

# Comercio y el Desarrollo

## La importancia creciente del desarrollo sostenible en la agenda comercial de Perú

Alan Fairlie Reinoso  
Centro de Investigaciones Sociales, Políticas, Económicas y  
Antropológicas (CISEPA)  
Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN)

2009

© 2009 Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD)

Publicado por el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible

Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible

161 Portage Avenue East, 6° piso

Winnipeg, Manitoba, Canadá

R3B 0Y4

Tel: +1 (204) 958-7700

Fax: +1 (204) 958-7710

Correo electrónico: [info@iisd.ca](mailto:info@iisd.ca)

Sitio web: <http://www.iisd.org/>

Comercio y el Desarrollo: La importancia creciente del desarrollo sostenible en la agenda comercial de Perú

Alan Fairlie Reinoso

Centro de Investigaciones Sociales, Políticas, Económicas y Antropológicas (CISEPA)

Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN)

## Sobre el “Trade Knowledge Network” (TKN)

<http://www.tradeknowledgenetwork.net>

El Trade Knowledge Network es una colaboración global entre instituciones de investigación a lo largo de África, Asia, Europa y las Américas, que trabajan sobre los temas de comercio y desarrollo sostenible. Coordinada por el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD por sus siglas en inglés), la red TKN vincula a sus miembros, fortalece capacidades y genera nuevas investigaciones con el fin de evaluar y responder al impacto de las políticas de comercio e inversión sobre el desarrollo sostenible.

El objetivo marco de la red TKN es asegurar que el comercio y la inversión contribuyan al desarrollo sostenible, con políticas de comercio e inversión que tomen en cuenta equitativamente al desarrollo social y al ambiente. La red TKN persigue este objetivo generando investigaciones serias y confiables con claras recomendaciones de política y las comunica efectivamente a los tomadores de decisión a nivel nacional, regional y global.

La red TKN es mantenida por IISD ([www.iisd.org](http://www.iisd.org)), organización sin fines de lucro basada en Canadá que promueve el cambio hacia un desarrollo sostenible. Como instituto de investigación sobre políticas, dedicado a la comunicación efectiva de resultados, el Instituto convoca a tomadores de decisión en gobiernos, empresas, organizaciones no gubernamentales y otros sectores a desarrollar e implementar políticas que sean simultáneamente beneficiosas para la economía global, el ambiente y el bienestar social.

## Sobre el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD)

<http://www.iisd.org>

El Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible promueve recomendaciones de políticas para contribuir al desarrollo sostenible en las áreas de comercio internacional e inversión, economía, cambio climático, evaluación y medición, y gestión de recursos naturales. A través de Internet, informamos sobre lo acontecido en negociaciones internacionales y compartimos el conocimiento adquirido en proyectos de colaboración con socios globales, resultando en una investigación más rigurosa, el fortalecimiento de capacidades en países en desarrollo y un mejor diálogo entre el Norte y el Sur.

La visión de IISD es un mejor vivir para todos — de manera sostenible; su misión es promover activamente la innovación, permitiendo a las sociedades el logro de una vida sostenible. IISD está registrada como una organización sin fines de lucro en Canadá y posee el status 501(c)(3) en los Estados Unidos. IISD recibe financiación para sus gastos operativos generales del Gobierno de Canadá a través de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (IDRC) y el Ministerio de Ambiente de Canadá (Environment Canada); así como de la Provincia de Manitoba. El Instituto recibe financiamiento para proyectos específicos de numerosos gobiernos, dentro y fuera de Canadá, agencias de Naciones Unidas, fundaciones y el sector privado.

## **Sobre el “Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento” (CINDES)**

<http://www.cindesbrasil.org>

El Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento fue creado en 2006 con el objetivo de contribuir a la profundización del debate sobre la relación entre integración internacional y desarrollo. El centro se dedica a la investigación y la promoción de debates sobre: integración internacional y desarrollo sostenible; globalización, desigualdad y pobreza; integración de las políticas públicas; y regulación y negociaciones comerciales. El CINDES trabaja con una red de organizaciones y especialistas en estas áreas, nacionales y extranjeros, para desarrollar investigaciones y estudios, organizar reuniones y seminarios y diseminar información sobre la integración y el desarrollo económico y social.

## **Sobre el autor, el Centro de Investigaciones Sociales, Políticas, Económicas y Antropológicas (CISEPA) y la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN)**

<http://www.latn.org.ar>

<http://www.pucp.edu.pe/cisepa>

El autor, Alan Fairlie Reinoso es Profesor Principal y miembro del Comité Asesor del Departamento de Economía. Miembro del Directorio del Centro de Investigaciones Sociales, Políticas, Económicas y Antropológicas (CISEPA) de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es también miembro de Comité Ejecutivo de la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN) y consultor internacional sobre Integración Económica y Negociaciones Comerciales Internacionales.

El CISEPA fue fundado en el año 1966 con la finalidad de desarrollar tanto la investigación científica básica como la aplicada. Sus objetivos son apoyar la formación académica en las disciplinas de sociología, economía, política y antropología, a través de dos instancias: la participación de estudiantes de ciclos avanzados en el proceso de investigación, y la incorporación del producto de tal proceso en la práctica docente de los investigadores.

La Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN) es una red de investigación independiente e interdisciplinaria que se inició en 1998 con el apoyo del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC) de Canadá. El Área de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina) es responsable de la ejecución y administración de la Red. LATN cuenta con más de 180 miembros y 70 instituciones vinculadas. La Red se propone facilitar nuevas alternativas frente a los costos y beneficios derivados de la política comercial. En su visión, LATN se consolida como una destacada red de conocimiento dotada de una perspectiva de economía política desde la cual analiza temas tales como desarrollo, comercio y crecimiento inclusivo. La misión de LATN es generar conocimiento, catalizar los flujos de información basada en la evidencia empírica entre negociadores, académicos y representantes de la sociedad civil, en aras de ampliar el proceso de toma de decisiones hacia políticas públicas inclusivas.

## Resumen Ejecutivo

El Perú implementó un profundo proceso de liberalización y apertura en los años noventa. La apertura comercial, eliminación de restricciones cuantitativas y prohibiciones, políticas de atracción y protección de la inversión directa extranjera, liberalización financiera, y reformas del Estado (privatización, desregulación, rol subsidiario), fueron ejes del proceso.

La apertura unilateral, se complementó con un conjunto de dispositivos para el cumplimiento de toda la normativa de la Organización Mundial del Comercio (OMC). También se suscribieron algunos convenios internacionales laborales y medioambientales, pero la elevación de estos estándares, o el desarrollo sostenible, no fueron la prioridad en esa década.

En el presente siglo, la prioridad de la política comercial fue la suscripción de acuerdos Norte-Sur, fundamentalmente el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Más allá de consolidar un mercado principal o atracción de inversión extranjera, se buscó consolidar el modelo de los noventa haciendo irreversibles las reformas, en un contexto regional en el que se las cuestionaba.

Postulamos como hipótesis que la agenda de desarrollo sostenible (especialmente estándares laborales y medioambientales) fue condicionada fundamentalmente por factores externos. Estos estándares contenidos en el TLC y sus adendas, fueron el costo que la coalición que lo impulsaba tuvo que pagar para mantener la liberalización y apertura mencionadas.

Así, la coalición que impulsó las reformas y el TLC aceptó a regañadientes los estándares que el TLC traía consigo. Mientras que la coalición que se opuso a las reformas y al TLC respaldó los estándares laborales y medioambientales que este contenía, ya que muchos de ellos habían sido disminuidos durante el proceso de reforma.

Actualmente, se está en la fase de implementación del TLC. Algunos actores locales han tratado de incorporar además de un proceso de profundización del modelo de los noventa, algunas leyes nacionales que de alguna manera maten los mandatos laborales y medioambientales del TLC. Los actores que cuestionaron las reformas del TLC, se están oponiendo a la implementación del mismo y a la profundización del modelo. El desenlace de esta polarización definirá en última instancia la posición internacional del país en los temas de desarrollo sostenible. Hay temas como el de seguridad alimentaria, seguridad energética, biocomercio que no solo forman parte del debate sino de la agenda futura.

## Tabla de Contenidos

Resumen Ejecutivo	iv
Acrónimos	vi
1. Introducción	1
2. Comercio Exterior e Inversión Externa Directa en Perú	2
2.1 Comercio Exterior	2
2.2 Inversión Extranjera Directa	4
3. Vectores de Introducción a los temas de desarrollo sostenible en la agenda comercial del Perú	5
3.1 Gestión Ambiental en el Perú	5
3.2 Normativa de la Comunidad Andina y Suscripción de AMUMAS	11
3.2.1 Normativa de la Comunidad Andina	11
3.2.1.1 Laboral	11
3.2.1.2 El Convenio Simón Rodríguez	11
3.2.1.3 Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS)	12
3.2.1.4 Instrumentos Socio-laborales	12
3.2.1.5 Medio Ambiente	13
3.2.1.6 Estrategia Regional de Biodiversidad (ERB)	14
3.2.1.7 Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible	15
3.2.2 Suscripción de AMUMAS	16
3.3 Condicionamientos Externos	18
3.3.1 SGP-Plus	18
3.3.2 TLC Perú-Estados Unidos	19
3.3.2.1 Reformas al Capítulo sobre Medio Ambiente	20
3.3.2.2 Modificaciones al capítulo Laboral	25
4. Actores de la sociedad civil y agenda externa	27
5. Agenda externa e interna: Balance y perspectivas	29
5.1 La agenda de implementación	29
5.2 Seguridad alimentaria	31
5.3 Biocomercio	32
5.4 Energía Renovable: Cambio de la matriz energética	36
6. Comentarios Finales	38
Bibliografía	40

## Acrónimos

ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AMUMAS	Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente
CAAAM	Comité Andino de Autoridades Ambientales
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CMA	Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
ERB	Estrategia Regional de Biodiversidad
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
OGM	Organismo genéticamente modificado
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONGs	organizaciones no-gubernamentales
PIDS	Plan Integrado de Desarrollo Social
SGP	Sistema generalizado de preferencias
TLC	Tratado de Libre Comercio

## Introducción

El Perú ha tenido una política de liberalización y apertura en los años noventa, que complementó posteriormente con la suscripción de Tratados de Libre Comercio (TLCs) con sus principales socios comerciales.

Considerando la prioridad otorgada a la inversión y el objetivo de dar las mayores ventajas al establecimiento de la inversión extranjera, el Perú no propició la suscripción de altos estándares laborales o medioambientales en su agenda externa y cuestionó las concepciones de “dumping social”. Si bien hubo leyes domésticas o iniciativas para suscribir algunos acuerdos internacionales en estos temas, en los noventa lo crucial era la consolidación de las reformas, dando condiciones que otros países no ofrecían.

Más allá de los acuerdos de protección de inversiones y las medidas que las favorecían, se implementó una profunda flexibilización del mercado laboral para eliminar “rigideces”. Igualmente, se establecieron leyes domésticas que ponían como requisito para el desarrollo de las inversiones la realización de estudios de impacto ambiental. Pero, más allá de las leyes o Tratados, no se dio la implementación o el cumplimiento riguroso de las mismas. Esta situación cambia con los TLCs, ya que cualquier violación a la normativa no queda impune.

En los años del presente siglo, la prioridad pasó a ser la de hacer irreversibles las reformas, en un contexto de cuestionamiento del proceso de liberalización y apertura que se hacía en la región (especialmente por los países andinos). En ese sentido, para mantener el régimen de trato nacional a la inversión extranjera, rol subsidiario y supletorio del Estado, la apertura comercial y financiera, etc., había que pagar un costo.

Los TLCs tenían capítulos laborales y medioambientales con estándares elevados que se tuvieron que suscribir, especialmente, en el caso del TLC con Estados Unidos, a través de las adendas. Esto ha llevado a no pocas dificultades, por la resistencia de diversos sectores empresariales (particularmente nacionales) a su cumplimiento.

