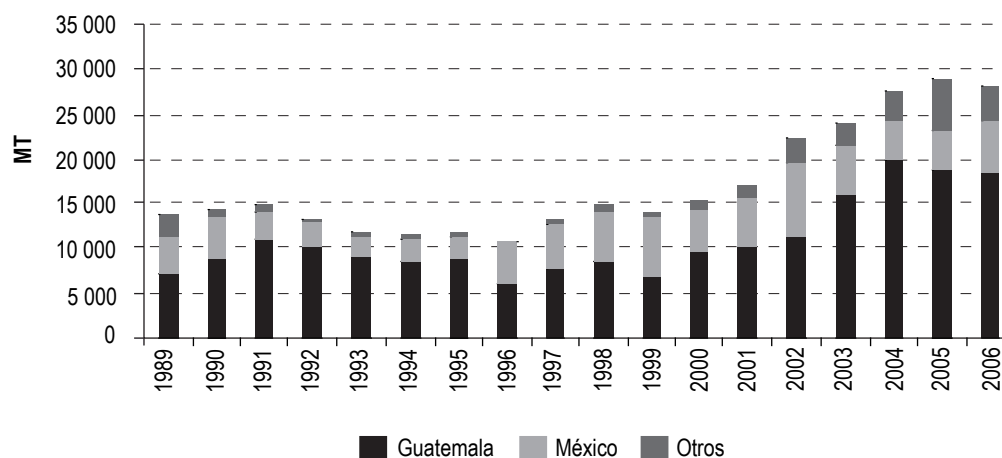
Con la introducción de cosechas no tradicionales también se implementaron nuevas tecnologías de producción, muchas de las cuales involucraban una mayor utilización de agro químicos como los pesticidas. A su vez, se observó que se aumentó el número de violaciones de los MRLs de los Estados Unidos para los vegetales frescos (TED, 1997; Hart, 2003). Se sugiere que las violaciones por pesticidas reportadas por el FDA representan ‘la punta del iceberg’ en términos de la proporción actual de productos con exceso de residuos de pesticidas, indicando un problema más general con el manejo de pesticidas en la producción. En efecto, El Grupo de Trabajo Ambiental (EWG, 1995) sugirió que 41 por ciento de las importaciones de arvejas blancas de Guatemala a los Estados Unidos estaban violando los estándares legales a mediados de los 1990.

FIGURA VI.13
VALOR DE LAS IMPORTACIONES DE ARVEJAS FRESCAS A LOS ESTADOS UNIDOS DE GUATEMALA, 1989A 2006



Nota: Precio Real calculado utilizándole Índice de Precios del Consumidor de los Estados Unidos (1982-1984=100)
Fuente: Departamento de Comercio, Departamento del Censo de los Estados Unidos, Estadísticas de Comercio Foráneo (2007)

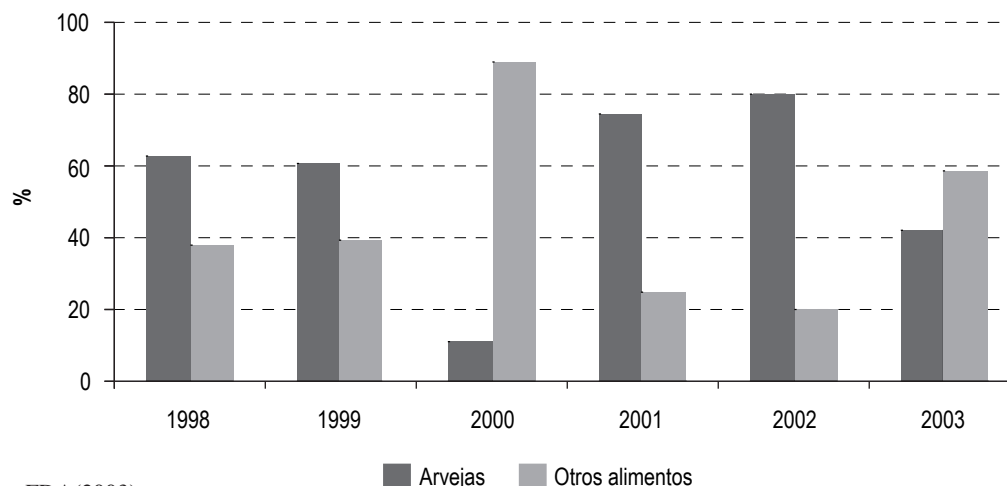
FIGURA VI.14
VOLUMEN DE LAS IMPORTACIONES DE ARVEJAS FRESCAS A LOS ESTADOS UNIDOS
POR FUENTE, 1989 A 2006



Fuente: Departamento de Comercio, Departamento del Censo de los Estados Unidos, Estadísticas de Comercio Foráneo (2007)

Sin duda el asunto de competitividad mayor al que se enfrentan los exportadores Guatemaltecos de arvejas blancas es el alto rango de detenciones en las fronteras de los Estados Unidos (cuadro 1). Mas de 16 meses de Abril del 2006 a Julio del 2007, el FDA rechazo 31 embarques de arvejas blancas debido a residuos de pesticidas ilegales (FDA, 2007b). Las mayores sustancias activas involucradas fueron Chlorothalonil (un fungicida) y Methamidophos (un insecticida), los que tienen cero tolerancias para las arvejas blancas en los Estados Unidos. A su vez, esto refleja un problema muy real con el exceso de residuos de pesticidas. En efecto, del total de muestras de las importaciones guatemaltecas analizadas por el FDA en el periodo de 1998 al 2003, con una sola excepción de dos años, las arvejas blancas contabilizaron la mayor proporción de productos violatorios (Figura 15). Mas aun, en algunos años, las arvejas blancas contabilizaron hasta un 80 por ciento del total de muestras de alimentos tomadas que se encontraron estaban en violación.

FIGURA VI.15
PROPORCIÓN DE LAS MUESTRAS DE LAS IMPORTACIONES A LOS ESTADOS
UNIDOS DE ARVEJAS FRESCAS DE GUATEMALA CON RESIDUOS ADVERSOS
DE PESTICIDAS, 1998 A 2003



Fuente: FDA(2003)

Los problemas de Guatemala con los pesticidas comenzaron a mediados de los 1980. En parte esto refleja los esfuerzos para levantar la producción, la que no tomó en consideración el uso apropiado de los pesticidas. Sin embargo, las preocupaciones sobre los residuos de pesticidas en los alimentos entre los consumidores de los Estados Unidos iban también en aumento, como consecuencia, el FDA implementó un sistema de control más riguroso incluyendo un sistema continuo de vigilancia y pruebas más rigurosas en las fronteras. Las importaciones de arvejas blancas de Guatemala fueron encontradas como uno de los más serios violadores de los límites de los Estados Unidos en residuos de pesticidas (TED, 1997). En consecuencia

“A finales de los 1980, 27.3 por ciento del total de embarques NTAE de Guatemala muestreados fueron detenidos, resultando en pérdidas para los productores y exportadores. Entre 1990 y 1994, estas pérdidas alcanzaron un total de US \$17.7 millones debido a las violaciones de residuos que resultaron en 3,081 detenciones de las exportaciones de Guatemala” (Thrupp, 1995, p. 97)

Como resultado de la historia continua de no cumplimiento, en 1992 el FDA impuso un programa de detención automática en las importaciones de arvejas blancas provenientes de Guatemala. Bajo este programa los exportadores por primera vez requieren proveer una certificación de una tercera parte que declara que los embarques están libres de residuos de pesticidas ilegales de acuerdo a las regulaciones de los Estados Unidos. Subsecuentemente, los exportadores tienen que establecer una historia de cinco embarques libres de pesticidas antes de poder exportar sin detenciones en la frontera. Las firmas que logran esto están sujetas subsecuentemente a inspecciones casuales para revisar el cumplimiento. Cuando un exportador tiene una consignación violatoria de arvejas blancas, requiere volver a establecer la historia de cumplimiento a través del mismo proceso.

Este programa de detención automática ha causado considerables problemas para los exportadores. Primero, tiene que asumir el costo de las pruebas de pesticidas en un laboratorio independiente reconocido por el FDA. Segundo, la probabilidad de violación de residuos de pesticidas en seis exámenes consecutivos es mayor que en las inspecciones casuales, como lo hace generalmente el FDA y usualmente abarcan una pequeña proporción del total de los embarques de importaciones de productos frescos. Finalmente, si el exportador tiene una violación por residuos de pesticidas, aparte de la pérdida parcial o total del valor del embarque y los costos de transporte asociados, pueden arriesgar su reputación y arriesgarse a perder los clientes ya establecidos.

Para enfrentar los problemas de residuos de pesticidas asociados con las arvejas blancas, una serie de intervenciones han sido realizadas en Guatemala con apoyo de las agencias públicas, privadas y/o internacionales (OECD, 2005; Hart, 2003). Críticamente, los exportadores de arvejas blancas, a través de la Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT), estableció el Comité de las Arvejas Blancas como un conducto para interacción con el gobierno, donantes internacionales y las autoridades regulatorias de los Estados Unidos. En consecuencia, en vez de apoyarse en el gobierno para tomar acciones correctivas, el sector privado ha sido activo en promover soluciones y promover en toda la industria la adopción de ‘buenas prácticas’.

Una de las iniciativas más importantes tomadas por los sectores públicos y privados fue la creación del Programa Integral para la Protección Agrícola y Ambiental (PIPAA). Iniciado en 1991 bajo la administración del Ministerio de Agricultura pero con una cercana colaboración de AGEXPORT, PIPAA³ dirigido a implementar un programa integral y exhaustivo para mejorar el corte a través de los sectores públicos y privados para abarcar los problemas de los residuos de pesticidas de las arvejas blancas. La base para muchas de las acciones subsecuentes son los requerimientos regulatorios y sistemas de control en los Estados Unidos y Canadá y los estándares internacionales promulgados por Codex Alimentarius e ISO. El apoyo técnico y financiero fue dado en la forma de concesiones por el gobierno de los Estados Unidos, Fondos Internacionales para el Desarrollo Agrícola (IFAD), el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB) y donantes de la Unión Europea (EU), usualmente como parte de un amplio esfuerzo hacia el desarrollo agrícola y/o la expansión de la competitividad comercial.

³ <http://www.pipaa.com>

Se ha dado apoyo considerable al sector de las arvejas blancas por los donantes internacionales, predominantemente las Agencias de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). En 1991, USAID apoyo el Proyecto de Desarrollo Agrícola, el cual fue coordinado por el Ministerio de Agricultura de Guatemala e incluía la participación de otras instituciones locales e internacionales. El objetivo primordial de este proyecto fue la promoción de prácticas del Manejo Integrado de Plagas (IPM) para poder mejorar el manejo de los pesticidas, reducción de problemas con residuos de pesticidas y evitar el uso ilegal de pesticidas de acuerdo a las agencias regulatorias de los Estados Unidos. Subsecuentemente, en 1994, USAID apoyó el Programa de Apoyo y Colaboración a la Investigación del Manejo Integrado de Plagas (IPM CRSP)⁴. Este programa ha conducido actividades de investigación y extensión en Guatemala dirigidas a promover estrategias integradas totalmente para el manejo cosechas, incluyendo íter cultivos, exploración, cultivos trampa, trampas móviles, aplicación de pesticidas de mínimo espectro, practicas culturales para optimizar cosechas y selección de cultivo en orden de promover la sustentabilidad de la producción NTAE de Guatemala (Sullivan *et al.*, 1999; Sullivan *et al.*, 2000).

Durante el periodo de 1991 al 2000, IFAD y CropLife Latin America (miembros de CropLife International) trabajaron con PIPAA para lanzar un programa de manejo de pesticidas en Guatemala como parte del Proyecto Global de Utilización Segura. Este programa condujo entrenamientos de amplia escala en manejo de pesticidas a agentes de extensión, agricultores, maestros de escuela y estudiantes, empleados de las compañías distribuidoras de pesticidas, personal técnico y de ventas y personal de salud, incluyendo doctores y enfermeras. Sin embargo, aunque el numero de personas que se ha reportado han sido entrenadas bajo este programa es alto, solo una proporción relativamente pequeña de agricultores fue cubierta, mientras que hay preocupación de que los agricultores analfabetas fueran en gran parte excluidos (Murray y Taylor, 2001).

PIPAA también se ha integrado al entrenamiento relativo a las practicas agronómicas y uso de pesticidas a través de la cadena de suministro e implementando un programa de inspección y certificación de GAP y GMP. Con la colaboración del IDB y AGEXPORT, PIPAA desarrollo y distribuyo manuales comprensivos de GAP y GMP, incluidos para los pequeños productores⁵. Bajo este programa, la certificación por terceras partes (TPC) es tomada por PIPAA y otros cuerpos acreditados, principalmente David Fresh y Primus Labs, enfocándose en los requerimientos regulatorios de los Estados Unidos y Laboratorios Latus, enfocados en la certificación al estándar privado EUREPGAP en los Estados Unidos (Flores *et al.*, 2005).

Es reconocido que PIPAA ha tenido un papel significativo en el mejoramiento del uso de pesticidas en la producción de arvejas blancas, así como en otros productos hortícolas. En consecuencia, GAP y GMP son empleados ahora ampliamente. Sin embargo, PIPAA enfrenta limitaciones de recursos que limitan su habilidad para alcanzar la mayoría de la base de los productores hortícolas a pequeña escala. En consecuencia, sus programas permanecen dependientes del apoyo financiero del gobierno de Guatemala y de donantes. Como consecuencia, una proporción grande de minifundistas continua produciendo arvejas blancas sin seguir el GAP y dada la predominancia continua de los mercados focales, pueden entrar a las cadenas de suministro de los exportadores (Julian *et al.*, 2000a; 2000b).