Para actores como gremios laborales y organizaciones no-gubernamentales (ONGs), la situación ha sido inversa. Dada su debilidad interna, encontraron en esos capítulos la posibilidad de exigir estándares que no existían o no se cumplían. Al mismo tiempo, se oponían al TLC por la estrategia de desarrollo que consolidaba.

Por tanto, sostenemos que principalmente han sido factores externos, los condicionantes de la agenda (no sólo) comercial del Perú en el tema de desarrollo sostenible. Las coaliciones se formaron de manera diferenciada y antagonica: empresarios y Estado para consolidar la apertura y resistir estándares elevados hasta donde fuera posible, pero aceptados formalmente en última instancia para garantizar el TLC. Trabajadores, ONGs y productores que se oponían al TLC, pero que resaltaban las ventajas de tener estándares laborales y ambientales elevados, para sus propios intereses.

Sin embargo, la vasta informalidad existente en el mercado laboral y la predominancia de pequeñas empresas, (además de la debilidad institucional), hace de muy difícil cumplimiento lo acordado. Los gremios de estas pequeñas empresas, propiciaban normas diferenciadas (sobre todo laborales), y estaban divididos en cuanto al TLC (un sector apoyaba, en la medida que consideraba podían aumentar sus exportaciones).



En esa medida, la implementación traerá nuevos conflictos y reacomodos que presionarán en la definición de la agenda externa. El agravante es que con el pretexto de la implementación, se han dado dispositivos que no necesariamente tienen que ver con el TLC y algunos han sido cuestionados por inconstitucionales.

Ha sido un pretexto para una profundización de las reformas de los noventa, para que recursos “ociosos” (tierras comunales, de la Amazonía) puedan ser utilizados para inversión minera, forestal o de biocombustibles priorizando los derechos de los inversionistas para que no haya una situación denominada por la Presidencia de la República como de “perro del hortelano”.<sup>1</sup>

En ese paquete de medidas, están varias que afectan el tema forestal, laboral, medioambiental y de desarrollo sostenible. Comunidades de la sierra y selva, donde justamente hay economía campesina o en muchos casos familiar, han protestado enérgicamente en diferentes regiones con movilizaciones que ya han cobrado víctimas. El Congreso revisará nuevamente las leyes, y hay un tenso compás de espera para las definiciones.

El trabajo presenta en la primera sección la evolución de la política comercial y de inversión y algunas implicancias para el tema que nos ocupa. Luego, se presentan los vectores de introducción a los temas de desarrollo sostenible en la agenda comercial discutiendo algunos antecedentes de orden interno y los cambios o condicionantes que establecen los TLCs, especialmente el de Estados Unidos. Después, se discuten los problemas derivados del intento de implementación y nuevas iniciativas del gobierno, que han originado conflictos inclusive al interior del mismo Ejecutivo y cuyo desenlace definirá en última instancia las posiciones en la agenda externa. Finalmente, se hace un balance y se plantean temas que requieren mayor discusión y que no son sólo de interés nacional.

## 2. Comercio Exterior e Inversión Externa Directa en Perú

El Perú ha vivido en los últimos años grandes cambios en materia económica, exhibiendo hoy una sólida estabilidad macroeconómica. Desde el 2002 la economía peruana se encuentra en una senda de crecimiento sostenido y acelerado, que desde el 2005 muestra tasas superiores al seis por ciento y que en el 2007 y 2008 alcanzó el nueve por ciento. El ciclo expansivo se sustenta en el crecimiento acelerado de las exportaciones y en el dinámico proceso de la inversión privada.

### 2.1 Comercio Exterior

En el Perú se distinguen dos períodos claramente diferenciados en términos de política comercial: por un lado se encuentra la política comercial de industrialización por sustitución de las importaciones, y por el otro, la reforma comercial llevada a cabo en la década de 1990.

La política comercial de industrialización por sustitución de las importaciones, tenía como objetivo desarrollar la industria local a través del desarrollo del mercado interno y la reducción del nivel de dependencia económica del país con el exterior. En este contexto se dieron un conjunto de medidas que llevaron a que a fines de la década de 1980 el Perú tenga un nivel arancelario promedio de 66 por ciento y una alta dispersión reflejada en un total de 56 tasas, entre aranceles y sobretasas a la importación. Las tasas arancelarias fluctuaban entre el 10 y 84 por ciento, se prohibió la importación de 540 partidas arancelarias y se restringieron 535. Por el lado de las medidas para-arancelarias en 1987 y 1988 todas las partidas estuvieron sujetas a algún tipo de restricción para su importación como licencias o registros.

1 Alan García Pérez, “El síndrome del perro del hortelano,” *El Comercio*, Lima, 28 de octubre de 2007.

La reforma comercial de los noventa tuvo como objetivo integrar la economía doméstica a la mundial. Una de las principales medidas fue la drástica reducción de la dispersión arancelaria que permitió entre 1991 y 1998 pasar de una estructura arancelaria de 39 niveles con un promedio arancelario de 44 por ciento, a una estructura de cinco niveles con un promedio de 13.1%. Es así que se inicia de manera unilateral una agresiva política de apertura comercial. Con las últimas disposiciones asumidas el año 2007 por el gobierno en materia comercial -que decretan nuevas reducciones arancelarias y eliminan el derecho arancelario adicional de 5 por ciento – el promedio arancelario simple se sitúa hoy a un nivel de 5.8 por ciento y el efectivo a un nivel de 3 por ciento, con una dispersión de 6.2.

En materia de relaciones comerciales, el proceso de apertura se complementó con el impulso al movimiento de capitales y el libre comercio internacional, orientando la economía a la exportación y al intercambio de bienes y servicios. En este contexto el Perú promueve la suscripción de Acuerdos de Promoción Comercial, tanto a nivel multilateral como regional y bilateral.

El Perú viene desarrollando un intenso proceso de negociación de acuerdos comerciales con diversos países. La negociación más visible y significativa ha sido el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, que entrará en vigencia el 2009.<sup>2</sup> Sin embargo, este acuerdo no es el único, deben mencionarse también los TLC ya suscritos con Canadá y Singapur<sup>3</sup>, y el Protocolo de Cosecha Temprana suscrito con Tailandia.<sup>4</sup> Asimismo, el Perú acaba de concluir las negociaciones de un TLC con China<sup>5</sup> y está en negociaciones avanzadas para acuerdos similares con México, además del acuerdo entre la Unión Europea y la Comunidad Andina de naciones (CAN).<sup>6</sup> En la agenda del Ejecutivo se encuentran también, en diferentes etapas de desarrollo las negociaciones para futuros acuerdos con Corea del Sur, Japón, India, Rusia, Sudáfrica y Centroamérica.

El dinamismo de las exportaciones resulta fundamental en el rápido proceso de crecimiento que atraviesa el país. Luego de haber crecido por encima del 35 por ciento por tres años consecutivos (2004-06), durante el 2007 las exportaciones alcanzaron un nivel record de US\$27588 millones registrando un crecimiento de 16.3 por ciento respecto al año anterior. Ello es reflejo de la sólida demanda internacional que se tradujo tanto en la elevación de las cotizaciones internacionales como en el incremento de los volúmenes demandados, principalmente en los mercados en los que el país cuenta con acuerdos comerciales.

El Perú es el primer productor mundial de plata, y el primero en Latinoamérica en producción de oro, zinc, estaño y plomo. Este tipo de exportaciones tradicionales representa alrededor del 78 por ciento de los envíos totales y su crecimiento es producto del aumento en las cotizaciones. En tanto que las exportaciones no tradicionales se destacan por el incremento en sus ventas producto de la mayor penetración en los mercados. En particular sobresalen las exportaciones textiles, que entre 2003 y 2007 duplicaron sus envíos, y los productos agrícolas que han registrado tasas anuales de crecimiento de entre 20 y 30 por ciento en los últimos cuatro años.

---

2 El Tratado de Libre Comercio entre el Perú y Estados Unidos fue suscrito el 12 de abril de 2006, y enmendado el 25 de junio de 2007, y entrará en vigencia a partir del 1 de febrero de 2009. Los textos del Tratados pueden consultarse en: [www.tlcperu-euu.gob.pe](http://www.tlcperu-euu.gob.pe)

3 Los tratados de libre comercio con Canadá y Singapur fueron suscritos el 29 de mayo de 2008.

4 El Protocolo de Cosecha Temprana, suscrito el 19 de noviembre de 2005, recoge los avances logrados hasta la VII Ronda de Negociaciones para un futuro Tratado de Libre Comercio entre el Perú y el Reino de Tailandia, y tiene como objetivo adelantar los beneficios de liberalización arancelaria para el 75% del universo arancelario y la facilitación del comercio para el universo arancelario.

5 Las negociaciones para la suscripción de un Tratado de Libre comercio entre el Perú y China se cerraron el 29 de noviembre de 2008.

6 Mayores referencias sobre los textos de los tratados y el avance de las negociaciones en curso pueden consultarse en: [www.mincetur.gob.pe](http://www.mincetur.gob.pe).

En términos de mercados de destino cabe destacar el rol de Estados Unidos, mercado que demanda el 19 por ciento de las exportaciones peruanas. Otro importante mercado es el bloque asiático, donde países como China y Japón, demandan el 11 y el 8 por ciento de las exportaciones peruanas, respectivamente.<sup>7</sup>

Por su parte la estructura de las importaciones refleja el dinámico crecimiento de la inversión privada y el consumo, así como una recuperación en la actividad industrial. Destacan así las importaciones de bienes de capital, que pasaron de crecer en 7% anual (2003) a 42% (2007).

## 2.2 Inversión Extranjera Directa

Del mismo modo en el que en Perú se ejecutaron una serie de reformas orientadas a la liberalización comercial de la economía, también se hizo lo propio en materia de inversiones, estableciéndose un marco legal estable y transparente, basado en la igualdad de condiciones para inversiones extranjeras y nacionales. El marco legal peruano para el tratamiento de la inversión extranjera refleja principios internacionales en materia de inversión.

Esta política se basa en la concepción de que la inversión privada debe ser uno de los motores del desarrollo, requiriéndose para ello el concurso tanto de capitales nacionales como extranjeros. Bajo esa óptica, el trato no discriminatorio a los capitales extranjeros está garantizado en la Constitución Política del país y su normativa. La inversión extranjera puede establecerse libremente en la gran mayoría de actividades económicas, sin existir mecanismos de autorización previa ni exigirse requisitos de desempeño. Se puede comprar libremente acciones de propiedad de inversionistas nacionales y existe absoluta libertad para la transferencia de los capitales y las utilidades obtenidas.

Asimismo, el Estado garantiza al inversionista nacional o extranjero, mediante la suscripción de convenios de estabilidad jurídica, la invariabilidad de determinadas normas para el desarrollo de sus inversiones. Este es el caso de la estabilidad del régimen de impuesto a la renta, la estabilidad de las normas sobre trato no discriminatorio, sobre libre remesa de utilidades, así como la estabilidad de los regímenes de contratación que utilice la empresa en el país.<sup>8</sup>

Por otro lado, Perú se ha comprometido al uso de mecanismos alternativos de solución de controversias, como por ejemplo el arbitraje. Ello garantiza al inversionista mecanismos eficientes para la solución de eventuales controversias. Además, el Perú es adherente a la Convención Constitutiva de la Agencia Multilateral de Garantía a las Inversiones (MIGA) y a la Convención Constitutiva del Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias en Materia de Inversiones (CIADI).

Complementando el marco regulatorio interno, y con el objetivo de consolidar la política de apertura, el Perú cuenta con 32 tratados de protección de inversiones y ha concluido Tratados de Libre Comercio que incluyen capítulos de inversión.

Con la finalidad de garantizar un clima estable y previsible para la inversión, el modelo de acuerdo adoptado por Perú reconoce la aplicación del principio de trato nacional en todas las etapas de la inversión (incluyendo su establecimiento), siendo el mismo aplicable a un concepto de inversión amplio.

---

7 De acuerdo a cifras registras en Aduanas. <<http://www.aduanet.gob.pe/>>.

8 El marco jurídico sobre el tratamiento a la inversión extranjera en el Perú puede consultarse en la página web de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada en el Perú (ProInversión). <[www.proinversion.gob.pe](http://www.proinversion.gob.pe)>.

El modelo refleja un enfoque de lista negativa, donde los compromisos se aplican de manera horizontal, con excepción de unas pocas actividades donde el país salvaguarda la posibilidad de continuar aplicando restricciones que no son compatibles con los compromisos asumidos en el convenio. Asimismo, en concordancia con los compromisos establecidos a nivel de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la posición de Perú en estos acuerdos es establecer de manera expresa la prohibición de establecer requisitos de desempeño.

Los flujos de inversión privada pasaron de un nivel de US\$4 500 millones en 1991 a un nivel de US\$20.000 millones en el 2007, registrando en los últimos años tasas de crecimiento anual superiores al 20 por ciento. Por su parte, la inversión extranjera directa pasó de un promedio anual de US\$1.000 millones en los años 90 a poco más de US\$2.000 millones durante los primeros años de esta década, para luego tomar un gran dinamismo a partir de 2005, llegando a una cifra record de US\$5.343 millones el 2007. Las principales fuentes de inversión hacia el Perú son: España, el Reino Unido y Estados Unidos, países que en conjunto dan cuenta del 58.77 por ciento del stock de inversión.<sup>9</sup>

### **3. Vectores de Introducción a los Temas de Desarrollo Sostenible en la Agenda Comercial del Perú**

Como se señaló en la sección anterior, complementando las políticas de liberalización y apertura se desarrolló una política de suscripción de acuerdos comerciales regionales y TLCs que permitiera el acceso a los mercados principales y contribuyera a mejorar los estándares y regulación en disciplinas.

Si bien hay diferentes temas ambientales y de desarrollo sostenible que se han manejado en la agenda internacional a través de los compromisos y la posición negociadora en bienes y servicios ambientales, no existe una política integral en la materia y (como desarrollaremos en la sección cuarta) existen contradicciones sobre temas centrales entre diferentes ministerios e instancias estatales, y el recientemente creado Ministerio del Ambiente.

En ese sentido, a pesar de haber normativas nacionales y acuerdos internacionales adoptados unilateralmente, a diferencia de otros países, la agenda no parece estar fundamentalmente determinada por factores internos sino por los compromisos que han sido adoptados en los acuerdos Norte-Sur, especialmente en el TLC con Estados Unidos y sus adendas laborales y ambientales.

#### **3.1 Gestión Ambiental en el Perú**

En los últimos años, el Perú ha adoptado normas ambientales más estrictas a nivel nacional, debido a las nuevas exigencias mundiales y al reciente interés por el desarrollo sostenible. Si bien se hicieron avances significativos a lo largo de la década, aún existe la necesidad de consolidar normas más amplias y claras, así como la necesidad de fortalecer las instituciones encargadas de la gestión ambiental.

Se crearon numerosas instancias ambientales, y se han desarrollado y fortalecido políticas ambientales a través de cambios institucionales y en la legislación. Se incorpora en la Constitución el tema ambiental, se generan diversas leyes ambientales y se impulsan procesos preventivos a través de sistemas de evaluación de impacto ambiental.

---

<sup>9</sup> Agencia de Promoción de la Inversión Privada en el Perú (ProInversión), 2008. <[www.proinversion.gob.pe](http://www.proinversion.gob.pe)>

Asimismo, el número de acuerdos ambientales internacionales y regionales ha aumentado en los últimos años, habiéndose suscrito una serie de acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (AMUMAS) los cuales contienen medidas, relacionadas con el comercio, orientadas a proteger la fauna, la flora y el medio ambiente.

De este modo, durante las últimas décadas el Perú realizó avances significativos en gestión ambiental, tales como: establecer el marco legal e institucional, implementar reformas legales y promover iniciativas e instrumentos políticos. A pesar de esto, el país todavía enfrenta muchos retos en la materia.

El cuidado y manejo del medio ambiente en el Perú es un tema reciente, el cual surge luego de la suscripción de la Declaración de Río de Janeiro en 1992, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. En esta Conferencia, la preocupación global hacia América Latina se basó en el reto de hacer de esta región un polo de conservación natural, debido a su variado ecosistema que contribuye a mantener el equilibrio ecológico mundial. Es a partir de dicho evento, que en el país se inició un proceso para la construcción de un marco legal y normativo que tiene como objetivos conciliar el crecimiento económico, la protección del medio ambiente y la biodiversidad del Perú.

El marco de la gestión ambiental ha evolucionado en el Perú durante los últimos veinte años hacia un sistema institucional complejo. Los hitos claves de la historia de la gestión ambiental del Perú son los siguientes: (i) la promulgación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales en 1990; (ii) el desarrollo de organismos ambientales sectoriales iniciado por el sector minero y de la energía en 1993; (iii) la creación del INRENA en 1993; (iv) la constitución del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) en 1994, que actúa como agencia ambiental nacional; (v) la promulgación de la Ley General del Ambiente en octubre de 2005; y (vi) la creación de Ministerio del Ambiente, en mayo de 2008.

Ello ha contribuido, en algunos casos, a lograr mejoras concretas en materia de calidad ambiental, como la eliminación gradual de la gasolina con plomo en 2005.

En el siguiente cuadro, se aprecia las principales normas de carácter horizontal adoptadas sobre el tema ambiental desde los años noventa, algunas de las cuales han sido modificadas en vista de la implementación del TLC.

La Constitución de la República, aprobada en 1993, incorpora la noción de conservación y cuidado del medio ambiente y de la ecología. Consagra el derecho al ambiente sano como uno de los derechos fundamentales de la persona humana (Artículo 2.22). Se establecen además, los siguientes funciones del Estado relacionados con el desarrollo sostenible: a) determinación de la Política Nacional del Ambiente y promoción del uso sostenible de los recursos naturales; b) promoción de la conservación de la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas; y c) promoción del desarrollo sostenible de la Amazonía.

Un primer paso en materia ambiental fue la aprobación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CMA) mediante Decreto Legislativo N° 613 el 7 de setiembre de 1990. El CMA se orientó a la protección del medio ambiente, incluyendo la conservación de los recursos naturales (artículos 113 y 114). Un aspecto importante, fue la introducción de instrumentos de gestión ambiental orientados al control y prevención de la contaminación en actividades económicas altamente contaminantes (particularmente del sector hidrocarburos y minería). Es así que se establece, para la ejecución de nuevos proyectos, la obligatoriedad de la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA).

**Cuadro 1: Evolución de la Gestión Ambiental en el Perú**

1990	Promulgación del Código del Ambiente y de los Recursos Naturales
1991	Marco legal y político para la creación de incentivos a la inversión privada. Marco legal para el crecimiento de la inversión privada
1992	Informe del Perú para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible. Estrategia Nacional de Conservación. Creación del Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado (PROFONANPE).
1993	Creación del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA)
1994	Creación del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM).
1996	Desarrollo del Plan de Reforzamiento Institucional
1996-1997	Diseño y aprobación del marco legal sobre recursos naturales: – Ley Orgánica para la Utilización de los Recursos Naturales – Ley para la Conservación y Utilización Sostenible de la Biodiversidad – Ley de Áreas Naturales Protegidas. Inicio del diálogo ecológico y presentación del Plan Ambiental Nacional. Creación del Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA).
2000	Diseño y aprobación de los criterios políticos y fiscales forestales. Diálogo ecológico regional.
2001	Aprobación de la Ley del Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental y la Ley de Residuos Sólidos.
2002	Aprobación de la Ley de Desarrollo Forestal.
2004	Promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA). Sistemas regionales y locales para la gestión ambiental. Presentación del Proyecto de Ley General del Ambiente.
2005	Eliminación progresiva de la gasolina con plomo. Aprobación del Plan Nacional Ambiental 2005-2007. Aprobación de la Ley General del Ambiente.
2008	Aprobación de la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente
Tomado de Perú: La oportunidad de un país diferente. Banco Mundial. Octubre 2006.	

Asimismo, se dieron una serie de leyes y normas que contiene objetivos de calidad ambiental, y de manejo y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente. Las normas de calidad ambiental establecen un conjunto de condiciones ambientales, entendidas como los niveles aceptables que deben cumplirse para asegurar la protección ambiental y la salud de la población en un territorio dado.

Del mismo modo, se impulsaron procesos preventivos a través de sistemas de evaluación de impacto ambiental. Es así que todo proyecto de inversión o actividad que pueda impactar sobre el medio ambiente es revisado según estándares determinados antes de su aprobación y puesta en marcha. Otro instrumento importante han sido los Planes de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), que tienen el fin de adecuar las operaciones de las industrias o actividades a los estándares ambientales definidos en la normativa nacional.

En relación a la institucionalidad del sector, uno de las normas de mayor importancia, fue el Decreto Legislativo N° 757 de 1991, mediante el cual se vincula la gestión pública ambiental con la promoción

de la inversión. Dicha norma busca otorgar seguridad jurídica a los inversionistas e incentivar un modelo de desarrollo que armonice la inversión productiva con la conservación del medio ambiente.

El Decreto N° 757, en su Título VI sobre seguridad jurídica en la conservación del medio ambiente, asigna la regulación ambiental a los Ministerios considerando las actividades principales de las empresas. De este modo, formalizó la sectorialización administrativa de la gestión ambiental. Establece que la autoridad sectorial determinará las actividades que puedan exceder los estándares tolerables de contaminación o deterioro del medio ambiente, de tal modo que requerirán necesariamente la elaboración de estudios de impacto ambiental antes del desarrollo de determinada actividad. Cabe mencionar, que los EIA son presentados ante la autoridad sectorial competente para el registro correspondiente, estando a cargo de los ejecutores de las actividades o proyectos cuyo desarrollo se requieran.

A pesar de estos progresos, hay que destacar que las preocupaciones ambientales han sido, en general, poco prioritarias para los diferentes gobiernos, como lo revela el importe del gasto público total asignado al sector ambiental; y que existen muchas dificultades para asegurar que las instituciones existentes puedan resolver de un modo eficiente la degradación ambiental.

Durante este periodo, y sobre todo desde la década de 1990, cuando se promulgaron muchas de las leyes ambientales, la preocupación por el ambiente se ha incorporado gradualmente a los planes de los gobiernos. Las prioridades ambientales, sin embargo, han sido impulsadas más por los planes de la comunidad de donantes (multilaterales, bilaterales, ONG y fundaciones), las iniciativas autónomas y los grandes proyectos (por consideraciones prácticas). El resultado ha sido un plan caracterizado por la conservación de la biodiversidad, la silvicultura y el cambio climático, que ha proporcionado importantes dividendos.

Así, por ejemplo, el Estado ha ampliado el sistema de áreas protegidas y ha mantenido la tasa anual de deforestación. Asimismo, el Perú se ha convertido en un participante activo en el debate sobre el cambio climático y está comprometido en la promoción de proyectos relacionados con el desarrollo.

En 1994, se creó el CONAM, como la autoridad ambiental nacional y organismo rector de la política nacional del ambiente, teniendo como funciones el planificar, promover, coordinar, controlar y velar por el ambiente y el patrimonio natural de la Nación. El CONAM, estaba adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros y mantenía una relación estrecha con las unidades ambientales de todas las entidades públicas con competencias ambientales. Esto incluía no sólo al gobierno nacional, sino también a los gobiernos regionales y locales.

El CONAM identificó los puntos críticos en el tema medioambiental, a partir de los cuales definió 4 frentes de trabajo: la utilización sostenible de los recursos naturales (estructurados en el frente verde), el fomento y control de la calidad ambiental (conocido como frente marrón) y el proceso de educación y sensibilización de la población (frente azul).