La mayoría de la asistencia financiera de PIPAA viene de fondos de donantes públicos y externos, los que el gobierno canaliza en forma de préstamos y concesiones con la asistencia de organizaciones del sector privado como ser AGEXPORT. Dentro de esto, el apoyo de donantes permanece crítico, creando retos para la sustentabilidad de PIPAA y el uso de tiempo considerable y el gasto de recursos en busca de la siguiente línea de apoyo. Sin embargo, PIPAA esta realizando esfuerzos para ser auto sostenible, por ejemplo dando servicios privados de TPC. Aunque PIPAA aun no tiene la reputación de otros certificadores, como Primus Labs y David Fresh, la certificación de PIPAA es mas accesible y esta ganando el reconocimiento de compañías privadas, por ejemplo detallistas en Guatemala (Flores *et al.*, 2005).

⁴ El programa sigue activo en muchos países. Su Web site es <http://www.oired.vt.edu/ipmcrsp/>

⁵ Guía de buenas prácticas agrícolas (2004); Guía de buenas prácticas de manufactura para plantas empacadoras de vegetales frescos (2004); Manual de prácticas de higiene para plantas empacadoras de vegetales frescos (2002).

A la par de las actividades de PIPAA, el sector privado ha realizado esfuerzos para promover el uso apropiado de pesticidas. Por ejemplo, subsiguiente a la iniciativa de IFAD/CropLife, la Asociación Guatemalteca Privada de Pesticidas (AGREQUIMA) continúa apoyando las actividades de manejo de pesticidas. Estas incluyen entrenamiento y promoción en contra de la re utilización de recipientes de pesticidas vacíos (Murray y Taylor, 2001).

El sector de exportación de la arveja blanca se enfrenta a retos continuos con el manejo de pesticidas que reflejan grandemente la naturaleza fragmentada de la cadena de suministro. Mientras que muchos exportadores tienen sus propias facilidades de producción y/o productores organizados, alrededor de 60 por ciento del suministro continúa siendo canalizado a través de mercados focales (conocidos como mercados de noche) que son controlados por comerciantes. Aquí, el alcance para rastrear el suministro a la producción para asegurar que las prácticas apropiadas son seguidas, permanece limitado. Además, dado que hay una tendencia para que los exportadores mezclen sus suministros, el alcance para asegurar que cualquier envío de exportación se encuentre de conformidad con GAP y cumpla los límites regulatorios de los pesticidas en los Estados Unidos, es débil (Julian *et al.*, 2000a; 2000b).

Los exportadores continúan realizando esfuerzos hacia la integración de la cadena de suministros de exportación para las arvejas blancas, aumentando su propia producción y contratando agricultores a pequeña escala para lograr el rastreo y control sobre las prácticas de producción. En consecuencia, hay un incentivo económico fuerte para hacerlo; aunque los exportadores pagan un precio menor por unidad por las arvejas blancas en los mercados focales, el costo por unidad para procurar arvejas de calidad de exportación es mayor que para el propio y/o la producción por contrato debido a los altos rangos de clasificación (Julian *et al.*, 2000a; 2000b). Al mismo tiempo, los compradores de los Estados Unidos están realizando esfuerzos para integrar sus cadenas de suministro de regreso a los exportadores Guatemaltecos. Actualmente, alrededor de 80 por ciento de las arvejas blancas son exportadas a vendedores de los Estados Unidos y solo 20 por ciento directo a los supermercados. El aumentar la proporción del suministro a través de canales directos es visto como un mecanismo para asegurar que las prácticas apropiadas sean empleadas y para asegurar que sean rastreables. Esto es apoyado proporcionando asistencia técnica y la promoción de certificadores particulares de tercera parte en los cuales tienen confianza.

Dentro del sector de exportaciones de la arveja blanca esta emergiendo un sub conjunto de firmas. Estas firmas tienen cadenas de suministro mas integradas y están trabajando hacia la aplicación de GAP y GMP a través de sus cadenas de suministro. Tales exportadores también están estableciendo laboratorios privados para realizar las pruebas de residuos de pesticidas. Estas estrategias hacia mejores controles de seguridad alimentaria son generalmente acompañadas por esfuerzos para alcanzar mercados con un alto valor (por ejemplo orgánicos) y valor agregado (por ejemplo empaques). Algunos están trabajando también hacia la certificación EUREPGAP como medio para ganar entradas en los mercados Europeos.

Los exportadores de arvejas blancas han realizado esfuerzos para lograr cambios en los controles regulatorios de los Estados Unidos en los residuos de pesticidas en las arveja blancas. Esto ha tomado la forma de una petición a la Agencia de Protección Ambiental (EPA) de los Estados Unidos para que un MRL sea determinado por Chlorothalonil en las arvejas blancas. Actualmente, el límite legal esta establecido en el límite de determinación (LOD). En ambos Guatemala y Estados Unidos, el Chlorothalonil es utilizado para productos hortícolas como un agente económicamente accesible y muy efectivo para el control de las infecciones por hongos. La mayoría de los sustitutos de pesticidas no son tan efectivos como el Chlorothalonil. En Julio de 2007, la petición de los exportadores Guatemaltecos fue aceptada y se estableció un MRL a 5ppm (EPA, 2007). De acuerdo a PIPAA y AGEXPORT, este nivel de tolerancia es manejable y puede reducir sustancialmente los rangos de detenciones que raramente llegan a este nivel.

La aprobación de un MRL tomo varios años e inversiones considerables de tiempo y recursos financieros para poderlo lograr. Los actores públicos y privados lideran este pedido a través del Comité de la Arveja Blanca de Guatemala, AGEXPORT y PIPAA. El pedido inicial se presento en Agosto de

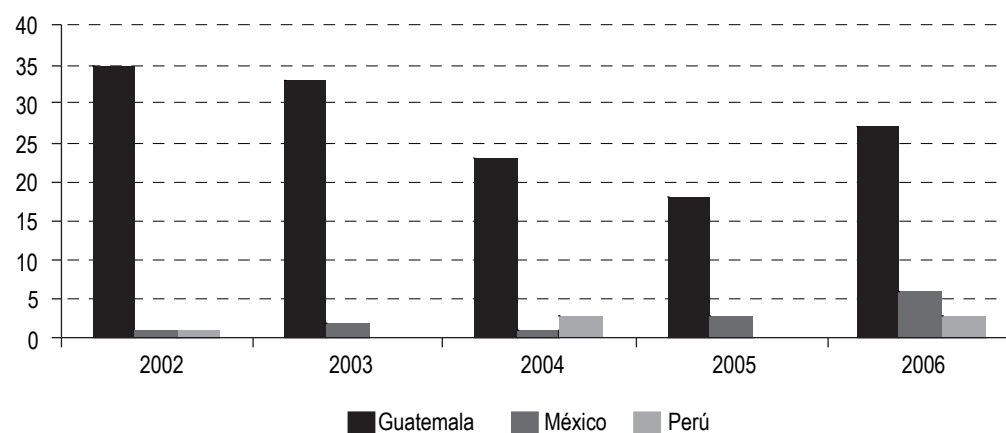
2004, con la GB Bioscience TM Corporation con base en los Estados Unidos sirviendo como agente para proveer evidencia científica que apoyara la petición (EPA, 2007). Para poder aprobar el MRL, el EPA tuvo que evaluar la validez, lo completo y la confiabilidad del apoyo científico. En consecuencia, los actores públicos y privados tuvieron que trabajar en conjunto, con la asistencia de consultores privados, para recaudar la información necesaria. Para los países en desarrollo con solo experiencia limitada en negociaciones con agencias sofisticadas y de buenos recursos como la EPA, completar este proceso es una tarea intimidante.

Utilizando el marco estratégico analítico detallado anteriormente, es posible valorar la manera en que el gobierno y el sector privado de Guatemala han abordado los problemas de los residuos de pesticidas e las arvejas blancas. Predominantemente las acciones tomadas pueden categorizarse como ‘un cumplimiento reactivo’; la mayoría de las iniciativas solo se implementadas una vez que los problemas han sido experimentados con las detenciones en las fronteras de los Estados Unidos y fueron fundamentalmente dirigidos por las demandas de las autoridades de los Estados Unidos. Una vez que la necesidad para acción es reconocida, sin embargo, los accionistas involucrados en el proceso activo de ‘voz’ con las autoridades regulatorias de los Estados Unidos, para establecer un sistema reconocido de control y para pedir el establecimiento de un MRL para el Chlorothalonil. Ambos esfuerzos fueron exitosos. Las acciones de Guatemala proveen un buen ejemplo de colaboración efectiva y la división apropiada de responsabilidades entre los sectores público y privado. Finalmente, tales esfuerzos han servido como ‘catalistas’ para el movimiento ‘pro activo’ hacia la implementación de GAP en el sector hortícola como un todo.

ES evidente que las acciones de los exportadores y de las autoridades públicas en Guatemala han contribuido a mantener las exportaciones de arvejas blancas a los Estados Unidos. Así, como se denota arriba, Guatemala permanece como el mayor suplidor de este producto en los Estados Unidos. Al mismo tiempo, sin embargo, el número y la tasa de detenciones registradas por los exportadores Guatemaltecos son significativamente más altos que las de sus dos competidores principales, México y Perú (Figuras 16 y 17). Esto sirve para minar seriamente la competitividad de Guatemala en el mercado de arvejas blancas de los Estados Unidos y se traduce en un descuento significativa de los precios (Figura 18). Aunque, las importaciones de arvejas blancas de Guatemala disparan los costos y los riesgos asociados con las detenciones fronterizas por el pago de precios mas bajos y son generalmente destinadas a mercados de ventas al por mayor. Puesto de otra manera, Guatemala solo mantiene la posición en el mercado de Estados Unidos vendiendo a menor precio que sus competidores, lo que a su vez sirve para disminuir los ingresos por las exportaciones. Al mismo tiempo, su habilidad para acceder a mercados de exportación mas lucrativos, por ejemplo dirigirse a cadenas de supermercados, es limitado. Estos mercados de valores más altos son generalmente suministrados por México y Perú.

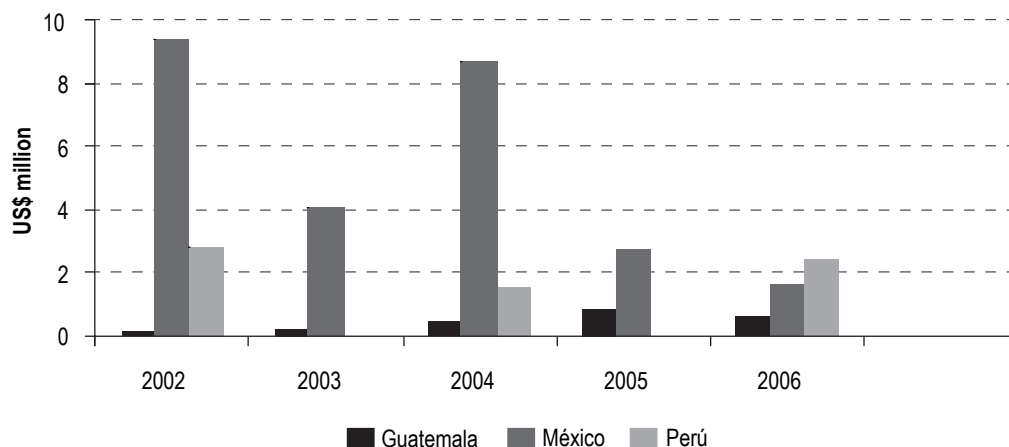
El impacto final del MRL es todavía incierto, desde que Guatemala ha tenido problemas con los residuos de pesticidas en las arvejas blancas por aproximadamente 15-20 años, mayormente porque aproximadamente 60 por ciento del suministro es controlado por mediadores en los mercados focales, donde no hay ningún control sobre las practicas de producción. El problema de los residuos de pesticidas estaba motivando a los exportadores a incrementar la coordinación y mejorar las prácticas de manejo integrado de cultivos para garantizar un suministro seguro. Sin embargo un nivel de tolerancia del Chlorothalonil puede incentivar a los exportadores a continuar utilizando los mercados focales, lo que no es apropiado para cumplir con las regulaciones SPS y facilitar el sistema de rastreo. Es evidente que las exportaciones de Guatemala de arvejas blancas enfrentan retos continuos para cumplir con los controles de Estados Unidos sobre los residuos de pesticidas. Mientras que el éxito de los exportadores en pedir un MRL par el Chlorothalonil sin duda ayudara bastante a reducir la tasa de detenciones en la frontera de Estados Unidos, esto no dispara la contrarresta la necesidad de que las cadenas de suministro estén mejor integradas y tengan sistemas rigurosos de seguridad alimentaria y rastreo a ser implementadas desde la producción a el destino de exportación. La recompensa para estos esfuerzos, sin embargo, significativa, hay una amplitud para que Guatemala se reposicione en los mercados de Estados Unidos hacia segmentos de mejor calidad, para que los precios unitarios estén mas en línea con los competidores internacionales.

FIGURA VI.16
NÚMERO DE DETENCIONES DEL FDA DE ARVEJAS BLANCAS POR FUENTE, 2002 A 2006



Fuente: FDA (2007a)

FIGURA VI.17
VALOR DE LAS EXPORTACIONES DE ARVEJAS BLANCAS POR DETENCIÓN POR FUENTE, 2002 A 2006

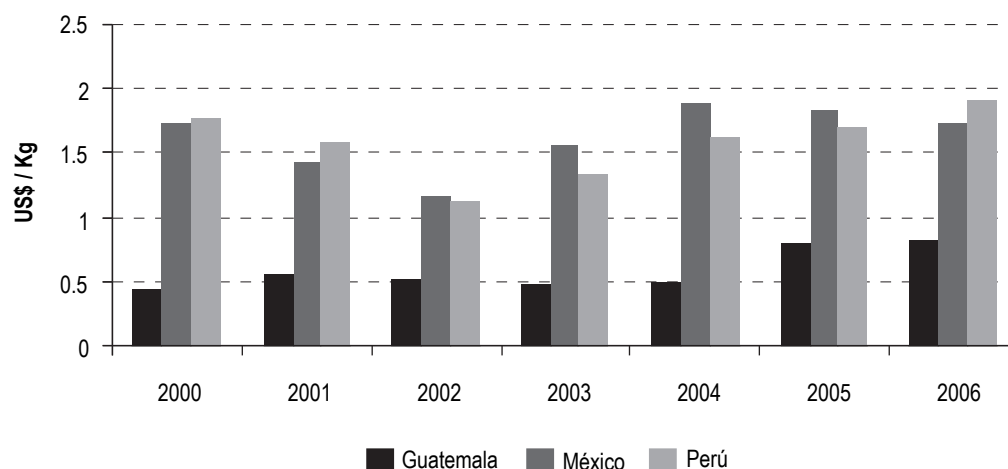


Fuente: FDA (2007a) y el Departamento de Comercio, Departamento del Censo de los Estados Unidos, Estadísticas de Comercio Foráneo (2007)

6.2 Frambuesas

Este Segundo caso provee un ejemplo de los efectos del comercio de un problema de seguridad alimentaria muy diferente y más dramática asociado con productos hortícolas frescos, principalmente la *Ciclospora* en las Frambuesas. A principios de los 1990, la industria de la frambuesa guatemalteca era considerada una exportación no tradicional muy prometedora. En efecto en el periodo comprendido de 1994 a 1997, el volumen de las exportaciones de frambuesas y otras bayas se duplicó de 1,693 toneladas a 3,220 toneladas (Figura 19). El valor de las exportaciones exhibió un crecimiento similar impresionante de US \$1.7 millones en 1994 a US \$3.9 millones en 1997 (Figura 20). En 1997, los Estados Unidos contabilizó alrededor del 76 por ciento de las exportaciones, en ambos volumen y términos de valor, aunque su parte en el mercado de los Estados Unidos fue muy pequeña (Figura 21) especialmente a la par de la dominancia de México.

FIGURA VI.18
PRECIO UNITARIO DE LAS IMPORTACIONES DE ARVEJAS BLANCAS FRESCAS A LOS ESTADOS UNIDOS POR DESTINO, 2000 A 2006

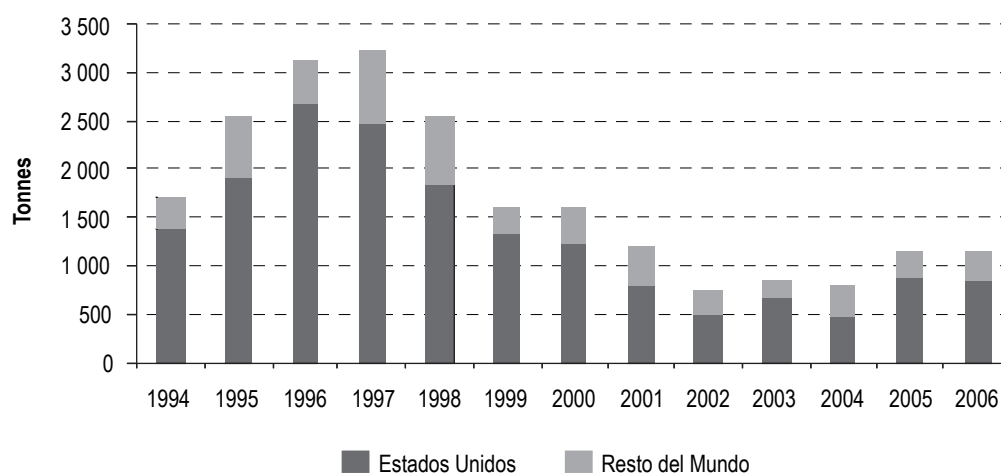


Fuente: Departamento de Comercio, Departamento del Censo de los Estados Unidos, Estadísticas de Comercio Foráneo (2007)

La caída de las exportaciones Guatemaltecas de frambuesas en los Estados Unidos a finales de los 1990 fue tan dramática como su crecimiento a principios de la década. Así, una serie de brotes bien documentados de *Ciclospora* en los Estados Unidos y Canadá en el periodo de 1996 a 1998, que se asociaron con frambuesas importadas de Guatemala prácticamente resultó en la caída de la industria (Flores, 2001; Calvin *et al.*, 2002; Calvin, 2003). La contaminación con *Ciclospora* se asocia generalmente con la calidad del agua potable y la higiene, incluyendo la utilización de servicios sanitarios y el lavarse las manos (Bern *et al.*, 1999). Como resultado, el valor de las exportaciones de bayas bajó a la mitad en el periodo de 1997 a 1999, debido a la pérdida de los mercados en los Estados Unidos y Canadá y el resto del mundo (Figura 19). Después de un periodo de estabilización a través del 2000 y 2001, las exportaciones bajaron aun más hasta llegar a US \$785,000 en el 2004. Actualmente, no se exportan frambuesas frescas de Guatemala a los Estados Unidos.

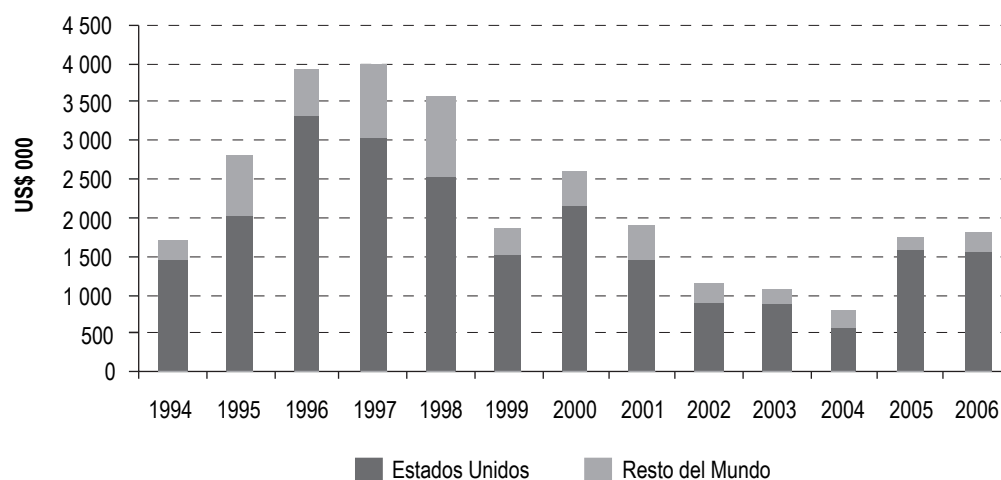
El primer brote de *Ciclospora* supuestamente asociado con las frambuesas ocurrió en 1996, causando la enfermedad de 1,465 personas en los Estados Unidos y Canadá (Herwaldt *et al.*, 1997; Calvin *et al.*, 2002). En 1997, hubo otro brote que afectó 1,012 personas (Herwaldt *et al.*, 1999), seguido por un brote menos extenso en 1998 (Powell, 2000). La conexión entre estos brotes y las frambuesas de Guatemala ha, sin embargo, sido controversial dadas las dificultades encontradas en tratar de rastrear el origen y modo de contaminación (Powell, 2000).

FIGURA VI.19
VOLUMEN DE LAS EXPORTACIONES DE GUATEMALA DE BAYAS FRESCAS, 1994 A 2006



Fuente: SIECA (2007)

FIGURA VI.20
VALOR DE LAS EXPORTACIONES DE BAYAS FRESCAS DE GUATEMALA, 1994 A 2006



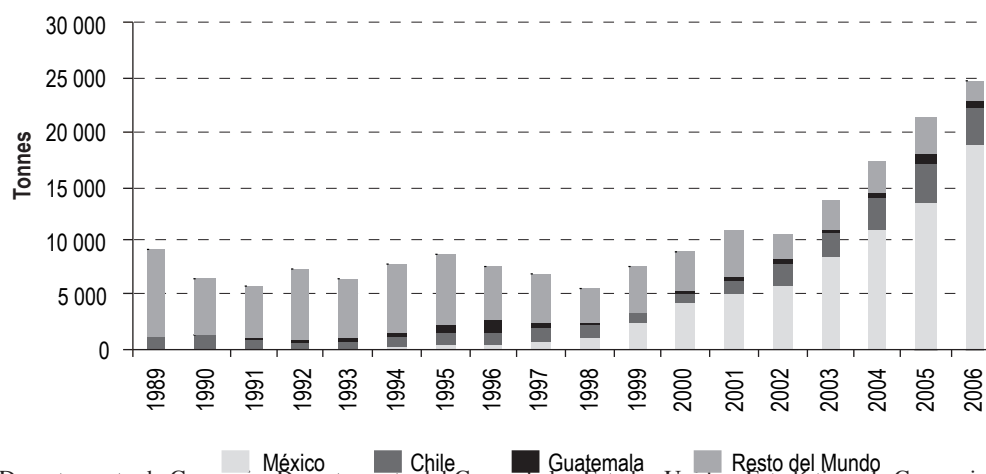
Fuente: SIECA (2007)

Se mantiene una perspectiva amplia en Guatemala que el caso de *Ciclospora* fue un mecanismo ‘inventado por la competencia Norte americana’ para disminuir la creciente industria de las frambuesas (Calvin *et al.*, 2003). Así, mientras los estudios (ver por ejemplo Herwaldt *et al.*, 1997; 1999) sugieren que la fuente de contaminación fueron las frambuesas Guatemaltecas, han sido incapaces de determinar el modo preciso de contaminación. Por ejemplo, Bert *et al.* (1999) condujo un estudio epidemiológico para probar la prevalencia de la *Ciclospora* en los trabajadores de las fincas de frambuesas en el periodo de Abril de 1997 y Marzo de 1998. De los 182 trabajadores de las fincas de frambuesas monitoreados, seis dieron positivo para la *Ciclospora*. Un estudio similar realizado por Pratdesaba *et al.* (2001) no encontró evidencia de la *Ciclospora* en los trabajadores. En efecto, no fue hasta el año 2000 que el FDA encontró evidencia positiva conectando los brotes a las frambuesas

Guatemaltecos (Ho *et al.*, 2002; Calvin *et al.*, 2003). Así, muchos accionistas en Guatemala aun no aceptan (o tal vez admiten) que la fuente del brote de *Ciclospora* en los Estados Unidos y Canadá fueron las frambuesas de Guatemala. Por lo que hay una percepción de que por falta de información científica y experiencia en Guatemala, lo que evito al gobierno realizar una contra respuesta efectiva cuando estas ‘acusaciones’ fueron realizadas originalmente.

El impacto económico de los brotes de *Ciclospora* en el sector de las exportaciones de Guatemala fue considerable. En contraste a las arvejas blancas que son generalmente cultivadas por minifundistas, la producción de frambuesas es una operación costosa que tendía a estar dominada por agricultores mas grandes y empresarios (Flores, 2001). A pesar de esto, muchos en la industria no pudieron sobrevivir el impacto de los brotes. En consecuencia, mientras habían alrededor de 85 productores de frambuesas a mediana y gran escala a mediados de los 1990, para el 2002 solo tres se mantenían en producción (Calvin *et al.*, 2003). Actualmente, no hay exportaciones de frambuesas a los Estados Unidos y los productores que continúan han buscado mercados alternativos, por ejemplo la Unión Europea. Se ha estimado por el gobierno de Guatemala que la suspensión de las exportaciones de frambuesas representaron una pérdida de ingresos para el país de aproximadamente US \$10 millones (Powell, 2000).

FIGURA VI.21
IMPORTACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE FRAMBUESAS FRESCAS Y MORAS POR FUENTE, 1989 A 2006



Fuente: Departamento de Comercio, Departamento del Censo de los Estados Unidos, Estadísticas de Comercio Foráneo (2007)

En un modo similar a las arvejas blancas, el gobierno y los exportadores colaboraron para afrontar los problemas creados por los brotes de *Ciclospora*, en este caso a través del establecimiento del Comité Guatemalteco de las Bayas bajo AGEXPORT. Siguiendo los primeros brotes de 1996, este comité realizó esfuerzos para clasificar sus miembros exportadores de acuerdo al riesgo de contaminación basado en la calidad del agua, infraestructura y análisis de los peligros en el trabajo y Punto de Control Crítico (HACCP), Los Procedimientos Operacionales Estándar de Sanidad (SSOP) GAP y GMP y mantenimiento de registros. Sin embargo, este sistema de clasificación de agricultores no fue respaldado con ningún mecanismo de ejecución o sistema de rastreo (Calvin *et al.*, 2002). Siguiendo el segundo torrente de brotes en 1997, el FDA y el Comité Guatemalteco de Bayas acordó que se necesitaban medidas más astringentes. Subsecuentemente, Guatemala cesó las exportaciones voluntariamente en Mayo de 1997 y el FDA emitió una importante alerta negando las importaciones de Guatemala para la próxima temporada (Calvin *et al.*, 2002).

En 1998, el gobierno guatemalteco y el comité Guatemalteco de Bayas implementaron un programa de seguridad alimentaria para las frambuesas, titulado Plan Modelo para la Excelencia (MPE), el cual era mandatario para poder exportar a los Estados Unidos. El MPE fue implementado por PIPAA, que fue creado originalmente para responder a los problemas de residuos de pesticidas en las arvejas blancas, y abarcaba una variedad amplia de requerimientos incluyendo HACCP, GAP, GMP, calidad del agua y control de registros. Desde 1999, el FDA permitió las importaciones de frambuesas de Guatemala previsto que los agricultores siguieran el MPE (Calvin *et al.*, 2002).