Como parte de los compromisos asumidos para la implementación del TLC con Estados Unidos, recientemente se ha buscado centralizar las instituciones ubicadas en diferentes niveles del Estado, para tener una política integral en el tema medio ambiental. Esto generó la creación del Ministerio del Ambiente en mayo de 2008.

## Cuadro 2: Frentes Ambientales

Como parte de la agenda ambiental nacional, en el Perú se han establecido diferentes frentes de acción identificados con los colores verde, marrón, azul y dorado, de acuerdo a su campo de acción.

El *Frente Verde* se orienta a las acciones vinculadas con la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales, teniendo presente que el Perú es uno de los países con mayor biodiversidad del planeta. En tal contexto, se propone, entre otros objetivos, cumplir con los programas nacionales sobre agrodiversidad y biocomercio, y contar con un marco institucional de acceso y distribución de los beneficios para el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad. Ello supone, además del cumplimiento de las disposiciones legales internas, aceptar los compromisos internacionales en esta materia. Algunos de tales compromisos adoptados por el Perú figuran, como en el caso de los Estados Unidos de América, en el reciente aprobado Acuerdo de Promoción Comercial.

*Frente Marrón* se refiere a la calidad y la salud ambiental. En este ámbito el objetivo principal se refiere a la mejora de la calidad del aire y, por tanto, de la descontaminación. Igualmente se considera dentro de este frente al manejo de residuos sólidos y de sustancias peligrosas.

El propósito es alcanzar una producción más limpia, lo cual involucra a los sectores de alta tecnología y fuerte concentración de capital, así como a la micro y pequeña empresas, que constituyen el universo más importante del sector privado.

Otro ámbito de acción corresponde al área de la educación, la conciencia y la cultura ambiental que se denomina *Frente Azul*. En tal materia el Perú ha cumplido con los compromisos establecidos en el marco de la UNESCO en el año 2005, al iniciarse la década de la educación para el desarrollo sostenible. En el Perú se han establecido estrategias nacionales para promover la ciudadanía ambiental y lograr que los mecanismos de participación de la sociedad civil se orienten a conseguir resultados permanentes y concretos en materia de protección del medio ambiente.

El *Frente Dorado* se vincula con el comercio y el turismo, y su impacto en el medio ambiente. En tales aspectos, el Perú ha logrado avances importantes en materia de comercio sostenible.

También ha desarrollado políticas concretas en materia de turismo sostenible y ha asumido una posición de liderazgo dentro de marco de la Organización Mundial de Comercio en lo que respecta a los servicios ambientales.

El Decreto Legislativo N° 1013 del 14 mayo de 2008 crea el nuevo Ministerio de Ambiente y dispone que éste tenga dos viceministerios, uno de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales y otro de Gestión Ambiental, además de una comisión consultiva y otra multisectorial ambiental. El Decreto establece también dos organismos: de Evaluación y Fiscalización Ambiental, y el Servicios Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, que se fusionará con la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del INRENA, precisando que ambas entidades quedan adscritas al nuevo ministerio. Este nuevo portafolio contará con un organismo evaluador y fiscalizador del ambiente. Vale decir que participe de todas estas actividades: minería, pesquera y agrícola.

En general, la creación del Ministerio del Medio Ambiente ha supuesto la modificación de la estructura del Poder Ejecutivo, y la reestructuración de todo el Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

El Ministro del Ambiente ha sido claro al reiterar que su portafolio no busca impedir ni dificultar la inversión y el desarrollo económico. Su labor se mueve más bien en dos frentes:

- La proyección internacional en el siglo XXI respecto del cambio climático, la protección de bosques, la biodiversidad, el Protocolo de Kioto y los problemas globales, que pueden ser oportunidades para atraer inversiones de capital hacia el Perú.



- El frente interno, que tendrá la misión de revertir los procesos negativos que están en este momento afectando la gestión ambiental en el Perú<sup>10</sup>.

### **Cuadro 3: Decreto Legislativo 1013 por el cual se crea el Ministerio del Ambiente**

Organismo cuya función general es diseñar, establecer, ejecutar y supervisar la política nacional y sectorial ambiental, asumiendo la rectoría con respecto a ella.

- Conformación de un Tribunal de Solución de Controversias Ambientales.
- Conformación de Comisiones Multisectorial y Consultiva Ambiental.
- Adscripción del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI) y del Instituto Geofísico Nacional.
- Creación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).
- Creación del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
- Fusión del CONAM y de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del INRENA.

#### **Objetivos:**

- Implementar el mandato constitucional referido al uso sostenible de los recursos naturales; la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas; y el desarrollo sostenible de la Amazonía.
- Prevenir la degradación del ambiente y de los recursos naturales, y revertir los procesos negativos que les afecten.
- Garantizar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones para el desarrollo sostenible.
- Contribuir a la competitividad del país a través de un desempeño ambiental eficiente.
- Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales.

#### **Funciones específicas:**

- Ejecutar y supervisar la implementación de la Política Nacional del Ambiente.
- Otorgar y reconocer derechos a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones,
- Operatividad del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y el adecuado funcionamiento de los instrumentos de gestión ambiental.
- Política, criterios y procedimientos para el Ordenamiento Territorial Ambiental.
- Dirigir el proceso de elaboración y revisión de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y Límites Máximos Permisibles (LMP);
- Dirigir el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental y aprobar los Estudios Ambientales Estratégicos
- Dirigir el Sistema Nacional de Información Ambiental,
- Planes de descontaminación y recuperación de ambientes degradados.
- Política sobre Áreas Naturales Protegidas, y aprobar el Plan Director del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE).
- Presidir las Comisiones Nacionales relacionadas con la implementación y cumplimiento de los Acuerdos ambientales internacionales.
- Supervisar y sancionar el cumplimiento en cuanto a la gestión de todo tipo de residuos sólidos, al control y reuso de los efluentes líquidos, y de la contaminación del aire.

<sup>10</sup> Interforum Fondo de Proyectos. “Peru Now – Perú Ahora in & out Focus on Investment”. Lima. Abril 2008.

El tema más conflictivo es el de biodiversidad (y protección de bosques), ya que otras instancias del estado no comparten esta visión. De otro lado, los objetivos del ministerio de buscar competitividad con desempeño ambiental eficiente, e incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales, pueden entrar en conflicto con la prioridad del Estado de atracción de inversión extranjera como pilar central de la estrategia de desarrollo. De hecho, ya hay varios problemas sectoriales y regionales en ese sentido.

## 3.2 Normativa en la Comunidad Andina y suscripción de AMUMAS

El Perú, ha participado activamente en la suscripción de los diversos AMUMA y en su calidad de miembro de la Comunidad Andina, ha adoptado una serie de compromisos en materia ambiental.

### 3.2.1 Normativa en la Comunidad Andina

En el marco de la Comunidad Andina de Naciones se han identificados como prioritarios en la agenda comunitaria el tema social, ambiental, la cooperación política, las relaciones externas, el desarrollo productivo y comercial, y la gestión y fortalecimiento institucional. En ese sentido se han adoptado dentro de la normativa jurídica comunitaria una serie de Decisiones, las cuales tienen carácter supranacional, es decir, que prevalecen sobre normas nacionales.

#### 3.2.1.1 Laboral

En lo que respecta al tema laboral, con miras a lograr una participación más efectiva de los Ministros de Trabajo en la construcción de la dimensión socio-laboral del proceso andino de integración se creó en el 2000 el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la Comunidad Andina.

La dimensión socio-laboral comunitaria, puede visualizarse en tres grandes frentes: el Protocolo Sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez<sup>11</sup> y la plena operatividad del Observatorio Laboral Andino, el Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) y los Instrumentos socio-laborales de la Comunidad Andina.<sup>12</sup>

#### 3.2.1.2 El Convenio Simón Rodríguez

Este Convenio (cuyo Protocolo Sustitutorio aún está en la fase de ratificación) es el Foro de Debate, Participación y Coordinación para los temas socio-laborales de la Comunidad Andina, siendo sus objetivos: proponer y debatir iniciativas en los temas vinculados al ámbito socio-laboral que signifiquen un aporte efectivo al desarrollo de la Agenda Social de la Comunidad Andina, definir y coordinar las políticas socio-laborales comunitarias y proponer y diseñar acciones de cooperación y coordinación entre los Países Miembros en la temática socio-laboral andina.

---

11 Los textos originales del Convenio Simón Rodríguez fueron sustituidos el año 2001 a través de la suscripción del Protocolo Sustitutorio, mismo que entrará en vigencia luego de que todos los Países Miembros de la Comunidad Andina hayan efectuado el depósito del instrumento de ratificación ante la Secretaría General de la Comunidad Andina.

12 Guido Mendoza Fantinato, "La importancia de los derechos laborales para los trabajadores y las trabajadoras en el marco de la integración andina," *Presentación en el seminario subregional: En el marco del Proceso de Integración Andina: por una igualdad de oportunidades y equidad de género para trabajadoras y trabajadores*, Lima, 6 de noviembre de 2007.

El tratamiento de la temática socio-laboral al interior de la Comunidad Andina es de carácter tripartito y paritario (presencia del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo y de los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos). Así, la definición de las políticas socio-laborales a nivel comunitario deben contar con un consenso mínimo e indispensable de los tres sectores involucrados.

### **3.2.1.3 Plan Integrado de Desarrollo Social**

El PIDS tiene como objetivo encauzar las acciones de alcance subregional que enriquezcan y complementen las políticas nacionales de superación de la pobreza, inequidad y exclusión social, orientadas al cumplimiento de las metas del Milenio. A través del PIDS no se busca paliar las consecuencias y manifestaciones de la pobreza, sino apuntar a los factores determinantes de la misma. En ese sentido, el ámbito de acción del PIDS incluye acciones en salud, educación, cultura de la integración, desarrollo regional, cohesión social y generación de empleo productivo.

Sobre este último aspecto, la estrategia andina para fomentar el empleo y mejorar su calidad consta de 4 pilares: Formación y Capacitación Laboral, Promoción del Empleo, Prevención del trabajo infantil, erradicación de sus peores formas y protección de los trabajadores adolescentes, y Protección de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores.

### **3.2.1.4 Instrumentos Socio-laborales**

Al interior de la CAN son tres los instrumentos socio-laborales que posibilitan la libre circulación y establecimiento de los trabajadores migrantes andinos en el espacio comunitario: el Instrumento Andino de Migración Laboral (Decisión 545, junio 2003), el Instrumento Andino de Seguridad Social (Decisión 583, mayo 2004), y el Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo (Decisión 584, mayo 2004).

El Instrumento Andino de Migración Laboral - IAML, tiene como objetivo establecer normas que permitan la gradual libre circulación y permanencia de los nacionales andinos en la subregión con fines laborales bajo relación de dependencia. A través de esta Decisión se establece la creación de Oficinas Migración Laboral para ejecutar política migratoria. Ámbito de trabajadores migrantes cubierto por el IAML incluye trabajadores con desplazamiento individual, trabajadores de empresa, trabajadores de temporada y trabajadores fronterizos.

A ellos, se deben reconocer y asegurar los siguientes derechos:

- Igualdad de trato y de oportunidades a todos los trabajadores migrantes andinos en el espacio comunitario
- Derecho a sindicalización y negociación colectiva de conformidad legislaciones nacionales y convenios
- Protección de la familia del trabajador
- Libertad de transferencia de fondos provenientes de su trabajo, así como de sumas por obligaciones alimentarias
- Imposición de tributos en país donde se genera la renta

- Acceso a instancias administrativas y judiciales para defender sus derechos
- Acceso a sistemas de seguridad social según normativa comunitaria vigente y derecho a pago de prestaciones sociales según legislación de país de inmigración
- No discriminación por razones de nacionalidad, raza, sexo, credo, condición social u orientación sexual.

El Instrumento Andino de Seguridad Social (IASS), aprobado por Decisión 583 (mayo 2004). Tiene como objetivos: garantizar a los migrantes laborales y sus beneficiarios a el derecho a percibir las prestaciones de seguridad social durante su residencia en otro País Miembro; garantizar a los migrantes laborales la conservación de los derechos adquiridos y la continuidad entre las afiliaciones a los sistemas de seguridad social de los países miembros; y reconocer el derecho a percibir las prestaciones sanitarias y económicas que correspondan, durante la residencia o estada del migrante laboral y sus beneficiarios en territorio de otro país miembro, conforme legislación país receptor.

Por último, el Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo - IASST, aprobado por Decisión 584 (mayo 2004) y reglamentado mediante Resolución 957 (setiembre 2005). Promueve y regula acciones que se deben desarrollar en los centros de trabajo de los Países Miembros para disminuir o eliminar los daños a la salud del trabajador, mediante medidas de control y prevención de riesgos derivados del trabajo. Los países miembros deberán implementar o perfeccionar sus sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo y adoptar políticas concertadas de prevención entre Estado, empleadores y trabajadores. El IASST se aplica a todas las ramas de actividad económica y a todos los trabajadores. Cualquier país miembro podrá excluir parcial o totalmente de su aplicación a ciertas ramas de actividad económica o a categorías limitadas de trabajadores.

### **3.2.1.5 Medio Ambiente**

Si bien aún no se ha desarrollado alguna Decisión andina que regule de forma específica los temas de calidad ambiental en la región, en los últimos años se han desarrollado una serie de iniciativas orientadas a mejorar la capacidad de gestión en materia ambiental e incorporar los conceptos de desarrollo sustentable dentro de las políticas sectoriales. Asimismo, cabe resaltar la suscripción de una serie de Decisiones en los últimos años que incorporan los temas ambientales y la preocupación por el desarrollo sostenible.

El primer esfuerzo colectivo para concertar políticas comunitarias de gestión ambiental y desarrollo sostenible fueron los “Lineamientos para la gestión ambiental y el desarrollo sostenible en la Comunidad Andina”, aprobados en julio del 2001 por el Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM). Estos lineamientos tienen como prioridad el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas, el acceso al agua potable, el manejo integrado de los recursos hídricos, enfrentar los efectos del cambio climático y la prevención de desastres naturales. Teniendo en cuenta estas prioridades, los países andinos actúan conjuntamente en tres frentes: la Estrategia Regional de Biodiversidad, la Gestión Ambiental, y el Comercio para el Desarrollo Sostenible.

**Cuadro 4: Normas Comunitarias Andinas en materia Ambiental**

Normas Comunitarias Andinas en materia Ambiental	Objetivo
Decisión 596: Creación del Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Comunidad Andina (2004)	Coordinar los compromisos y acciones conjuntas al más alto nivel político sectorial dada la importancia que ha adquirido la gestión ambiental en la agenda de la CAN
Decisión 523 :Estrategia Regional de Biodiversidad (2002)	Identificar acciones conjuntas de conservación y uso sostenible de la biodiversidad en las áreas donde los países puedan aprovechar sus ventajas comparativas
Decisión 436: Registro y Control de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola (1998)	Alcanzar un mayor grado de seguridad alimentaria subregional, mediante el incremento de la producción de los alimentos básicos y de los niveles de productividad
Decisión 435: Creación del Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM) (1998)	Tomar acciones conjuntas para preservar y usar sosteniblemente el patrimonio estratégico de los Países Miembros, incorporando la dimensión ambiental en las políticas sociales y económicas.
Decisión 391: Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos (1996)	Preservación y uso sostenible del gran patrimonio biológico y genético andino, así como los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas sobre este patrimonio
Decisión 345: Régimen de Protección de los Derechos de los Obtentores de Variedades Vegetales (1993)	Reconocer y garantizar la protección de los derechos del obtentor de nuevas variedades vegetales mediante el otorgamiento de un Certificado de Obtentor; fomentar las actividades de investigación y las actividades de transferencia de tecnología.
Decisión 182: Sistema Andino "José Celestino Mutis" sobre Agricultura, Seguridad Alimentaria y Conservación Ambiental (1983)	Buscar seguridad alimentaria armonizando el uso agropecuario y la preservación ambiental. Fomentar investigación ambiental, uso racional de los recursos y medidas conservacionistas.

Fuente: Elaboración propia en base a la Secretaría General de la CAN

### 3.2.1.6 Estrategia Regional de Biodiversidad

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó en julio del 2002, a través de la Decisión 523, la Estrategia Regional de Biodiversidad (ERB)<sup>13</sup> de la CAN, con el objetivo de contribuir al desarrollo regional sostenible a partir de los recursos naturales de la subregión y a la concertación de posiciones conjuntas ante los diversos foros internacionales de negociación. La ERB se desarrolla en el marco de los principios contenidos en el Convenio de Diversidad Biológica, en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo y en la Normativa Comunitaria Andina.

13 Secretaría General de la CAN. Decisión 523: Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino. Anexo. 2002.

Tomando en cuenta el alto porcentaje que representan los andinos dentro de la biodiversidad mundial, el interés general de la ERB es identificar y acordar acciones prioritarias conjuntas de conservación y uso sostenible de los componentes de la biodiversidad en los rubros donde los países andinos puedan aprovechar sus ventajas comparativas.

Los objetivos específicos de la ERB son: 1) conservar y usar sosteniblemente ecosistemas, especies y recursos genéticos *in situ*, con acciones complementarias *ex situ*; 2) distribuir beneficios en forma equitativa; 3) proteger y fortalecer los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas; 4) desarrollar conocimientos científicos, innovaciones y tecnologías para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, previniendo y minimizando los riesgos en el ambiente y la salud humana; 5) lograr que las políticas sectoriales y los proyectos de desarrollo con impacto subregional, incorporen la conservación y uso sostenible de la biodiversidad; y 6) desarrollar la capacidad de negociación internacional en materia de conservación y uso sostenible de la biodiversidad en la Comunidad Andina.

Se aspira que la ERB se convierta en la plataforma subregional que canalice los esfuerzos y financiamiento para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad. Actualmente, bajo la dirección del CAAAM, se viene trabajando en un plan de acción para la implementación de proyectos comunes e iniciativas que aseguren la puesta en marcha de esta estrategia, así como la búsqueda de fuentes de financiamiento para su implementación. Hasta el momento se han elaborado pocos proyectos para la implementación de esta estrategia, entre los que destacan el Proyecto Especial de Apoyo a negociaciones de los países andinos y el Programa Andino de Biocomercio.

### **3.2.1.7 Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible**

A fin de concretar la agenda comunitaria sobre desarrollo sostenible y gestión ambiental que contribuya a la profundización y perfeccionamiento del proceso de integración andino, en el 2003 los Ministros de Ambiente de la CAN aprobaron el Plan Andino para el seguimiento de la Cumbre de Desarrollo Sostenible (Johannesburgo). Este Plan, establece acciones específicas de gestión ambiental en tres temas prioritarios: Cambio Climático, Agua y Saneamiento, y Biodiversidad.

En cuanto al cambio climático, los objetivos prioritarios son: 1) promover y facilitar la ejecución de proyectos bajo el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) del Protocolo de Kioto; 2) desarrollo de proyectos regionales que promuevan el uso de energías renovables; 3) fortalecer las capacidades de la subregión orientadas a la mitigación y adecuada adaptación al cambio climático; y 4) desarrollar el componente ambiental de la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres Naturales.

Sobre el Agua y Saneamiento, las acciones específicas son: 1) propiciar la gestión sostenible de los recursos hídricos en la subregión; 2) difundir el reconocimiento del recurso hídrico como motor del desarrollo económico y social; y 3) promover el mejoramiento de los servicios de agua potable y saneamiento con énfasis en zonas urbano marginales y rurales.

Finalmente, las acciones impulsadas para la gestión de la biodiversidad son: 1) aumentar y compartir a nivel andino el conocimiento que se tiene sobre la biodiversidad; 2) apoyar las iniciativas de Biocomercio; 3) apoyar el desarrollo de mecanismos que garanticen una distribución justa a partir del uso sostenible de la biodiversidad.

Dado el estado actual de las negociaciones comerciales internacionales, la CAN se ha visto en la necesidad de hacer un análisis más profundo acerca de la relación entre el comercio y el medio ambiente.

Por ello, los Países Miembros han convenido en la necesidad de establecer un diálogo fructífero con las autoridades comerciales y ambientales, de manera de concretar una relación de mutuo beneficio en la cual se apoyen los objetivos del desarrollo sostenible.

### 3.2.2 Suscripción de AMUMAS

El Perú, ha participado activamente en la suscripción de los diversos AMUMA, se ha suscrito el Convenio de Viena, el Protocolo de Montreal, el Convenio de Basilea (sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto.

**Cuadro 5: Tratados Internacionales Ambientales**

Convenio	Aprobado Perú	Ratificación
<b>Tratados sobre flora y fauna</b>		
Convención internacional de protección fitosanitaria.	D.L. Nº 21175, 10 / junio / 1975	10-Jun-75
Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas, Ramsar.	R.L. Nº 25353, 23 / noviembre / 1991	12-Dic-91
Protocolo modificadorio a la convención sobre los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas.	R.L. Nº 25353, 23 / noviembre / 1991	12-Dic-91
Convención para el comercio internacional de las especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES).	D.L. Nº 21080, 21 / enero / 1975	18-Jun-75
Convención para la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, Convención de Bonn.	D.S. Nº 002-97-RE, 28 / enero / 1997	20-Feb-97
Convención sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos.	R.L. Nº 25019, 11 / abril / 1989	15-May-89
Protocolo sobre la protección del medio ambiente del tratado antártico.	D.L. Nº 25950, 07 / diciembre / 1992	04-Ene-93
Convenio internacional de las maderas tropicales.	R.L. Nº 26515, 04 / agosto / 1995	03-Sep-95
Convenio marco de las naciones unidas sobre la diversidad biológica.	R.L. Nº 26181, 30 / abril / 1993	24-May-93
Convención para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural.	R.L. Nº 23349, 21 / diciembre / 1981	05-Feb-82
Convención interamericana para la protección y conservación de las tortugas marinas.	R.L. Nº 27174, 10 / setiembre / 1999	10-Nov-99
Convenio y establecimiento de la red internacional del bambú y el rattán, INBAR.	Pekín, 07 / noviembre / 1997	07-Nov-97
Convenio internacional para la reglamentación de la caza de la ballena.	D.L. Nº 22375, 05 / diciembre / 1978	26-Dic-78

Convenio	Aprobado Perú:	Ratificación:
<b>Tratados sobre la atmosfera</b>		
Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono.	R.L. Nº 24931, 25 / octubre / 1988	29-Dic-88
Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono y su enmienda de Londres.	R.L. Nº 26178, 26 / marzo / 1993	30-Mar-93
Convenio marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático.	R.L. Nº 26185, 10 / mayo / 1993	24-May-93
Protocolo de Kioto de la convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático.	Kioto, 11 / diciembre / 1997	24-Jun-05
Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación en particular en África.	R.L. Nº 26536, 02 / octubre / 1995	26-Oct-95
<b>Tratados sobre sustancias peligrosas</b>		
Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques, MARPOL 1973.	D.L. Nº 22703, 25 / setiembre / 1979	07-Nov-79
Convenio internacional sobre responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos.	R.S. Nº 0622, 15 / diciembre / 1986	19-Ene-87
Protocolo correspondiente al convenio internacional sobre responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos.	R.S. Nº 0622, 15 / diciembre / 1986	15-Dic-86
Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos tóxicos peligrosos y su eliminación.	R.L. Nº 26234, 19 / octubre / 1993	28-Oct-93
<b>Tratados sobre armas nucleares y biológicas</b>		
Protocolo relativo a la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos, Protocolo de Ginebra de 1925.	D.L. Nº 22298, 03 / octubre / 1978	21-May-85
Tratado sobre la no proliferación de armas nucleares.	D.L. Nº 18133, 03 / febrero / 1970	06-Feb-70
Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción.	D.L. Nº 22299, 03 / octubre / 1978	21-May-85
<b>Tratados sobre medio ambiente y desarrollo</b>		
Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre incluso la luna y otros cuerpos celestes, Tratado Espacial.	D.L. Nº 22419, 16 / enero / 1979	13-Feb-79

Fuente: OMC., CONAM y Perú Ecológico ([www.peruecologico.com](http://www.peruecologico.com))



Estos acuerdos de carácter mundial, tienen que ver principalmente con la biodiversidad, la contaminación y el desarrollo sostenible. En relación con los problemas de la sostenibilidad, es particularmente importante la adopción de lineamientos específicos a escala global para enfrentar la vulnerabilidad ambiental. En el campo de la biodiversidad, los acuerdos recientes reflejan la creciente preocupación regional por usar adecuadamente su riqueza biológica, incluyendo los recursos genéticos.