El MPE se considera generalmente un éxito técnico, ya que las prácticas que requiere son superiores a las empleadas comúnmente en la producción y manufactura de frambuesas en los Estados Unidos. Sin embargo, muchos productores de frambuesas en Guatemala son del pensamiento que este es un plan para arriesgar la viabilidad económica del sector para poder re establecer la reputación de Guatemala ante el FDA (Flores, 2001). Así, se estima que el MPE aumento los costos operativos en un 61 por ciento durante el primer año, con costos recurrentes de un 35 por ciento adicional, motivando a los productores a abandonar el sector.

A pesar de la caída del sector de las frambuesas el MPE ha continuado y ahora es ampliamente aplicado en la producción de moras, las exportaciones de esta se han expandido con el tiempo. Mientras que todas las exportaciones de bayas de Guatemala han sido estigmatizadas por el brote de *Ciclospora* asociado con las frambuesas, esto ha servido para prevenir una recurrencia aguda de preocupaciones por la seguridad alimentaria en mercados de exportación claves y apoyo la evolución de un nuevo sector de exportaciones. Al mismo tiempo, sin embargo, Guatemala ha sido incapaz de cumplir con la demanda de los importadores para una variedad de bayas, incluidas las frambuesas, lo que ha disminuido el crecimiento en ambos, volumen y valor de las exportaciones.

Mientras que el Mercado predominante para las bayas Guatemaltecas continua siendo los Estados Unidos, las exportaciones han fallado en recuperar los niveles de mediados de 1990 (Figuras 18 y 19). En parte esto refleja pequeños valores y la dotación de bajos recursos típicamente de la producción de moras, limitando la habilidad para realizar inversiones requeridas para implementar el MPE. Irónicamente, sin embargo, las experiencias de Guatemala con la *Ciclospora* han movido a sus competidores, particularmente México y Chile, a implementar controles de seguridad alimentaria más rigurosos. En consecuencia, estos países han sido capaces de capturar una mayor parte del mercado de los Estados Unidos, libre de los estigmas de los brotes de *Ciclospora*.

Empleando de Nuevo el marco estratégico analítico, podemos caracterizar las acciones del gobierno de Guatemala y los exportadores hacia el asunto de la *Ciclospora* en las frambuesas, así como de las bayas frescas en general. El mensaje claro es que las acciones tomadas fueron ‘un poco muy tarde’, característico del enfoque ‘reactivo’ para ‘cumplir’. El hecho de que las debilidades en los controles de seguridad de alimentos a lo largo de la cadena de suministro fueron asociados con incidencias significativas de enfermedades causadas por alimentos que sirvieron para excluir a Guatemala del mercado de las frambuesas en los Estados Unidos y Canadá. Subsecuentemente, las acciones dirigidas a implementar sistemas de control de seguridad alimentaria rigurosos no fueron suficientes para sobreponerse a la falta de confianza que se estableció entre los importadores y sus clientes. Mientras que los controles de seguridad alimentaria que fueron establecidos como resultado estaban entonces disponibles para que los adoptara el sector productor de moras, la pérdida de la reputación se propago a todas las frutas frescas suaves en general, tal que las exportaciones han sido imposibles de recuperar.

7. Conclusiones

Los dos casos de estudio de Guatemala presentados anteriormente muestran los retos encontrados por los exportadores agrícolas asociados con asuntos muy diferentes de cumplimiento con la seguridad alimentaria. En un caso, sus problemas continuos se han experimentado con los controles sobre los pesticidas como una aportación clave a la producción agrícola. En el otro caso, las exportaciones

asociadas con brotes significativos de enfermedades producidas por alimentos, resaltando la falta de los controles de higiene básicos. En los dos, sin embargo, hay debilidades en los sistemas de controles de seguridad alimentaria y la falta de buenas prácticas agrícolas, tales que los esfuerzos para explotar mercados potencialmente lucrativos para el NTAE son arriesgados. Claramente, los sistemas de seguridad alimentaria no han sido mejorados, así como los sectores de exportación de arvejas blancas y frambuesas han sido establecidos y evolucionado, sugiriendo la falta de cuidado por el papel de cada sistema como parte de la infraestructura básica del comercio.

Ampliamente podemos caracterizar las respuestas del gobierno de Guatemala y los exportadores privados hacia los problemas experimentados con las exportaciones a los Estados Unidos como ‘responsivo’. En el caso de las arvejas blancas esto no ha actuado para evitar el acceso a los mercados de Estados Unidos, pero se ha traducido a descuento en precios en relación a México y Perú, los competidores internacionales clave de Guatemala. El resultado para las frambuesas, sin embargo, ha sido extremadamente negativo. No solo ha sido excluida Guatemala del mercado de los Estados Unidos sino que los intentos por capitalizar la demanda para otras bayas han sido deteriorados severamente. Ciertamente, el caso de las frambuesas ilustra las consecuencias potencialmente serias de fallas en los controles de seguridad alimentaria relacionados con daños agudos como ser contaminantes microbiológicos. En tales instancias las estrategias ‘reactivas’ no siempre son las óptimas.

Las experiencias de Guatemala con las arvejas blancas no solo ilustra el potencial de los países pequeños en desarrollo de enfrentar los retos de cumplir con los estándares de seguridad alimentaria en los mercados de exportación rigurosos, pero también el alcance para responder más allá del ‘cumplimiento’. Así, Guatemala ha persistido en sus intentos para exhibir ‘voz’, ambos a través de negociaciones sobre la certificación de los exportadores y negociaciones para establecer un MRL para las arvejas blancas. Mientras que sin duda toma mucho tiempo y esfuerzo, estas negociaciones han ‘dado frutos’. Ahora que se ha establecido un MRL, se puede esperar que las tasas de detención bajen. Esto no absuelve la necesidad de controles mas rigurosos sobre los pesticidas a través de la cadena de suministro, lo que a su vez puede requerir cambios en los mecanismos de mercado, pero que puede actuar para disminuir los descuentos a los que se enfrentan los exportadores Guatemaltecos.

A nivel del campo, es generalmente considerado que las acciones que se toman para mejorar los controles de seguridad alimentaria para las arvejas blancas y las bayas han tenido un impacto positivo en todo el sector hortícola, que ahora esta más conciente de los problemas de seguridad alimentaria. Aunque la capacidad dentro de los sectores publico y privado permanece débil, la creación y desempeño de PIPAA en ambos casos es una buena ilustración de cómo los esfuerzos en conjunto entre los sectores publico y privado, generalmente con ayuda de donantes internacionales puede traer el desarrollo de las capacidades locales a favor de mantener la competitividad en la exportación de los productos hortícolas. Tales esfuerzos también ilustran como el manejo de la seguridad alimentaria debe ser integral a las estrategias que se dan hacia la promoción de las exportaciones de la agricultura no tradicional. Muy a menudo el comercio evoluciona sin inversiones en la infraestructura fundamental, tales que los mercados que ha costado ganar permanecen precarios y con riesgo de desorganización

8. Referencias

- Athukorola, P-C., Gulati, A., Jayasuriya, S., Mehta, R., and Nidhiprabha, B. (2002). *International Food Safety Regulation and Processed Food Exports from Developing Countries: The Policy Context, and the Purpose and Scope of the Research Project*. Paper presented at the International Food Safety Regulation and Processed Food Exports from Developing Countries Conference, Bangkok, Thailand.
- Banco de Guatemala (2007). *Estadísticas de Comercio Exterior*. Retrieved May 30, 2007, from <http://www.banguat.gob.gt>
- Berdegú, J. A., Balsevich, F., Flores, L., and Reardon, T. (2005). Central American Supermarkets’ Private Standards of Quality and Safety in Procurement of Fresh Fruits and Vegetables. *Food Policy*, 30, 254-269.

- Bert, C., Hernandez, B., Lopez, M. B., Arrowood, M. J., Alvarez, M., Merida, A. M., Hightower, A. W., Venzel, L., Herwaldt, B. L., and Klein, R. E. (1999). *Epidemiologic Studies of Cyclospora cayetanensis in Guatemala. Emerging Infectious Diseases*, 5(6), 766-774.
- Busch, L. and Baine, C. (2004) New! Improved? The Transformation of the Global Agri-Food System. *Rural Sociology*, 69 (3): 31-346.
- Buzby, J. (ed.) (2003). *International Trade and Food Safety: Economic Theory and Case Studies*. United States Department of Agriculture. Agricultural Economics Report No. 828. Washington, D.C.
- Calvin, L., Foster, W., Solarzano, L., Mooney, J. D., Flores, L., and Barrios, B. (2002). Response to a Food Safety Problem in Produce: A Case Study of a Cyclosporiasis Outbreak. In Barry Krissoff, Mary Bohman, and Julie A. Caswell (Eds.), *Global Food Trade and Consumer Demand for Quality* (pp. 101-126). New York: Kluwer Academic/Penum Publishers.
- Calvin, L. (2003). Produce, Food Safety, and International Trade: Response to U.S. Food-Borne Illness Outbreaks Associated with Imported Produce. In Jean C. Buzby (Ed.), *International Trade and Food Safety: Economic Theory and Case Studies* (pp. 74-96). (Agricultural Economic Report No. AER828). Washington, DC: Economic Research Service-USDA.
- Calvin, L., Flores, L, and Foster, W. (2003). *Food Safety in Food Security and Food Trade: Guatemalan Raspberries and Cyclospora*. (Brief No. 7, Focus 10). Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Carletto, C., de Janvry, A., and Sadoulet, E. (1999). Sustainability in the Diffusion of Innovations: Smallholder Non-traditional Agro-exports in Guatemala. *Economic Development and Cultural Change*, 47(2), January 1999, 345-369.
- Carletto, C., Kirk, A., Winters, P, and Davis, B. (2007). *Non-traditional Exports, Traditional Constraints: The Adoption and Diffusion of Cash Crops Among Smallholders in Guatemala*. (ESA Working Paper No. 07-03). Rome: Food and Agriculture Organization.
- EPA-Environmental Protection Agency (2007). *Chlorothalonil: Pesticide Tolerance*. Retrieved August 7, 2007. <http://www.epa.gov/fedrgstr/EPA-PEST/2007/July/Day-27/p14567.htm>
- EWG-Environmental Working Group (1995). *Forbidden Fruit: Illegal in the US Food Supply*. Retrieved May 2, 2007, <http://www.ewg.org/node/7597>
- FDA (2003). *Food and Drug Administration Pesticide Program Residue Monitoring 1993-2003*. Retrieved May 2, 2007, <http://www.cfsan.fda.gov/~dms/pesrpts.html>. Food and Drug Administration, Rockville MD.
- FDA (2007a). *Import Refusal Data 2002-2006*. Provided on personal request. Food and Drug Administration, Rockville MD.
- FDA (2007b). *OASIS Import Refusal Reports* Retrieved August 7, 2007, http://www.fda.gov/ora/oasis/ora_oasis_ref.html. Food and Drug Administration, Rockville MD.
- Flores, L. G. (2001). *Efecto de la Implementación del Plan de Manejo (PME) en la Producción de Frambuesa Fresca de Exportación a los Estados Unidos de América*. Unpublished bachelor degree thesis, Universidad Rafael Landivar, Guatemala City, Guatemala.
- Flores, L. G., Thiagarajan, D., and Busch, L. (2005). *The Relationship of Third-Party Certification (TPC) to Sanitary and Phytosanitary (SPS) Measures and the International Agri-food Trade: Case Study Guatemala con Emphasis on Food Safety Standards*. (RAISE SPS Global Analytical Report No. 3). Bethesda, MD: Development Alternative, Inc.
- Hamilton, S., and Fischer, E. F. (2003). Non-traditional Agricultural Exports in Highland Guatemala: Understandings of Risk and Perceptions of Change. *Latin American Research Review*, 38(3), 82-110.
- Hamilton, S., and Fischer, E. F. (2005). Maya Farmers and Export Agriculture in Highland Guatemala: Implications for Development and Labour Relations. *Latin American Perspectives*, 32(5), 33-58.
- Hamilton, S., Asturias de Barrios, L. and Sullivan, G. (2002). *Non-traditional Agricultural Export Production on Small Farmers in Highland Guatemala: Long-term Socioeconomic and Environmental Impacts*. (Working Paper No. 02-1). Blacksburg, VA: Virginia Tech-IPM CRSP.

- Hart, M. (2003). *Economic Development, Food Safety, and Sustainable Export Market Access: The Case of Snow Peas from Guatemala*. (ICDP Case Study). Centre for Trade Policy and Law/ International Commercial Diplomacy Project. Retrieved August 1, 2007, from http://www.commercialdiplomacy.org/case_study/macd_case.htm
- Henson, S. (2004). *National Laws, Regulations, and Institutional Capabilities for Standards Development*. Prepared for World Bank training seminar on Standards and Trade, January 27-28, 2004. Washington, D.C.
- Henson, S. (2006). *The Role of Public and Private Standards in Regulating International Food Markets*. Paper prepared for the IATRC Summer Symposium Food regulation and trade: Institutional framework, concepts of analysis and empirical evidence. Bonn, Germany.
- Henson, S. and Caswell, J. (1999). Food Safety Regulation: An Overview of Contemporary Issues. *Food Policy*, 24, 589-603.
- Henson, S.J., Loader, R.J., Swinbank, A., Bredahl, M. and Lux, N. (2000). *Impact of Sanitary and Phytosanitary Measures on Developing Countries*. Department of Agricultural and Food Economics, The University of Reading, Reading.
- Henson, S., and Loader, R. (2001). Barriers to Agricultural Exports from Developing Countries: The Role of Sanitary and Phytosanitary Requirements. *World Development*, 29(1), 85-102.
- Henson, S., Loader, R., Swinbank, A., and Bredahl, M. (2004). How Developing Countries View the Impact of Sanitary and Phytosanitary Measures on Agricultural Exports. In Merlinda D. Indigo and L. Alan Winters (Eds.), *Agriculture and the New Trade Agenda: Creating a Global Trading Environment for Development* (pp.359-375). New York: University Cambridge Press.
- Henson, S., and Jaffee, S. (2006). Food Safety Standards and Trade: Enhancing Competitiveness and Avoiding Exclusion of Developing Countries. *European Journal of Development Research*, 18(4), 593-621.
- Henson, S., and Jaffee, S. (2007). Developing Country Responses to the Enhancement of Food Safety Standards. In Ulrike Grote, Arnab K. Basu, and Nancy H. Chau (Eds.), *New Frontiers in Environmental and Social Labelling* (pp. 193-220). New York: Physica-Verlag Heidelberg
- Henson, S. and Reardon, T. (2005). Private Agri-food Standards: Implications for food Policy and the Agri-food system. *Food Policy*, 30(3), 241-253.
- Henson, S. and Wilson, J. S. (2005). The WTO and Technical Barriers to Trade: A Review of Key Issues. In: Henson, S.J. and Wilson, J.S. (eds.). *The WTO and Technical Barriers to Trade*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Herwaldt, B. L., Ackers, M. L., and the Cyclospora Working Group. (1997). An Outbreak in 1996 of Cyclosporiasis Associated with Imported Raspberries. *The New England Journal of Medicine*, 336(22), 1548-1556.
- Herwaldt, B. L., Beach, M. J., and the Cyclospora Working Group. (1999). The Return of Cyclospora in 1997: Another Outbreak of Cyclosporiasis in North America Associated with Imported Raspberries. *Annals of Internal Medicine*, 130(3), 210-220.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press, Cambridge.
- Ho, A. Y., Lopez, A. S., Eberhart, M. G., Levenson, R., Finkel, B. S., da Silva, A. J., Robert, J. M., Orlandi, P. A., Johnson, C. C., and Herwaldt, B. L. (2002). Outbreak of Cyclosporiasis with Imported Raspberries, Philadelphia, Pennsylvania, 2000. *Emerging Infectious Diseases*, 8(8), 783-788.
- Jaffee, S. and Henson, S. (2004). *Standards and Agro-Food Exports from Developing Countries: Rebalancing the Debate*. Policy Research Working Paper 3348. World Bank, Washington DC.
- Jaffee, S., and Henson, S. (2005). Agro-food Exports from Developing Countries: The Challenges Posed by Standards. In M. Atman Aksoy and John C. Benghin (Eds.), *Global Agricultural Trade and Developing Countries* (pp. 91-114). Washington, DC: World Bank.
- Josling, T.E., Roberts, D. and Orden, D. (2004) *Food Regulation and Trade: Toward a Safe and Open Global Food System*. Institute for International Economics, Washington DC.

- Julian, J. W., Sánchez, G. E., and Sullivan, G. H. (2000a). An Assessment of the Value and Importance of Quality Assurance Policies and Procedures to the Guatemalan Snow Pea trade. *Journal of International Food and Agribusiness Marketing*, 11(4), 51-71.
- Julian, J. W., Sullivan, G. H., and Sánchez, G. E. (2000b). Future Market Development Issues Impacting Central America's Non-traditional Agricultural Export Sector: Guatemala Case Study. *American Journal of Agricultural Economics*, 82(5), 1177-1183.
- Krznicar, R. (2006). The Limits on Pro-poor Agricultural Trade in Guatemala: Land, Labour and Political Power. *Journal of Human Development*, 7(1), 111-135.
- Lepenies, P.H. (2004). Exit, Voice and Vouchers: Using Vouchers to Train Micro-entrepreneurs: Observations from the Paraguayan Voucher Scheme. *World Development*, 32(4), 713-724.
- Marceau, G. and Trachtman, J.P. (2002). The Technical Barriers to Trade Agreement, the Sanitary and Phytosanitary Agreement and the General Agreement on Tariffs and Trade. *Journal of World Trade*, 36(5), 811-881.
- Murray, D. L., and Hoppin, P. (1992). Recurring Contradictions in Agrarian Development: Pesticide Problems in Caribbean Basin Non-traditional Agriculture. *World Development*, 20(4), 597-608.
- Murray, D., and Taylor, P. (2001). Safe Use – not So Safe. *Pesticides News*, 54, 6-7.
- Norton, G. W., Sanchez, G. E., Clarke-Harris, D., and Traore, H. K. (2003). *Food Safety in Food Security and Food Trade: Reducing Pesticide Residues on Horticultural Crops*. (Brief No. 10, Focus 10). Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- OECD (2005). OECD Trade Policy Studies, Environmental Requirements and Market Access: Limits on Pesticide Residues in Snow Peas. *Emerging Economies*, 16(2005), 144-158.
- Otsuki, T., Wilson, J.S. and Sewadeh, M. (2001a). Saving Two in a Billion: Quantifying the Trade Effect of European Food Safety Standards on African Exports. *Food Policy*, 26, 5 (October): 495-514.
- Otsuki, T., Wilson, J.S., Sewadeh, M. (2001b). What Price Precaution? European Harmonization of Aflatoxin Regulations and Africa Groundnut Exports. *European Review of Agricultural Economics*, 28, 263-284.
- Pelupessy, W., and Van Kempen, L. (2005). The Impact of Increased Consumer-Oriented in Global Agri-food Chains in Smallholders in Developing Countries. *Competition and Change*, 9(4), 357-381.
- Powell, D. (1998). *Risk-based Regulatory Responses in Global Food Trade: Guatemalan Raspberry Imports into the U.S. and Canada, 1996-1998*. Retrieved June 28, 2007. http://www.foodsafetynetwork.ca/articles/443/guatemalan_rasp_imports.pdf
- Pratdesaba, R. A., Gonzalez, M., Piedrasanta, E., Merida, C., Contreras, K., Vela, C., Culajay, F., Flores, L., and Torres, O. (2001). *Cyclospora cayetanensis in three Populations at Risk in Guatemala*. *Journal of Clinical Microbiology*, 39(8), 2951-2953.
- Reardon, T. and Berdegué, J.A. (2002). The Rapid Rise of Supermarkets in Latin America: Challenges and Opportunities for Development. *Development Policy Review*, 20(4), 371-388.
- Roberts, D., Orden, D., and Josling, T. (2004). Sanitary and Phytosanitary Barriers to Agricultural Trade: Progress, Prospect, and Implications for Developing Countries. In Merlinda D. Indigo and L. Alan Winters (Eds.), *Agriculture and the New Trade Agenda: Creating a Global Trading Environment for Development* (pp.329-358). New York: University Cambridge Press.
- SIECA (2007). *Central American Trade Statistic System*. Retrieved May 30, 2007, from <http://www.sieca.org.gt>
- Sullivan, G. H., Sánchez, G. E., Weller, S. C., and Edwards, C. R. (1999). Sustainable Development in Central America's Non-traditional Export Crops Sector through Adoption of Integrated Pest Management Practices: Guatemalan Case Study. *Sustainable Development International, Launch Edition*, 123- 126.
- Sullivan, G. H., Weller, S. C., Edwards, C. R., Lamport, P. P., and Sánchez, G. E. (2000). Integrated Crop Management Strategies in Snow Pea: A Model for Achieving Sustainable NTAE Production in Central America. *Sustainable Development International, 3rd Edition*, 107-110.

- TED Case Studies (1997). *Non-traditional Agricultural Exports and the Pesticide Problem in Guatemala*. (Case Number: 416). Washington, DC: American University. Retrieved May 02, 2007, from <http://www.american.edu/TED/snowpea.htm>
- Thrupp, L. A. (1995). *Bittersweet Harvests for Global Supermarkets: Challenges in Latin America's Agricultural Export Boom*. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- UN COMTRADE. (2007). *United Nations Commodity Trade Statistics Database*. Retrieved June 30, 2007, from <http://comtrade.un.org/>
- Unnevehr, L. (2000). Food Safety Issues and Fresh Food Product Exports from LDCs. *Agricultural Economics*, 23(3), 231-40.
- Unnevehr, L. (2003). Food Safety in Food Security and Food Trade: Overview. In Unnevehr, L. (ed.). *Food Safety in Food Security and Food Trade*. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- US Department of Commerce (2007). *US Trade Imports. Foreign Agricultural Service*. Retrieved April 30, 2007, from <http://www.fas.usda.gov/USTRADE/USTImHS6.asp?QI=>
- Von Braun, J., Hotchkiss, D., and Immink, M. (1989). *Non-traditional Export Crops in Guatemala: Effects on Production, Income, and Nutrition*. (Research Report No. 73). Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Wiig, A., and Kolstad, I. (2005). Lowering Barriers to Agricultural Exports through Technical Assistance. *Food Policy*, 30(2), 185-204.
- Wilk, E., and Fensterseifer, J. (2003). Towards a National Agribusiness System: A Conceptual Framework. *International Food and Agribusiness Management Review*, 6(2), 99-110.
- Wilson J. and Abiola, V. (2003). *Standards and Global Trade: A Voice for Africa*. World Bank Trade and Development Series. Washington DC.
- World Bank (2005). *Challenges and Opportunities Associated with International Agro-Food Standards*. World Bank, Washington DC.
- World Bank (2007). *World Development Indicators, 2007*. Retrieved June 30, 2007, World Bank, Washington DC.



VII. Régimen de Admisión Temporal en Uruguay, mejora de la calidad de la información y del tratamiento estadístico de su uso: la necesidad de cooperación público-privada

*Rosario Domingo
María Inés Terra*

En el año 2006, CEPAL contrató, a pedido del Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay, un estudio sobre el régimen de admisión temporal (AT) en Uruguay el que estuvo a cargo de la Ec. Ma. Inés Terra. El mismo analizó la intensidad del uso de la AT, la reducción del costo que su utilización implica para los exportadores y señaló cuales serían los sectores más vulnerables frente a un cambio en dicho régimen. En el seminario realizado para presentar sus resultados, donde hubo una masiva participación de empresarios y funcionarios gubernamentales, surgió la necesidad de avanzar en el monitoreo y análisis de este régimen para lo que se evaluó la posibilidad de contar con una serie de indicadores. Para generar estos indicadores que permitan un seguimiento preciso del régimen, se requiere mejorar la información disponible y sobre todo realizar un tratamiento estadístico más eficiente y complejo de la información que actualmente se releva por parte de diversas instituciones.

En este marco surgió la posibilidad de elaborar una propuesta para desarrollar un proyecto que permitiera sumar los esfuerzos de actores públicos y privados, con el objetivo de generar un sistema de monitoreo del régimen de admisión temporal, para lograr su seguimiento y análisis en profundidad. Esta propuesta es la que se desarrolla a continuación, organizada de la siguiente manera:

1. Definición del régimen de AT
2. Objetivos del proyecto y preguntas planteadas
3. Fundamentación
4. Antecedentes
5. Problemas de información
6. Desarrollo de la propuesta

7. Cooperación sector público y privado
8. Tareas y contribución de los organismos involucrados
9. Cronograma de trabajo y presupuesto

1. Definición del régimen de AT

El régimen de admisión temporaria es un régimen suspensivo del pago de tributos para la importación de insumos que van a ser usados en la producción de bienes exportables. Es un régimen de incentivo a las exportaciones que busca mejorar su capacidad de competir en los mercados internacionales, evitando cargar a las actividades de exportación los costos derivados de los aranceles, impuestos y otros costos de importación de los insumos que se utilizan en la producción de los bienes exportables.

O sea el Estado renuncia al cobro de aranceles y otros gravámenes sobre los insumos importados con el objetivo de favorecer a las industrias que procesan insumos importados con destino a la exportación, evitando el doble cobro de aranceles.

2. Objetivo del proyecto

El objetivo de este proyecto consiste en generar un sistema de monitoreo del régimen de AT que permita su seguimiento y análisis en profundidad. Para ello se requiere mejorar la calidad de la información disponible; lograr una mayor precisión en el tratamiento estadístico sobre la aplicación y uso del régimen de AT; identificar a los sectores más sensibles; y anticipar los posibles efectos derivados de la modificación del régimen a los efectos de diseñar políticas alternativas eficientes para compensar a los posibles perdedores.

Los objetivos específicos consistirán en:

- i. Organizar un sistema de monitoreo, seguimiento y análisis del régimen a través de la elaboración indicadores periódicos. Los mismos deberían estar disponibles en una página web de acceso restringido para el Ministerio de Economía y Finanzas, así como los demás organismos involucrados en el proyecto. Esta página sería alimentada por el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) y la Dirección de Aduana, más allá de que en la misma puedan incorporarse insumos proporcionados por la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) u otros organismos involucrados.
- ii. Discutir la vigencia de las conclusiones del trabajo CEPAL (2006) a partir de la mejora del sistema de información e indicadores.
- iii. Profundizar el análisis del uso de la AT en tres direcciones:
 - a. analizar el origen y destino de las importaciones en AT de modo de sistematizar los problemas que el régimen presenta;
 - b. analizar en profundidad algunos de los sectores que se consideren sensibles y sus perspectivas; y
 - c. estudiar la estructura de los mercados actuales y potenciales de los principales insumos que ingresan bajo este régimen en los sectores más sensibles, a los efectos de poder determinar en qué medida los exportadores cuentan con fuentes alternativas para proveerse de esos insumos en condiciones competitivas de precio y calidad.

El detalle de estos objetivos se presenta en el punto 6. Desarrollo de la propuesta.