### 3.3 Condicionamientos externos

Independientemente de la política unilateral de liberalización y apertura del Perú, y los compromisos que fue adoptando desde la década del noventa, ha habido condicionamientos externos decisivos.

Es el caso de la Unión Europea, hay una condicionalidad que se explicita en los tratados internacionales y compromisos que el país debe adoptar para poder ser beneficiario del sistema generalizado de preferencias (SGP)-Plus. Pero, los compromisos más profundos son aquellos correspondientes a los capítulos correspondientes del TLC con Estados Unidos, especialmente las adendas laboral y medioambiental que completaron el acuerdo, y que han servido de base para la negociación de otros TLCs como con Canadá.

#### 3.3.1 El SGP-Plus

El SGP-Plus es un sistema de preferencias unilaterales por parte de la Unión Europea, que están sujetas a dos criterios de elegibilidad que deben ser cumplidos únicamente por los beneficiarios:<sup>14</sup> 1) la ratificación e implementación de un serie de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, derechos laborales, medio ambiente, drogas y corrupción; y 2) la calificación como economía vulnerable con base en indicadores previamente definidos.

De este modo, en el marco del SGP-Plus la Unión Europea ha condicionado a los países beneficiarios a cumplir con una serie de principios tanto laborales como ambientales, con el fin de fomentar una mejora en las condiciones de trabajo y de vida en tales países.

Cabe mencionar que el SGP-Plus estará vigente hasta el año 2011<sup>15</sup>. Para esa fecha, se espera haber concluido con las negociaciones del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, dentro del cual se establecerá el marco jurídico necesario para las relaciones políticas, comerciales y de cooperación entre la Unión Europea y los países andinos.

Tal como se aprecia, los distintos convenios incluidos en la condicionalidad engloban una serie de temas laborales de especial importancia para el Perú. En primer lugar, se busca eliminar cualquier tipo de discriminación laboral, así como fomentar el respeto a los derechos básicos de los trabajadores, como son el derecho a la seguridad e higiene en el trabajo, a la sindicación y negociación colectiva, y al descanso, a la huelga, entre otros.

Un aspecto importante dentro del Acuerdo de Asociación que los países andinos suscriban con la Unión Europea, es consolidar aquellos principios laborales y sobre el respeto de los derechos humanos incluidos en el SGP-Plus, en particular en lo referente a los derechos de sindicalización y no discriminación laboral.

<sup>14</sup> Los países que pueden acogerse al SGP-Plus son: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Georgia, Guatemala, Honduras, Sri Lanka, Moldova, Mongolia, Nicaragua, Panamá, Perú, El Salvador y Venezuela; en principio, esta lista será fija el 31 de diciembre de 2008.

<sup>15</sup> Mediante Reglamento (CE) N° 732/2008 del Consejo de 22 de julio de 2008, se aprobó la renovación del sistema de preferencias arancelarias generalizadas para el período del 1 de enero de 2009 al 31 de diciembre de 2011.

**Cuadro 6: Convenios Obligatorios a ser Suscritos Bajo el SGP Plus****Convenios de la ONU y la OIT a los Derechos Humanos y de los Trabajadores**

- 1 Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos
- 2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- 3 Convención Internacional sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
- 4 Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
- 5 Convenio para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes
- 6 Convención sobre los derechos del Niño
- 7 Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio
- 8 Convenio relativo a la edad mínima de admisión al empleo (OIT N° 138)
- 9 Convenio relativo a la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (OIT N° 182)
- 10 Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (OIT N° 105)
- 11 Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio (OIT N° 29)
- 12 Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (OIT N° 100)
- 13 Convenio relativo a la discriminación en la materia de empleo y ocupación (OIT N° 111)
- 14 Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (OIT N° 87)
- 15 Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva (OIT N° 98)
- 16 Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid

**Convenios Referentes al Medio Ambiente y los Principios de Gobernanza**

- 17 Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono
- 18 Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y sus eliminación
- 19 Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes
- 20 Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
- 21 Convenio sobre la Diversidad Biológica
- 22 Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología
- 23 Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
- 24 Convención única de las Naciones Unidas sobre estupefacientes (1961)
- 25 Convención única de las Naciones Unidas sobre sustancias psicotrópicas (1971)
- 26 Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (1988)
- 27 Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.

**3.3.2 TLC Perú-Estados Unidos**

El Tratado de Libre Comercio entre el Perú y Estados Unidos fue suscrito el 12 de abril de 2006, y enmendado el 25 de junio de 2007, y entrará en vigencia a partir del 1 de febrero de 2009.<sup>16</sup> El capítulo sobre medio ambiente en el TLC, no busca elevar los estándares ambientales existentes dentro de la

<sup>16</sup> Los textos del Tratados pueden consultarse en: <[www.tlcperu-eeuu.gob.pe](http://www.tlcperu-eeuu.gob.pe)>.

normativa interna (a diferencia de otros capítulos en los que se busca aumentar los niveles de protección, como es el caso del capítulo sobre propiedad intelectual). Queda claro el reconocimiento de los derechos de cada país a establecer internamente sus niveles de protección ambiental y sus políticas y prioridades, sin existir la pretensión de estandarizar hacia arriba estos niveles. Tampoco existía la obligatoriedad de mejorar las propias leyes ambientales, cada parte sólo se comprometía a esforzarse en una mejora.<sup>17</sup>

En materia laboral, el TLC comprometerá al Perú a cumplir su propia legislación y los principales compromisos internacionales asumidos. El TLC permite que el Perú realice modificaciones en su régimen laboral en concordancia con los de la OIT, pues lo que sanciona el Acuerdo es la falta de cumplimiento de la normatividad existente.

El TLC no impondrá obligaciones laborales adicionales a las ya establecidas en la propia legislación peruana. Lo que se plantea es la prevención de prácticas dirigidas a desproteger los derechos de los trabajadores, lo que también se denomina dumping social, con el fin de promover mayor comercio.

### 3.3.2.1 Reformas al Capítulo sobre Medio Ambiente

Uno de los capítulos donde se hicieron importantes cambios ha sido el de Medio Ambiente. Las nuevas disposiciones se orientan a una mayor regulación, incluyendo el cumplimiento de una serie de Acuerdos Multilaterales.<sup>18</sup>

En el siguiente cuadro se pueden apreciar algunas de las modificaciones hechas al capítulo sobre medio ambiente, así como las principales implicancias de las mismas. Se han fijado mayores estándares de protección ambiental, obligación de cumplir con una serie de AMUMAS, entre otras disposiciones.

#### Cuadro 7: TLC Perú-Estados Unidos

##### Capítulo Medio Ambiental: Cuadro Resumen de Enmiendas

Artículos Modificados	Implicancias
Artículo 18.1: Niveles de Protección.	Establece mayores estándares de protección ambiental.
Artículo 18.2: Acuerdos Ambientales (se añade).	Obliga a cumplir con las disposiciones de una serie de acuerdos multilaterales.
Artículo 18.3: Aplicación y observancia de Leyes.	Cumplimiento obligatorio de acuerdos cubiertos. Se añaden causales de incumplimiento. Se limita la discrecionalidad. Se imposibilita la derogación de leyes. Las autoridades de Estados Unidos quedan facultadas para tener injerencia en el sector forestal.
Artículo 18.12: Consultas Ambientales y Procedimiento del Panel.	Añade posibilidad de consultas y procedimiento de controversias ante incumplimiento de Acuerdos cubiertos. Se flexibiliza uso del procedimiento de solución de controversias (aumenta riesgo de controversias).
Artículo 18.13: Relación con los Acuerdos Ambientales.	Ante inconsistencias de los acuerdos cubiertos con el Tratado, priman los intereses comerciales.

Fuente: Elaboración propia en base al Protocolo de Enmienda al Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos (2007).

17 Texto del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos. Washington, Abril de 2006. <<http://www.tlperu-eeuu.gob.pe/index.php?ncategoria1=209&ncategoria2=215>>

18 “Protocolo de Enmienda al Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos,” Lima, Junio de 2007. <<http://www.tlperu-eeuu.gob.pe/index.php?ncategoria1=222&ncategoria2=223&ncontenido=455>>.

En el Actual texto, se hace una pequeña corrección al Artículo sobre Niveles de Protección (18.1), misma que implica estándares más altos de protección ambiental. Antes se establecía que cada Parte *procuraría asegurar* que sus leyes y políticas proporcionen altos niveles de protección ambiental, mientras que bajo el texto actual, las partes se comprometen a *asegurar* esto.

En el nuevo texto, se añade un nuevo Artículo sobre Acuerdos Ambientales (Art. 18.2), por medio del cual se obliga a los países a que implementen leyes o reglamentos para cumplir con las disposiciones de los siguientes acuerdos multilaterales:

- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) de 1973, enmendado.
- Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, dado en Montreal de 1987, modificado y enmendado.
- Protocolo de 1978 Relativo al Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques de 1973, enmendado.
- Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de las Aves Acuáticas de 1971, enmendado.
- Convención para Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos de 1980.
- Convención Internacional para la Reglamentación de Caza de la Ballena de 1946.
- Convención para el establecimiento de una Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT) de 1949.

Cabe mencionar que el incumplimiento de este Artículo deriva de no adoptar, mantener o implementar leyes para cumplir con las obligaciones de los acuerdos cubiertos de manera que se afecte el comercio o la inversión. En otras palabras, la violación de los acuerdos cubiertos sólo constituiría una violación del Artículo 18.2, si existiese algún efecto negativo sobre el comercio o la inversión. De este modo, el comercio y los intereses de los inversionistas estarían primando sobre las disposiciones ambientales de los acuerdos multilaterales mencionados.

Como vemos, ninguno de estos acuerdos se refiere a la protección de los conocimientos tradicionales o a la repartición de los beneficios generados por los recursos de la biodiversidad, tal como se encuentran establecidos en Acuerdos como el CDB, del que Perú forma parte.

En relación a la Aplicación y Observancia de las Leyes Ambientales, según el texto modificado una Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación ambiental o las leyes destinadas a hacer cumplir las obligaciones bajo los acuerdos cubiertos, de manera que afecte al comercio o la inversión. De este modo, se establece explícitamente el cumplimiento de los acuerdos multilaterales cubiertos como una obligación del Tratado.

Además, a diferencia del texto anterior, se añade entre las causales de incumplimiento el hecho de afectar la inversión entre las partes (antes sólo se mencionaba el comercio). En otras palabras, si se incumple con la legislación ambiental u obligaciones de los acuerdos cubiertos, de forma que esto afecte el comercio y la inversión entre las partes, se estaría violando el Tratado.

De otro lado, se suprime la discrecionalidad de las partes respecto a asuntos indagatorios y a la regulación y observancia de las normas ambientales. Además, se añade un nuevo punto (Artículo 18.3 (b) (ii) del Texto modificado) que supone una mayor observancia de las disposiciones de los Acuerdos cubiertos, lo que limita la discrecionalidad de las partes respecto a las obligaciones cubiertas por estos acuerdos.

Asimismo, bajo el nuevo texto, el Perú se compromete a no dejar sin efecto o derogar la legislación ambiental, de manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes; mientras que en el texto anterior, las partes sólo se comprometían a *procurar asegurar* no dejar sin efecto o derogar dicha legislación. Según el nuevo texto, lo anterior no se aplica, cuando se derogue una ley ambiental conforme a una disposición de su ley que disponga exenciones, siempre que esto no sea inconsistente con las obligaciones de un acuerdo cubierto (esto no se aplica a cualquier ley del sector forestal en Perú). De este modo, los márgenes de maniobra de la autoridad nacional para derogar alguna legislación ambiental, se reducen.

En el caso del sector forestal, queda establecido explícitamente que las autoridades de Estados Unidos están facultadas para realizar actividades orientadas a hacer cumplir la legislación ambiental en el territorio del Perú (punto 5 del Artículo 18.3 del texto modificado). Además, se añade un anexo sobre el manejo del sector forestal en el Perú, donde se incluyen una serie de medidas orientadas a regular la producción y el comercio de productos madereros de Perú a Estados Unidos.

Mediante este Anexo, se busca fortalecer el manejo del sector forestal, a través de un conjunto de acciones que implican la obligación de contratar más personal dedicado a hacer cumplir las leyes forestales de tala y comercio de productos madereros, imposición de sanciones civiles y penales, establecimiento de cuotas de exportación, entre otras; y todo esto en un plazo de 18 meses. Asimismo, con el fin de fortalecer las capacidades del sector, *el Perú está obligado mejorar el marco jurídico, normativo e institucional*, así como fortalecer la capacidad institucional para el cumplimiento de las leyes, y mejorar el desempeño del sistema de concesiones forestales. Entre las medidas de Verificación y observancia, se establece la posibilidad de que Estados Unidos realice auditorias a los productores y exportadores nacionales, ya que en caso no se les permita, ese país podrá impedir el ingreso de las exportaciones (ver siguiente cuadro).

Las mayores regulaciones en el sector forestal, así como la facultad otorgada a los Estados Unidos para la regulación y supervisión de dicho sector, ha generado conflicto entre el INRENA y los exportadores madereros. La solución planteada ha sido la tercerización de las inspecciones en la extracción de madera en las áreas concesionadas a las empresas. Esto, consiste en la contratación de empresas que brinden servicios de supervisión forestal, para que verifiquen el cumplimiento de las disposiciones, lo cual agilizaría la comercialización y exportación de los productos.

Cabe señalar que las disposiciones forestales contempladas en las adendas, implicarán importantes sumas de dinero para la adecuación del sector.

Finalmente, un hecho sumamente importante se relaciona con las iniciativas del gobierno para otorgar la propiedad de las tierras forestales, con el fin de atraer mayores inversiones en el sector. La idea es que para que pueda darse la inversión es necesario permitir la propiedad de la tierra, ya que esto garantiza la recuperación de lo invertido (tema que desarrollamos en la siguiente sección).

**Cuadro 8: Manejo del sector forestal**

Área	Medida
Fortalecer el manejo del sector forestal	<p>En un plazo máximo de 18 meses tomar las siguientes acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevar el número de personal encargado de hacer cumplir la ley en parques nacionales y concesiones.</li> <li>• Elaborar e implementar un plan anticorrupción para los funcionarios a cargo de administrar y controlar los recursos forestales.</li> <li>• Brindar niveles de disuasión suficientes de responsabilidad civil y penal para toda medida que socave el manejo sostenible de recursos forestales.</li> <li>• Imponer sanciones civiles y penales para desincentivar la violación de las leyes en relación con la extracción y el comercio de productos madereros (ampliación de artículo 310 del Código Penal). Se suspende el derecho de exportar el producto respecto del cual se infringió una ley.</li> <li>• Adoptar e implementar políticas para monitorear la extensión y condición de las especies de árboles enumeradas en la CITES.</li> <li>• Concluir y adoptar un plan de acción estratégico para implementar el Apéndice II de la CITES (incluye la caoba de hoja ancha).</li> <li>• Establecer una cuota de exportación anual de caoba de hoja ancha.</li> <li>• Mejorar la administración y el manejo de las concesiones forestales.</li> <li>• Crear herramientas que fortalezcan los controles normativos y mecanismos de verificación de la extracción y comercio de productos madereros.</li> <li>• Elevar capacidad de comunidades indígenas de manejar sus tierras para producción de madera con fin comercial, incluyendo aprobación del gobierno.</li> </ul>
Fortalecer capacidades para promover manejo sostenible del sector	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer el marco jurídico, normativo e institucional de la propiedad forestal y comercio.</li> <li>• Fortalecer la capacidad institucional para cumplimiento de ley forestal y comercio internacional.</li> <li>• Mejorar el desempeño del sistema de concesiones forestales.</li> <li>• Aumentar la participación del público y mejorar la transparencia en la toma de decisiones sobre planificación y manejo de recursos forestales.</li> </ul>
Verificación y medidas de observancia	<p>Auditorías de productores y exportadores</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Perú realizará auditorías por lo menos cada 5 años de los productores y exportadores de productos madereros a Estados Unidos, verificando que estas exportaciones se ciñan a las leyes.</li> <li>• A solicitud de los Estados Unidos, el Perú realizará la auditoría de un productor o exportador, con el objetivo de evaluar el cumplimiento de las leyes.</li> </ul> <p>Verificaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A solicitud de los Estados Unidos, el Perú verificará, si el exportador o productor de esos productos madereros ha cumplido con las leyes de embarque.</li> <li>• Si Estados Unidos tiene interés en que en la visita participen sus funcionarios, sus autoridades competentes se lo solicitarán al Perú. Si Perú no accede, Estados Unidos podrá negar la entrada del embarque que sea objeto de la verificación.</li> </ul>

Área	Medida
	<p>Medidas de observancia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Después de que el Perú presente un informe, Estados Unidos notificará cualquier medida que tome con respecto al asunto, y la duración de dichas medidas.</li> <li>• Las medidas podrán ser: denegar la entrada del embarque que haya sido objeto de verificación; y si una empresa ha proporcionado información falsa, denegar la entrada de los productos de dicha empresa.</li> <li>• Estados Unidos cesará toda medida cuando concluya el período especificado en su notificación escrita; o 15 días después de que Perú haga una auditoría donde se concluya que la empresa cumple con todas las leyes.</li> </ul> <p>Compromisos asumidos en el marco de la CITES</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las Partes cooperarán y tomarán acciones de conformidad con el presente Anexo de forma compatible con las obligaciones asumidas en virtud de la CITES, teniendo en cuenta las decisiones.</li> </ul>
Subcomité de Manejo del Sector Forestal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con el propósito de facilitar la cooperación, se establece un Subcomité de Manejo del Sector Forestal, supeditado tanto al Comité de Comercio de Mercancías como al Consejo de Asuntos Ambientales.</li> <li>• Se realizarán consultas periódicamente por medio del Subcomité, e intercambiarán información pertinente y no confidencial sobre el comercio bilateral de productos madereros en la medida en que sea compatible con sus leyes.</li> <li>• Si lo consideran conveniente, las partes pondrán a disposición del público toda información que intercambien, sujeto a las condiciones que el Subcomité establezca.</li> </ul>
Comentarios del público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cada Parte establecerá un procedimiento para que el público presente comentarios sobre cualquier asunto. Se tomará en cuenta esos comentarios.</li> </ul>
Examen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las Partes examinarán la aplicación de este Anexo en el plazo de los tres años siguientes a la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a Protocolo de Enmiendas.

De otro lado, dentro del Capítulo ambiental, el Artículo 18.12 sobre Consultas Ambientales y Procedimiento del Panel ha experimentado una serie de modificaciones. En primer lugar, se añade la posibilidad de aplicar el procedimiento de consultas ante un incumplimiento de las disposiciones contenidas en los Acuerdos cubiertos. También, se permite — en caso de que exista —, el uso de un procedimiento estipulado en el Acuerdo multilateral, siempre que este no resulte en una demora no razonable (cuando las decisiones se toman por consenso).

Además, se flexibiliza el uso del procedimiento de solución de controversias dentro del Capítulo. En el texto anterior, este procedimiento sólo podía ser usado ante un incumplimiento del Artículo 18.2.1(a). Bajo el nuevo texto, cualquier asunto que surja como resultado del Capítulo puede ser tratado según el procedimiento de solución de controversias, siempre que se trate de resolver primero por el mecanismo de consultas establecido.

De otro lado, cuando el asunto esté relacionado con las obligaciones bajo un acuerdo cubierto, se señala el mecanismo por el cual el panel convocado bajo el Capítulo de Solución de Controversias llegará a sus conclusiones y decisión final.

En el Artículo sobre la Relación con los Acuerdos Ambientales (18.13), se añade un párrafo, según el cual ante cualquier inconsistencia entre las obligaciones del Acuerdo y un acuerdo cubierto, los países podrán aplicar medidas particulares para cumplir con el acuerdo cubierto siempre que no representen una restricción encubierta al comercio. De este modo, cuando las obligaciones contenidas en los acuerdos cubiertos son incompatibles con el Acuerdo, se podrán cumplir siempre que no restrinjan el comercio. Entonces, el comercio parece primar antes que las mencionadas obligaciones ambientales.

### 3.3.2.2 Modificaciones al capítulo Laboral

En Protocolo de Enmienda al TLC Perú-Estados Unidos (2007) agrega un nuevo artículo (Artículo 17.2) sobre los Derechos laborales fundamentales.<sup>19</sup> Se señala expresamente la obligación de adoptar, mantener y aplicar en las leyes y reglamentos nacionales una serie de derechos establecidos en la Declaración sobre Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT (1998). Además, se señala la obligación de cumplir con los siguientes derechos fundamentales: 1) libertad de asociación; 2) derecho a la negociación colectiva; 3) eliminación de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio; 4) abolición efectiva del trabajo infantil y prohibición de las peores formas de trabajo infantil; y 5) eliminación de la discriminación con respecto a empleo y ocupación.

**Cuadro 9: Capítulo Laboral: Cuadro Resumen de Enmiendas**

Artículos Modificados	Implicancias
Artículo 17.1: Declaración de Compromisos Compartidos	Se suprime el derecho que flexibilizaba la adopción de leyes.
Artículo 17.2: Derechos laborales fundamentales	Se incorpora un nuevo artículo que precisa los derechos laborales fundamentales a ser incluidos en la legislación (incluye nuevos derechos). En el texto anterior no existía esta obligación.
Artículo 17.3: Aplicación de la Legislación Laboral	Antes sólo había la obligación de cumplir efectivamente con la legislación nacional, ahora esto se amplía a los derechos fundamentales. Se limita el derecho a la discrecionalidad en la aplicación de las leyes laborales.
Artículo 17.7: Consultas Laborales Cooperativas	Se amplían las causales por las cuales se puede recurrir al procedimiento de solución de controversias.
Artículo 17.8: Definiciones	Se añaden derechos fundamentales.

Fuente: Elaboración propia en base a Protocolo de Enmiendas.

En el texto del TLC original (2006) no existía esta obligación, el Perú sólo se comprometía a “procurar” que sus normas sean consistentes con algunos de los derechos listados en el actual texto, donde se adicionan derechos como la eliminación de la discriminación respecto al empleo, y la abolición efectiva

19 “Protocolo de Enmienda al Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos,” Lima, Junio de 2007. <<http://www.tlperu-eeuu.gob.pe/index.php?ncategoria1=222&ncategoria2=223&ncontenido=455>>.



del trabajo infantil<sup>20</sup>. De esta forma, el nuevo texto exige incorporar en la ley interna, y hacer cumplir, los cinco derechos fundamentales mencionados (ver siguiente cuadro).