3. Fundamentación

Dadas las características de Uruguay de economía pequeña y abierta, la competitividad de su producción doméstica está fuertemente relacionada con las importaciones, principalmente de insumos, bienes de capital y bienes tecnológicos. En este contexto, la estrategia de desarrollo debería estar inexorablemente ligada a su inserción competitiva en la economía mundial a partir de mejores condiciones de acceso a mercados, las que tendrían que ser estables y predecibles.

Para economías pequeñas como la uruguaya, integrarse a una unión aduanera (UA), como es la propuesta original del MERCOSUR, puede resultar beneficioso en la medida que efectivamente obtengan acceso preferencial a mercados más grandes y puedan sustituir producción doméstica ineficiente por producción más eficiente de sus socios (efecto creación de comercio). Pero también puede resultar perjudicial si otorgar preferencias arancelarias al socio en relación a proveedores de terceros mercados resulta en importaciones de la región que sustituyen importaciones más eficientes del resto del mundo (efecto desvío de comercio). Asimismo, en la medida que la región en la que se integra actúa como un único mercado, amplía su posibilidad de atraer inversiones en sectores modernos donde operan economías de escala y de esta manera le permite incorporar desarrollo tecnológico (Vaillant, 2007)¹. Para ello deberían eliminarse los aranceles intra-zona, estableciéndose la libre circulación en el espacio integrado, con políticas internas que permitan reglas de juego comunes y parejas para todos los actores.

En ese sentido el documento presentado por Uruguay en el marco del Consejo del Mercado Común Extraordinario del MERCOSUR celebrado en Asunción en mayo del corriente año, indica que “para que una economía como la uruguaya pueda obtener beneficios netos a partir de la construcción de un mercado ampliado en el MERCOSUR, este debe involucrar necesariamente la igualación de las condiciones de competencia para todos los productores regionales y una negociación conjunta efectiva con los mercados que restringen el acceso a nuestra producción agroindustrial”². Para ello, además del cumplimiento con la disciplina que implica la UA (AEC y ausencia de restricciones arancelarias y no arancelarias intra-zona), se requiere avanzar en la eliminación de ciertas asimetrías de política y en la implementación de un regionalismo abierto.

Sin embargo este no ha sido el proceso que se ha vivido en el ámbito del MERCOSUR. Vaillant (2007)³ sostiene que “el arreglo de integración que se ha venido construyendo tiene una configuración que es exactamente la opuesta de la que se entiende sería más beneficiosa para una economía como la de Uruguay”. Lo construido hasta ahora ha sido, con muchas incertidumbres, más cercano a una zona de libre comercio (con excepciones) que a una unión aduanera. El arancel externo común (AEC) y las pautas de convergencia de las políticas comerciales nacionales hacia una política comercial común del bloque acordados en 1994 en Ouro Preto, no se han cumplido en los términos acordados y han sido sometidos a sucesivas prórrogas.

En este sentido Berlinski, Kume y Vaillant (2006)⁴ sostienen que los desvíos discrecionales de la política arancelaria común por parte de cada uno de los países miembros, han derivado hacia una situación de desorden y falta de transparencia donde la construcción de la UA presente fuerte incertidumbre. Por su parte Laens y Terra (2004)⁵ señalan que no sólo la propia definición del AEC fue conflictiva, dada la existencia de fuertes asimetrías entre los países miembros, sobre todo en lo

¹ Vaillant, M. (2007): “¿Por qué Uruguay necesita negociar un TLC con Estados Unidos?, en prensa. Este artículo desarrolla en profundidad las características de la “deseada” integración profunda de Uruguay al MERCOSUR, así como las diferencias con la “integración real”.

² “Superación de las asimetrías en el MERCOSUR”, Propuesta de Uruguay en el Consejo del Mercado Común Extraordinario realizado en Asunción, Paraguay el 22 de mayo de 2007.

³ Vaillant, M. (2007): op. cit.

⁴ Berlinski, J., H. Kume y M. Vaillant (2006): Hacia una política comercial común del MERCOSUR, Red MERCOSUR, Siglo XXI, Editora Iberoamericana, Buenos Aires.

⁵ Laens, S. y M.I. Terra (2004).

que refiere a las respectivas especializaciones productivas, sino que diversos estudios han mostrado que el AEC aprobado era más compatible con los intereses de Brasil que con aquellos de los demás países.

Uruguay mantiene un margen de desvío respecto al AEC mediante listas sectoriales y la lista nacional que contiene algo más de 100 ítems de la nomenclatura común del MERCOSUR (NCM) y utiliza varios regímenes especiales tanto a nivel sectorial como de importación (entre ellos el régimen de AT). Vaillant (2005)⁶ señala que en 2004 el arancel promedio simple de Uruguay fue un punto porcentual menor al AEC, mientras que en el 86% de los ítems cumplía con el mismo. Sin embargo la estructura del AEC no resulta la más adecuada a las preferencias de una economía pequeña y especializada como la uruguaya. Asimismo, concluye que en todos los países del MERCOSUR el AEC parecería no resultar satisfactorio dado el uso generalizado de regímenes especiales de importación y que su nivel actual estaría vinculado fundamentalmente a la negociación internacional del bloque con países desarrollados.

Las medidas, de carácter transitorio, en materia de excepciones al AEC y regímenes especiales de importación como la AT, han permitido a Uruguay reducir los costos asociados a la implementación plena de un AEC que no refleja la realidad de la estructura productiva doméstica.

El régimen de AT ha sido ampliamente utilizado por los exportadores uruguayos, a los efectos de obtener insumos a bajo costo. Más del 70% de las exportaciones de Uruguay en los últimos años hicieron uso de insumos importados bajo AT. Las importaciones en AT representan entre un 12 y un 22% del total de importaciones y entre un 20% y un 28% de las importaciones de insumos intermedios.

Dado que estos regímenes introducen fuertes distorsiones en la capacidad de competencia y en la asignación de recursos a nivel regional, si Uruguay se adhiere al proyecto de UA con libre circulación de bienes, no podrá seguir utilizando AT para exportar a la región. De hecho, desde 1994, el MERCOSUR acordó múltiples prórrogas que admiten la utilización de la AT y el Drawback en el comercio intra-regional, la última prórroga extiende su vigencia hasta el año 2010.

La eliminación de estos regímenes en el comercio regional implicaría un cambio en las señales para la asignación de recursos que afecta fundamentalmente a las actividades exportadoras hacia el MERCOSUR que dependen de insumos importados. Si se suprime este régimen, los insumos importados deberán pagar el AEC cuando ingresan al país, lo que generaría una mayor dependencia de insumos regionales que ingresan libres de aranceles, en muchos casos en mercados que operan con un único o muy pocos proveedores regionales. Aún en el caso de insumos que hoy se están comprando en AT en la región las empresas uruguayas perderían capacidad de negociar con los proveedores regionales que podrían cargar sobrepuestos al amparo de la preferencia arancelaria ya que resultaría inoperante la amenaza de sustituirlo por un proveedor extra-regional. Como contrapartida, Uruguay obtendría un mejor acceso a los mercados regionales y evitaría la competencia de productos sujetos a regímenes preferenciales en el mercado doméstico.

Por lo tanto es necesario evaluar con precisión el impacto de la eliminación de este régimen en el comercio regional y los caminos para llevar a cabo esta política minimizando los costos de ajuste. A estos efectos se requiere elaborar una tipología detallada de problemas, conocer el origen-destino de cada insumo, así como las características de la oferta regional de los mismos.

Tanto el sector público como el sector privado requieren disponer de información e indicadores referidos a este régimen con el propósito de evaluar su funcionamiento, implementar cambios en esta política y facilitar la transición, identificando a los sectores más sensibles a los efectos de acordar medidas para su adecuación a un nuevo régimen.

⁶ Vaillant, M. (2005): “Determinantes de las estrategias de liberalización comercial en Uruguay”; en Bouzas, R. (2006): *Domestic Determinants of National Trade Strategies: A Comparative Analysis of Mercosur Countries, Mexico and Chile*; OBREAL and Chaire MERCOSUR de Science Po, Paris.

4. Antecedentes

El año pasado CEPAL financió, a solicitud del Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay, un estudio que tuvo como propósito realizar un diagnóstico del uso de este régimen en Uruguay, una evaluación de los posibles impactos de su sustitución por otros esquemas de promoción de exportaciones, y una propuesta para el seguimiento del mismo (Terra, Ma. Inés (2006): Régimen de admisión temporaria en Uruguay).

Este estudio se realizó con información de importación en AT del quinquenio 2000-2004. El régimen de AT admite el ingreso de insumos por un período de hasta 18 meses, por lo que esta información resulta adecuada como aproximación a la estructura de insumos que se utilizaron para producir bienes exportados en el período 2004-2005.

El análisis de las importaciones en régimen de AT indica que, en el quinquenio, las importaciones bajo este régimen ascendieron a unos 380 millones de dólares anuales (cerca del 16% de las importaciones totales). El MERCOSUR con el 39% y la Unión Europea con el 29% fueron los principales mercados de origen de estas importaciones.

Asimismo los principales insumos importados en AT fueron: cueros y pieles; plásticos; automóviles y partes; caucho y sus manufacturas; productos de papel y cartón; productos químicos orgánicos; lana; producto de industrias químicas diversas; y fundición de hierro y acero.

¿Porqué usar AT en importaciones de la región si existe una zona de libre comercio? Porque si bien entran libres de aranceles pagan otros impuestos: algunos son devueltos al exportador cuando se concreta la exportación. En consecuencia el importador tiene un costo asociado al pago de los impuestos no devueltos (tasa consular y la comisión sobre importaciones que cobra el BROU)⁷ y al costo financiero asociado al pago de los impuestos domésticos entre el momento en que el insumo ingresa al país y el reembolso de los mismos. También pueden enfrentar la dificultad de obtener financiamiento para el pago de los impuestos que le serán devueltos, por limitaciones de acceso al crédito en una plaza donde, sobre todo luego de la crisis del 2002 los préstamos a las empresas han sido reducidos.

Por otra parte, se observa una fuerte concentración de las importaciones en un número restringido de insumos que responde a la fuerte concentración de las exportaciones uruguayas en pocos productos

4.1. Metodología utilizada en el trabajo de Terra para determinar los sectores más sensibles a un cambio en el régimen de AT

Para definir cuan sensible es un sector al cambio en el régimen de AT se consideraron los siguientes indicadores:

* **Propensión a exportar:** La propensión a exportar se define como el cociente de las exportaciones sobre las ventas totales del sector. Cuánto mayores son las ventas de exportación respecto a las ventas al mercado doméstico, mayor es la importancia de estos incentivos sobre las exportaciones. Este coeficiente se calculó para 2003 como cociente de ventas de exportación sobre ventas totales por rama de actividad, año poco representativo pero era el último año para el que se contaba con información de ventas. La información se obtuvo de la encuesta anual de actividad publicada por el INE. No obstante, esta información hay que considerarla con cuidado dado que solo considera las empresas de mayor tamaño. Se consideraron como exportadoras aquellas ramas en las que ese coeficiente supera el 50%.

⁷ Los dos impuestos no devueltos se eliminarían a partir del 1 de julio de 2007 según decreto 394/004 (a la fecha no se ha definido esta situación).

* **Propensión a exportar a la región:** En el análisis anterior se concluyó que, generalmente, los sectores más dependientes de la AT son aquellos cuyas exportaciones se orientan a la región. Se consideró como orientados al MERCOSUR, las actividades que destinaban a estos mercados más del 30% de sus exportaciones. Se seleccionaron esas ramas y se las clasificó en dos grupos según la participación del MERCOSUR era menor a 45%, a las que se las denominó como de orientación regional baja. El resto fueron clasificadas como de orientación regional alta. Este grupo de actividades son las que enfrentarían mayores problemas frente a un eventual cambio en el régimen de AT dado que el mismo es insostenible en una UA con libre circulación de bienes.

***Intensidad en el uso de AT:** Se define como el cociente entre las Importaciones de insumos en AT por rama de destino y las exportaciones de la rama. Cuanto más intensiva en el uso de AT más vulnerable a cambios en el régimen. De acuerdo al valor adoptado por este indicador se clasificaron las ramas en muy intensivas en el uso de AT cuando superaba el 30%, de intensidad media cuando estaba entre un 30% y un 15% y de intensidad baja cuando era menor a 15%. Cuánto más intensiva en el uso de AT es una rama, mayor es su dependencia de la AT para la importación de sus insumos y más afectada puede verse por la eliminación de este mecanismo. Este indicador tiene una fuerte correlación con los costos asociados a la importación de insumos si no se usara AT.

***Diferencia entre la Tasa de Protección Efectiva (TPE) al mercado doméstico y la tasa de protección efectiva en exportación al mercado regional con AT:** Se consideró que el régimen de AT tenía una incidencia significativa en las exportaciones cuando la diferencia entre la TPE de los bienes exportados al MERCOSUR y los destinados al mercado doméstico superaba cinco puntos porcentuales. En este caso, el valor agregado de la actividad exportadora puede superar en más de 5% el valor agregado para las ventas en el mercado doméstico.

a) **Tasa de protección efectiva mercado interno:**

$$TPE_i = \frac{VA_i - VA_i^*}{VA_i^*}$$

$$VA_i = p_i - \sum_j a_{ji} p_j^* (1 + t_{jez})$$

$$VA_i^* = \frac{p_i - \sum_i a_{ji} p_j^*}{1 + t_{ez}}$$

donde p_i^* se calculó como:

$$p_i^* = \frac{p_i}{1 + t_{ez}}$$

Donde:

$$TPE_i = \text{tasa de protección efectiva del sector } i$$

VA	=	valor agregado
*	=	refiere al valor a precios internacionales, en los otros casos se valúa a precios domésticos
subíndice j	=	refiere a los insumos
p_i	=	precio medio de los productos de la rama
a_{ji}	=	cantidad de insumo j por unidad de producto i
t_{ezi}	=	arancel medio extra zona que aplica Uruguay al sector i .

A los efectos de calcular el valor agregado a precios internacionales se tomaron el valor bruto de producción (VBP) y los insumos intermedios de origen doméstico (IID) a precios básicos y se les quitó el arancel aplicado por Uruguay, los insumos importados se tomaron a precios CIF. El valor agregado a precios domésticos se calculó a precios básicos por lo que se agregó el arancel extra zona (AEZ) a las importaciones de insumos

b) Tasa de protección efectiva de las exportaciones al MERCOSUR usando AT

$$TPE_i^{MAT} = \frac{VA_i^{MAT} - VA^*}{VA^*}$$

$$VA_i^{MAT} = p_i^M - \sum_j a_{ji} p_j^*$$

$$p_i^M = \frac{p_i (1 + t_{iAEC})}{(1 + t_{iez})}$$

Donde:

el supra índice MAT indica MERCOSUR con uso de AT

M se refiere al MERCOSUR y AEC al arancel externo común

Para calcular el valor agregado a precios MERCOSUR se supuso que Argentina y Brasil aplican AEC. En este caso se corrigió el VBP, llevándolo a precios MERCOSUR, es decir, aplicando el AEC y eliminando el AEZ. Por otra parte, los insumos se valoraron a precios internacionales

Se consideraron como sensibles aquellos sectores con mayor propensión a exportar, mayor participación de la región en las exportaciones totales, mayor intensidad en el uso de AT, y en los que la diferencia entre la tasa de protección efectiva a las ventas regionales y a las ventas domésticas es mayor. El resultado se resume en el cuadro 15 del trabajo.

De las treinta y cuatro ramas orientadas a la región y con exportaciones significativas, veinticinco tienen una protección efectiva por lo menos cinco puntos mayor cuando exportan al MERCOSUR que cuando venden al mercado doméstico. Por otra parte, 21 tienen una intensidad en el uso de AT media o alta. Finalmente, la mayoría tiene una propensión a exportar a la región muy alta y algunas de ellas exportan una parte significativa de su producción. Entre las ramas más problemáticas se destacan algunas de la industria textil, de la industria química, del papel y automotriz.

Existe un conjunto de actividades que resultarían muy afectadas por la eliminación del régimen de AT. Todos los sectores con intensidad en el uso de AT alta y media, exportadores y para

los que la diferencia entre la TPE al mercado doméstico y a las exportaciones regionales con AT supera el 5% fueron clasificados como muy sensibles. No obstante, también fueron clasificadas como muy sensibles algunas ramas que cumplían la primera y la tercera condición pero con una orientación exportadora menor, entre estos se destacan varias ramas de la industria química: limpieza y tocador, productos de plástico, pinturas, abonos. Las exportaciones de los sectores considerados muy sensibles alcanzaron U\$S 794 millones para operaciones de AT que registran operaciones en el 2005.

Entre las ramas clasificadas con sensibilidad media se destacan prendas de vestir, papel, cartón y envases de papel y cartón, otros productos químicos, industrias de hierro y acero. La primera, aún cuando tiene una orientación exportadora alta, no es de las ramas cuya competitividad depende de la AT, solo un 36% de sus exportaciones se orientan al MERCOSUR y la intensidad en el uso de AT es de 12%. En el caso del papel la intensidad en el uso de AT es relativamente baja por lo que puede esperarse que no sea demasiado afectada por su eliminación. Otras ramas menores como la cervecera podrían verse más afectadas porque tienen una fuerte orientación exportadora, hacen un uso muy intensivo de la AT y orientan sus ventas al mercado regional. No obstante, la diferencia en la TPE es de cuatro puntos por lo que fue clasificada como de sensibilidad intermedia. Las exportaciones de estas ramas alcanzaron a U\$S 667 millones en el período.

CUADRO VII.15
SENSIBILIDAD DE LAS RAMAS FRENTE A CAMBIOS EN AT

Orient. Región	DIFERENCIA EN TPE				
	ALTA		BAJA		
	EXPORTADORA	MERCADO INTERNO	EXPORTADORA	MERCADO INTERNO	
INTENSIDAD EN AT ALTA	ALTA	Plástico y caucho sintético Vehículos automotores Caucho natural o sintético	Otros textiles Industrias de hierro o acero Papel, cartón, envases Limpieza y tocador Productos de plástico Pinturas y barnices Maquinaria de uso especial Fabricación de abonos	Cervecería y malta	Molinería
	BAJA		Otros productos químicos		Imprentas
INTENSIDAD EN AT MEDIA	ALTA	Vehículos automotores Productos alimenticios	Explosivos, pirotécnicos Hierro y acero Papel y de cartón Químicas básicas Maquinaria agrícola Plaquicidas	Tejidos de punto	
	BAJA		Maquinaria de uso especial		
INTENSIDAD EN AT BAJA	ALTA	Pulpa de madera, papel y cartón	Equipos de comunicación		Industria del tabaco Panadería Cemento, cal y yeso
	BAJA	Prendas de vestir	Instrumentos de precisión	Molinos arroceros	Minerales no metálicos

Fuente: Elaboración propia en base a información del BCU y de la Dirección Nacional de Aduanas.

Entre las ramas clasificadas con baja sensibilidad se destaca molinos arroceros e industria del tabaco. En todos los casos son ramas con baja intensidad en el uso de AT. Las exportaciones de estas ramas alcanzaron a U\$S 333 millones. Finalmente, quedaron treinta y tres ramas, muchas de ellas con una fuerte orientación regional de sus ventas y con una alta intensidad en el uso de AT pero cuyas ventas son insignificantes, no obstante, pueden existir empresas cuya viabilidad pueda verse comprometida por la eliminación de este instrumento en el comercio intra regional.

Los límites seleccionados son, en cierto modo arbitrarios y subjetivos. La clasificación de sectores depende de cuatro variables y es difícil ponderar el peso relativo. A su vez, entre las ramas menos sensibles puede haber empresas comprometidas. No obstante, la información recabada permite ponderar los problemas e identificar las ramas más vulnerables. La AT parece ser un instrumento esencial para la supervivencia de ciertos sectores o actividades exportadoras. No obstante, no es un instrumento que promueva al desarrollo de nuevas actividades exportadoras, con mayor valor agregado. La misma incertidumbre que rodea los mercados regionales no hace aconsejable establecer incentivos muy fuertes con este fin mientras no se superen los problemas que hoy tiene el MERCOSUR. Es más, el pobre desempeño de las inversiones en estas actividades debe ser consecuencia de la misma a lo que se agrega la incertidumbre respecto a la continuidad del régimen de AT.

La metodología empleada también permitió realizar una evaluación de la reducción de costos de los productos exportados resultante del uso de AT, considerando esta como la diferencia entre el costo de importar en régimen general y en AT.

Se estimó esta reducción para los productos exportados que utilizaron insumos en AT en el período 2004-2005, tanto para importaciones desde la región como del resto del mundo (RM), en dos situaciones:

- Régimen general: no hay devolución de impuestos
- Se devuelven los impuestos internos

En el primero de los casos cuando se trata de importaciones extrazona el costo asciende a 7% mientras que si son importaciones de la región el mismo es de 5,3%. Por su parte si se produce devolución de impuestos internos, los porcentajes caen a 2,4% (si se mantienen la TCI y la tasa consular) y 1,7% (si estas se eliminan) en el caso de insumos del RM y a 1,1% y 0,4% si los insumos tienen origen MERCOSUR. Estos promedios tienen diferencias importantes por rama. Los costos ahorrados, como porcentaje de las exportaciones, es bastante más alto para las actividades que procesan insumos importados, se orientan al MERCOSUR y utilizan intensivamente el régimen de AT. Por lo tanto la eliminación de este mecanismo en el comercio intrazona puede constituir un serio problema para un conjunto de ramas industriales.

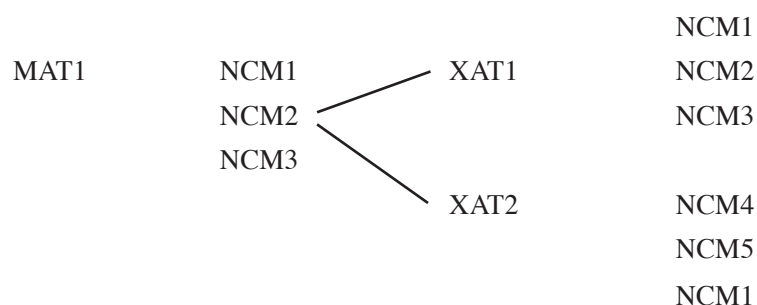
5. Problemas de la información

Para poder profundizar en la evaluación de los posibles impactos de la sustitución del régimen de AT es importante mejorar la calidad de la información y principalmente lograr un tratamiento estadístico más complejo. Asimismo resulta importante complementar la información por rama de actividad con información por empresas y productos.

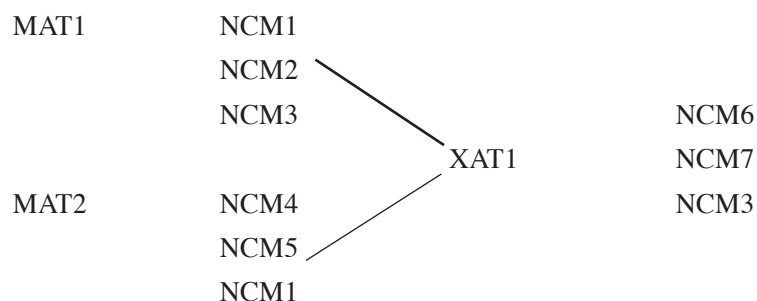
El sistema de información de aduana está armado con el propósito de control aduanero de la utilización del régimen de AT, pero con este sistema resulta difícil realizar una evaluación económica de su importancia. Para un análisis en profundidad del régimen se requiere procesar un volumen de información considerable, lo que dificulta su manejo. Si bien la información ha mejorado sustancialmente en los últimos años, existen dificultades para el seguimiento del uso de la AT, derivadas de las permanentes correcciones en el registro de las operaciones.

La base principal de datos contiene: permisos de importación en AT, importaciones en AT, fecha en que se hace efectiva y exportación o nacionalización. El tratamiento de esta información resulta complejo:

En un mismo permiso de importación en AT, al que se le asigna un código que lo identifica, se pueden realizar varias operaciones de importación y de productos que correspondan a más de un ítem arancelario.



Por otra parte, cada importación en AT puede ser destinada a distintas operaciones de exportación.



Finalmente, a una misma operación de exportación le pueden corresponder importaciones de varias operaciones AT diferentes.

En el trabajo 2006, para asignar una rama de destino a las importaciones AT, considerando además que los insumos ingresados bajo este régimen tienen 18 meses para incorporarse a un bien exportado o para nacionalizarse, se optó por una metodología que implicó realizar la distribución de las importaciones en AT en función del valor de las exportaciones con insumos en AT. Un procesamiento más afinado de la información disponible podría generar mejores resultados en los indicadores antes definidos.

Por otra parte el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) dispone de la información necesaria para poder realizar una mejor asignación de las importaciones en AT a las exportaciones ya que las empresas exportadoras que importan en AT le presentan un modelo de costos que establece que cantidad de insumos en AT va a utilizar en cada bien que exporta.

6. Desarrollo de los objetivos

El sistema de monitoreo propuesto como objetivo específico (i), consistirá en analizar, a partir de los diversos indicadores generados y actualizados con la periodicidad que se establezca en cada caso, la evolución de la utilización de este régimen en las diversas relaciones comerciales del país, identificando claramente el origen y destino de las importaciones/exportaciones (distinguiendo las operaciones vinculadas a los socios del MERCOSUR; las efectuadas en el ámbito de cada uno de los acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales establecidos por el país; y las realizadas en el ámbito general de la OMC); así como el sector productivo involucrado en la operación.

Para ello el sistema de información a desarrollar deberá incluir una serie de indicadores, algunos de los cuales pueden generarse a partir de la información que hoy procesa Aduana, mientras que otros requerirán un proceso diferente y más complejo, combinando información recabada tanto por Aduana como por el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU).

Entre los primeros, se propone generar los siguientes indicadores básicos⁸:

- Importaciones en AT según principales productos (mensual)
- Importaciones en AT por rama CIIU revisión 3 de origen de las importaciones (mensual).
- Aranceles, impuestos y tasas que deberían pagar si ingresaran en régimen general (mensual).
- Origen de las importaciones en AT (MERCOSUR y resto del mundo) (mensual).
- Destino de exportaciones en régimen de AT (mensual).

Entre los indicadores que sólo pueden calcularse con exactitud si se procesan los datos de Aduanas conjuntamente con la información que maneja el LATU, se propone generar los siguientes:

- Importaciones en AT por rama CIIU exportadora. En el estudio realizado por Terra (2006) se utilizó una aproximación a través del número del permiso de importación en AT y el DUA de exportación, a los efectos de asociar las importaciones en AT con las exportaciones a las que están destinadas. No obstante, la información conjunta de Aduana y el LATU permitiría utilizar los modelos que presentan las empresas exportadoras para vincular ambas informaciones en forma más precisa (semestral / anual).
- Exportaciones en AT, insumos importados para esas operaciones en AT y aranceles, impuestos y tasas que deberían pagar si no ingresaran bajo ese régimen. Esta información podría ordenarse por rama CIIU, por principales productos que se exportan utilizando AT y eventualmente por empresa, en función del secreto estadístico (semestral / anual).
- Tiempo transcurrido entre el momento en que se registran las importaciones y las exportaciones a los efectos de calcular la reducción en costos financieros derivada del uso de este régimen (semestral / anual).
- Porcentaje de las importaciones en AT que fueron exportadas (anual).
- Cálculo de la pérdida de recaudación por el uso de AT (semestral / anual).
- Intensidad en el uso de AT (semestral / anual).
- Costos de un régimen MERCOSUR para las exportaciones con ese destino (semestral / anual).
- Trazabilidad de los insumos que ingresan en régimen de AT (semestral / anual).

Disponer de estos indicadores le permitiría al MEF y a otros organismos involucrados, monitorear y evaluar el régimen de AT. Esta información debería generarse con la precisión y frecuencia requerida. Dependiendo del nivel de dificultad, estos indicadores podrían construirse con mayor periodicidad para los sectores considerados como más sensibles.

Los indicadores deberán calcularse al nivel más desagregado posible de la clasificación CIIU, así como a nivel de sub-posición de la NCM y otra clasificación que se acuerde entre las partes intervinientes, para permitir tener un diagnóstico más certero e implementar políticas específicas que faciliten la transición de los diferentes agentes económicos si el mismo se modifica.

Otro objetivo específico de este proyecto consiste en utilizar los indicadores generados por este sistema de información para contrastar los resultados obtenidos por el trabajo Terra (2006). La utilización de estos indicadores permitirá ganar precisión en el análisis del régimen y de esta manera poder definir con mayor nivel de exactitud cuales serían los sectores más sensibles a una modificación del mismo.

⁸ La periodicidad propuesta es a los meros efectos indicativos, ya que la misma se definirá una vez que se analice la información disponible.

Por último este proyecto propone profundizar en el análisis del régimen en tres direcciones. En primer término se trata de realizar un análisis en relación al origen y destino de las importaciones en AT para poder distinguir y evaluar claramente en que sectores y eventualmente, en que empresas, se presentarían los principales problemas si el régimen se modifica. A modo de ejemplo se trata de saber de que sector/país provienen las importaciones en AT, en que sector productivo se utiliza y cuales son los países de destino de las exportaciones de los bienes producidos. Fundamentalmente poder detectar aquellas que utilizando insumos en AT provenientes del resto del mundo se exportan al MERCOSUR (por lo tanto la principal división geográfica implicará exportaciones e importaciones del MERCOSUR y del resto del mundo.

En segundo lugar, se trata de estudiar con mayor detalle algunos sectores que se evalúen como sensibles a la modificación del régimen en relación a las características de las empresas exportadoras (tamaño, propiedad del capital, productividad, innovación), sus principales productos y mercados de destino y las perspectivas de nuevas oportunidades tanto en relación a la importación de insumos, como a los mercados de destino de su producción.

Por último, para una evaluación efectiva de las alternativas al régimen de AT, es necesario conocer las opciones que las empresas exportadoras tienen en cuanto a la provisión de los insumos que actualmente importan bajo este régimen: quienes son sus proveedores, que proveedores alternativos tienen, si sus proveedores son regionales, cual es el precio que pagan y cual es el precio internacional. Para ello será necesario realizar una encuesta a algunas empresas seleccionadas, con la cooperación de la Cámara de Industrias del Uruguay, lo que permitiría definir cuales son las empresas más sensibles a la variación en el régimen, aún cuando no pertenezcan a sectores considerados sensibles.

7. Cooperación sector publico y privado

La industria exportadora uruguaya, por sus características, realiza un uso intensivo del régimen de AT y tal como surge del trabajo de Terra (2006), cuya metodología se presentó en los antecedentes, hay una serie de sectores industriales que dependen fuertemente de este régimen cuya modificación podría generar un fuerte impacto en los mismos. En primer lugar, en el período 2000-2005 entre un 19% y un 27% de las importaciones uruguayas de insumos intermedios se realizó bajo este régimen. A su vez, un 73% de la producción de bienes con destino a la exportación utilizó insumos importados bajo AT.

De dicho estudio surge que los sectores que presentan una mayor sensibilidad a una posible modificación del régimen de AT son las ramas que se caracterizan por una alta propensión a exportar, estar orientadas a la región, presentar un intensivo uso de AT y en las que la diferencia entre la tasa de protección efectiva a las ventas regionales y a las ventas domésticas es mayor. Para las mismas, el costo ahorrado por el uso de AT representó cerca de un 4% del valor de sus exportaciones en el año 2004. Entre ellas se encuentran algunas ramas de la industria química (fabricación de abonos; pinturas, tintas y otros químicos; artículos de limpieza y tocador; plásticos y caucho sintético), algunas ramas del sector caucho y plásticos (productos de caucho natural o sintético, productos de plástico), los productos alimenticios diversos, la maquinaria de uso especial y la rama automotriz. Entre los sectores que presentan una sensibilidad media, la rama de cervecería podría verse más afectada porque tiene una fuerte orientación exportadora, hace un uso intensivo de AT y orienta sus ventas a la región. Estos sectores concentraron algo más del 40% de las exportaciones al MERCOSUR en el año 2005 y dan cuenta de cerca de un 32% de las exportaciones uruguayas que hacen uso de AT.

Por otra parte, Terra (2006) señala también, que al interior de las ramas que bajo los indicadores utilizados resultan no sensibles a modificaciones del régimen, pueden existir empresas individuales cuya viabilidad puede verse comprometida con la eliminación de la AT en el comercio intra-regional.

En general, todos estos sectores y empresas, están ampliamente representados en la Cámara de Industrias del Uruguay, la que ha manifestado su interés por participar en el proceso de evaluación

del régimen de AT así como en la propuesta de alternativas. Esta institución, a su vez, colaborará activamente en el desarrollo de los indicadores que se elaborarán con este proyecto, a través de recolección de información adicional como la referida a las características de los actuales y potenciales proveedores de insumos. En ese sentido se ha comprometido la participación de los técnicos de la CIU en el proyecto, fundamentalmente a través de incorporar en la encuesta anual a sus afiliados preguntas sobre proveedores actuales y potenciales.

Por otra parte, la Cámara de Industrias tiene una participación activa en la dirección del Laboratorio Tecnológico del Uruguay, institución creada en 1965 como fruto del esfuerzo conjunto de los sectores oficial y privado. El mismo es una persona de derecho público no estatal, administrado por un Directorio integrado por un delegado del Poder Ejecutivo (Ministerio de Industria, Energía y Minería) que ocupa la Presidencia, y dos Directores delegados por la Cámara de Industrias del Uruguay y el Banco de la República Oriental del Uruguay respectivamente. Su objetivo es impulsar el desarrollo sustentable del país y su inserción internacional a través de la innovación y transferencia de soluciones de valor en servicios analíticos, metrológicos, tecnológicos, de gestión y evaluación de la conformidad de acuerdo a la normativa aplicable. Tiene un fuerte vínculo con el sector privado exportador ya que certifica la calidad de los productos exportables.

En el sector público los principales actores en este proyecto son el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), y la Dirección de Aduana (DA). Conocer y anticipar las dificultades que pueden enfrentar diferentes sectores ante cambios en los regímenes utilizados permite definir políticas alternativas eficientes (reconversión y compensación a perdedores) así como contar con elementos técnicos importantes para calibrar el proceso de negociación que se realiza en el ámbito regional y bilateral.

8. Tareas y contribución de los organismos involucrados

En este proyecto participarán activamente los siguientes organismos: MEF (incluye la Dirección de Aduana), MIEM, LATU, CIU, Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales (dECON-FCS) como institución coordinadora del mismo.

Las tareas a desarrollar por parte de los mismos serán las siguientes:

dECON-FCS:

- coordinación del proyecto
- definición y elaboración de indicadores y su metodología
- análisis de indicadores
- revisión de los resultados del estudio Terra (2006) a partir de los indicadores generados
- análisis de origen y destino de las importaciones en AT, estudios sectoriales, y análisis de la estructura de mercados actuales y potenciales de los insumos importados en AT,
- diseño de la encuesta, selección de la muestra, análisis de encuesta
- elaboración de informes de proyecto

MEF:

- armado de página web con los insumos del LATU y la Dirección de Aduana
- mantenimiento de la página web
- generación de los indicadores básicos a partir de la información ya disponible (Dirección de Aduana)

El MEF tiene previsto el desarrollo de un programa de Mejoramiento de, a ser financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, entre cuyas actividades se plantea la mejora y actualización del sistema de información de la Asesoría de Política Comercial, en este marco se incluiría el armado de la página web y su mantenimiento. De no poder cumplirse con este objetivo por parte del MEF, en la actualidad tanto Aduana como el LATU cuentan con páginas web a las que se podría subir, sin mayores inconveniente, el sistema de información propuesto.

LATU:

- desarrollo de un sistema informático que permita asignar las importaciones en AT a las exportaciones mediante la utilización del modelo de costos que las empresas presentan y que establece que cantidad y que insumos en AT va a utilizar en cada bien que exporta.
- procesamiento de la base de datos generada a los efectos de estimar los diversos indicadores propuestos
- establecimiento de una rutina para la generación permanente de estos indicadores.

CIU:

- colaboración en la realización de la encuesta: inclusión de la misma en su encuesta anual
- procesamiento de la encuesta
- análisis de información

9. Cronograma de trabajo y presupuesto

La duración del proyecto será de 12 meses y se ajustará al siguiente cronograma:

1. Definición de indicadores y metodología: mes 1 y 2
2. Generación de indicadores básicos a partir de información de Aduana: mes 3
3. Desarrollo del sistema de información que une datos de Aduana y LATU: mes 2 a 4
4. Procesamiento de la base generada en 3: mes 5 y 6
5. Generación de indicadores a partir de esa base: mes 7
6. Análisis de indicadores: mes 8 y 9
7. Análisis del origen y destino de las importaciones en AT: mes 7 y 8
8. Confrontación de resultados con trabajo Terra (2006): mes 9
9. Diseño de la encuesta (formulario, muestra): mes 5
10. Realización de la encuesta: mes 6 y 7
11. Procesamiento de la encuesta: mes 8 y 9
12. Análisis de la encuesta: mes 10
13. Estudio sobre estructura de mercados de insumos: mes 10 y 11
14. Análisis en profundidad de sectores sensibles: mes 11 y 12
15. Análisis global de la información y propuestas de política: mes 11 y 12

CRONOGRAMA

Actividades	Meses												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
1. Definición de indicadores y metodología	■	■											
2. Generación de indicadores básicos (Aduana)			■	■									
3. Desarrollo sistema información (Aduana – LATU)		■	■	■	■								
4. Procesamiento base de datos					■	■							
5. Generación indicadores a partir de base de datos							■	■					
6. Análisis de indicadores								■	■	■			
7. Análisis de origen/destino importaciones en AT							■	■	■				
8. Confrontar resultados Terra (2006)										■			
9. Diseño de la encuesta					■	■							
10. Realización de la encuesta						■	■	■					
11. Procesamiento de la encuesta								■	■	■			
12. Análisis de la encuesta											■	■	
13. Estudio sobre estructura de mercados insumos											■	■	■
14. Análisis sectores sensibles													■
15. Análisis global y propuestas de políticas													■

9.1. Presupuesto para la realización de estas actividades**a) Recursos humanos****dECON:**

Coordinación y articulación del proyecto (incluye análisis de información)

- 2 investigadores senior (medio tiempo) por 12 meses (costo unitario 1.250 U\$\$ por mes) total: U\$\$ 30.000.
- 1 ayudante de investigación (tiempo completo) por 12 meses (costo unitario 500 U\$\$ por mes) total: U\$\$ 6.000.
- 1 asistente especializado en encuestas (medio tiempo) por 6 meses (costo unitario 500 U\$\$ por mes) total: U\$\$ 3.000

Total recursos humanos dECON: U\$\$ 39.000

MEF:

Página web y análisis

- 1 informático para elaboración y mantenimiento de la web (medio tiempo) por 6 meses (costo unitario 1.000 U\$\$ por mes) total: U\$\$ 6.000
- 1 asistente de investigación (tiempo completo) por 6 meses (costo unitario 750 U\$\$ por mes) total: U\$\$ 4.500

Total recursos humanos MEF: U\$\$ 10.500

LATU:

Desarrollo del sistema de información:

- 1 programador (medio tiempo) por 5 meses (costo unitario 800 U\$\$ por mes) total: U\$\$ 4.000

Total recursos humanos LATU: U\$S 4.000

Aduana:

- 1 programador (medio tiempo) por 3 meses (costo unitario 800 U\$S por mes) total: U\$S 2.400

Total recursos humanos Aduana: U\$S 2.400

CIU:

Encuesta: diseño, realización y procesamiento (más de 1.000 formularios)

- 1 asistente de investigación (tiempo completo) por 5 meses (costo unitario 750 U\$S por mes) total: U\$S 3.750

Total recursos humanos CIU: U\$S 3.750

Total recursos humanos: U\$S 59.650

b) Gastos generales:

Seminario de presentación de resultados: incluye gastos de difusión (envío de invitaciones y prensa), materiales a distribuir entre los participantes (copias de documentos) y coffee-break. Se estiman unas 100 personas. Costo total: U\$S 1.800

Gastos de administración del proyecto

(secretaría, papelería, comunicaciones, etc.): U\$S 5.500

Total gastos generales: U\$S 7.300

TOTAL PROYECTO: U\$S 66.950

c) Resumen presupuesto (en dólares americanos)

Concepto	Institución					TOTAL
	dECON	MEF	LATU	Aduana	CIU	
Recursos humanos	39 000	10 500	4 000	2 400	3 750	59 650
- Investigador senior	30 000					30 000
- Informático		6 000				6 000
- Asistente especializado	3 000					3 000
- Asistente de investigación		4 500			3 750	8 250
- Programador			4 000	2 400		6 400
- Ayudante	6 000					6 000
Gastos generales	7 300					7 300
- Seminario	1 800					1 800
- Gastos de administración	5 500					5 500
TOTAL	46 300	10 500	4 000	2 400	3 750	66 950