**Cuadro 10: Derechos fundamentales considerados**

TLC original (2006)	Protocolo de Enmiendas (2007)
Derecho de asociación.	Libertad de asociación.
Derecho de organizarse y negociar colectivamente.	Reconocimiento del derecho a la negociación colectiva.
Prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio.	Eliminación de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio.
Protecciones laborales para niños y menores, incluyendo una edad mínima para el empleo de niños.	Abolición efectiva del trabajo infantil.
Prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil.	Prohibición de las peores formas de trabajo infantil.
Condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y salud y seguridad ocupacional.	Eliminación de la discriminación con respecto a empleo y ocupación.

Fuente: Elaboración propia en base a Protocolo de Enmiendas y Capítulo Laboral del TLC.

De otro lado, el nuevo texto elimina la salvedad por medio de la cual se reafirma el derecho de las Partes de adoptar o modificar sus leyes y normas laborales, procurando garantizar que estas sean consistentes con los derechos laborales fundamentales mencionados<sup>21</sup>.

En relación a la aplicación de la legislación laboral (Artículo 17.3), en el texto anterior se mencionaba que no se podía dejar de aplicar efectivamente la “legislación laboral” de una manera que afecte el comercio. En el nuevo texto, la obligación se amplía, ya que no se podrá dejar de aplicar la legislación laboral, “incluidas las leyes sobre los derechos fundamentales mencionados”, de manera que afecte el comercio o la “inversión”.

Asimismo, en el nuevo texto se limita el derecho a la discrecionalidad de las autoridades nacionales en la aplicación de las leyes laborales. En el texto anterior, el Perú podía aplicar ese derecho siempre que el curso de acción o inacción “refleje un ejercicio razonable de tal discrecionalidad o derive de una decisión adoptada de buena fe respecto a la asignación de recursos”. En el nuevo texto<sup>22</sup> el ejercicio de dicha discrecionalidad debe ser “compatible con las disposiciones del Capítulo”, y sólo puede ser aplicada para asuntos distintos a los relacionados con los derechos fundamentales mencionados.

Según indica el nuevo texto, “no se podrá dejar de aplicar” la legislación laboral de forma que se incumplan con los *derechos fundamentales* mencionados, de una manera que afecte el comercio o la

20 Antes el texto mencionaba la protección laboral para niños y menores, incluyendo una edad mínima para el empleo de niños.

21 Literal 2 del Artículo 17.1 (Declaración de Compromisos Compartidos) del Texto antes de las adendas.

22 Literal (b) del Artículo 17.3 y nota a pie de página 3 del Texto modificado.

*inversión* entre las partes. En el texto anterior las partes sólo se comprometían a no dejar de aplicar de aplicar efectivamente su legislación laboral, de manera que afecte el comercio entre las partes.

De este modo, el nuevo texto incluye la obligación de cumplir no sólo con la legislación nacional, sino también con los derechos fundamentales. Además, se añade como causal el hecho de que tales incumplimientos afecten la inversión entre las partes (no sólo el comercio, como en el texto anterior). Queda claro, que un incumplimiento de este tipo sería una violación al TLC, lo que conllevaría a la aplicación del mecanismo de Solución de Controversias y a posibles sanciones comerciales.

En relación a las consultas sobre aspectos laborales, el texto anterior señalaba que sólo se podía recurrir al procedimiento de solución de controversias por asuntos relacionados con el Artículo 17.2.1(a). Con el nuevo texto, se puede recurrir a este procedimiento por cualquier asunto del Capítulo (incluyendo la violación de los derechos fundamentales), con el único requisito de intentar primero resolverlo por consultas.

Finalmente, en relación con los derechos laborales, en el capítulo sobre contratación pública se agregan provisiones para que las entidades públicas pueden exigir a los que participen en el proceso de contratación pública que respeten los principios y derechos fundamentales en el trabajo reconocidos por la OIT.

El capítulo laboral del TLC con las nuevas disposiciones contenidas en el Protocolo de enmiendas, puede implicar un aumento de las disputas y las multas correspondientes que pueden surgir por la violación del Tratado, en vista de que supone adoptar nuevas regulaciones más restrictivas que no son conformes con la actual realidad del país, donde las PYMES se acogen a un régimen laboral especial, y donde existe gran cantidad de trabajo informal.

## 4. Actores de sociedad civil y agenda externa

En los noventa, el dinamismo exportador lo impulsaban exportaciones mineras y de la cadena textil-confecciones. Hacia el final de la década emergió un sector agroindustrial exportador que se ha venido consolidando en los últimos años.

La presencia del capital extranjero es determinante, y en el caso del capital nacional, se trata de grandes grupos económicos que concentran exportaciones.

Comex agrupa grandes empresas exportadoras y de capital extranjero, igual que la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo. La Sociedad Nacional de industrias y ADEX representan sectores industriales dirigidos al mercado interno o regional y de exportación no tradicional. La Cámara de Comercio es otro gremio donde también hay importantes sectores nacionales. AGAP reúne a los agroindustriales emergentes.

Con la apertura adquirieron protagonismo los gremios mineros, Comex, y los gremios de servicios (financieros, AFPs, de empresas privatizadas o concesionadas en servicios básicos), mientras que diversos sectores industriales fueron afectados.

Tuvieron diferentes posiciones frente a la apertura unilateral y la política comercial, llegándose al extremo de retirarse algunos de ellos de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) gremio de gremios empresariales).

Todos ellos, sin embargo, apoyaban no solo el régimen de inversiones y de tratamiento de la inversión directa extranjera y las reformas en general, sino también las negociaciones del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), aunque discrepaban en torno a la integración regional, específicamente estaban monólicamente unidos en su posición frente a mantener la flexibilidad y condiciones laborales existentes.

Lo ambiental no fue prioridad general en las agendas gremiales, salvo para los mineros por los conflictos que se presentaban con agricultura y regiones. Tampoco el desarrollo sostenible, ya que se confiaba en el mercado como asignador de recursos y para generar las condiciones para un crecimiento sostenible basado en exportaciones, que a la larga reduciría la pobreza y la desigualdad. Cuestionaban asimismo las políticas sectoriales, y se propugnaban políticas “neutras”.

No hubo presiones para influir sobre la agenda específica que nos ocupa, porque como señalamos, no les interesaba aumentar estándares o introducir regulaciones que afectaran el régimen existente.

En el nuevo siglo, la prioridad fue el TLC con Estados Unidos. Hubo problemas internos que desembocaron en la caída del régimen de Fujimori y se crearon condiciones de alto riesgo de reversibilidad de las políticas. Los candidatos y posteriores presidentes planteaban que en mayor o menor grado iban a cambiar el modelo “neoliberal”, y los temas de desarrollo sostenible eran parte central del esquema (aunque ya en el gobierno primó el continuismo).

El TLC era un “seguro” para mantener las políticas, y sectores empresariales importantes plantearon el tema de “responsabilidad social” como un instrumento fundamental para mejorar su relación con las poblaciones y regiones donde operaban. Los capítulos laboral y ambiental, eran costos que estaban dispuestos a pagar, aunque se ha tratado por diferentes medios que su implementación no se concrete en la práctica.

Las centrales sindicales (especialmente el gremio de gremios, la Central General de Trabajadores del Perú – CGTP), se opusieron al modelo económico de los noventa, aunque fueron debilitados por el reordenamiento y reestructuración productiva que se produjo con la apertura unilateral. Se opusieron también al TLC con algunas organizaciones de productores agrarios agrupados en CONVEAGRO, y otras organizaciones laborales, ONGs y algunos intelectuales que formaron el colectivo “TLC así no” (habían otros gremios o asociaciones, que tenían posiciones más radicales).

Pero en el tema laboral y ambiental, formaban parte de coaliciones internacionales (Alianza Social Continental por ejemplo) y tenían el apoyo de organizaciones y ONGs internacionales como Oxfam y las instituciones que apoyaban localmente. Estas bregaron permanentemente (desde la época del ALCA), por mayores estándares, coincidiendo objetivamente con sindicatos norteamericanos como la AFL-CIO (aunque seguramente con racionalidades diferentes).

Así, las campañas internacionales fueron un instrumento fundamental y había presiones sobre los gobiernos de turno para la suscripción y sobre todo cumplimiento de acuerdos internacionales. Era un instrumento que esperaban les permitiera contrapesar el modelo vigente que tenía la alianza estado-empresarios en su ejecución.

Las correlaciones de fuerzas de los diferentes actores, encontraron así un catalizador en el TLC con Estados Unidos. No solo estaba en juego que normas laborales o ambientales quedaban, sino la propia estrategia de desarrollo. Los sectores industriales y laborales que fueron derrotados en los noventa, dieron otra batalla en coalición con ONGs y algunos sectores de sociedad civil. Pero, hubo una nueva derrota.

Ahora, para la fase de la implementación del TLC, el estado y el núcleo empresarial que lo sustenta intentó profundizar el modelo de los noventa, aprovechando la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo. Es una amplia reforma, que ha generado una violenta reacción en la población y cuyo desenlace es de pronóstico reservado. Hay polarización y diferencias que involucran al propio aparato estatal, lo que afectará también la agenda externa, si hay un retroceso en el modelo actual.

## 5. Agenda externa e interna: Balance y Perspectivas

Uno de los temas centrales de la agenda interna, está dado por la normativa adoptada para la implementación del TLC con Estados Unidos. Pero, también afectará el cambio climático por el impacto sobre la deforestación que pueden tener las concesiones y otorgamiento de propiedad en extensas zonas selváticas para la exploración de biocombustibles. No es el caso del etanol hecho en base a caña de azúcar en la región norte.

Si bien el TLC pone elevados estándares, ésta legislación doméstica (que se da en ese contexto) puede tener efectos adversos no solo por un eventual incumplimiento de los compromisos, sino para el propio desarrollo sostenible. Dispositivos que no tienen que ver necesariamente con el TLC y buscan profundizar en determinados aspectos la estrategia de liberalización de los noventa, no solo están creando conflictos internos sino potencialmente con Estados Unidos.

El tema energético entonces está en el centro del debate, por la discusión de la matriz energética que debe implementar el país, el rol del gas, hidroeléctricas, y especialmente biocombustibles. Este debate que era interno, tiene ahora un ingrediente externo con el TLC y su relación con la normativa doméstica

Otro aspecto es el de la seguridad alimentaria. No hay consenso sobre el tema de los transgénicos, especialmente por la condición de país megadiverso y la preocupación por el impacto que pueden tener sobre productos orgánicos y el biocomercio, sobre los cuáles si hay consenso en desarrollar.

En esta sección discutimos estos temas. Primero, se plantea una revisión de los decretos en debate y algunas implicancias. Luego se discute sobre energía, transgénicos y biocomercio como temas de agenda relevante para el futuro del país

### 5.1 La agenda de implementación

Los compromisos asumidos internacionalmente en los TLCs, han conducido a la aprobación de un paquete de más de 90 Decretos Legislativos que han implicado una reforma política, legal e institucional en materia ambiental y social. Esta reforma, llevada a cabo con el fin de asegurar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el TLC con EE.UU. y en el Protocolo de Enmienda a dicho Tratado, se ha realizado al amparo de las facultades legislativas concedidas al Ejecutivo por el Congreso de la República (Ley 29157).

Existe un debate interno que ha polarizado la sociedad. Primero, porque se señala que el Ejecutivo ha excedido las facultades otorgadas, legislando mucho más allá de lo relacionado al TLC y que serían dispositivos anticonstitucionales.

Sobre los decretos mismos hay posiciones extremas. De un lado el gobierno y algunos gremios empresariales, que señalan que son medidas que alentarán la inversión y el desarrollo sostenible. De otro lado, regiones, poblaciones indígenas y selváticas, y ONGs que han cuestionado frontalmente las

medidas. Se han dado movilizaciones sociales que han obligado a que el Congreso revise nuevamente el tema, y el desenlace del proceso es de difícil pronóstico. De ello dependerá en última instancia, la definición de la agenda externa en materia laboral, ambiental y desarrollo sostenible.

Todas estas medidas en su conjunto, están configurando una de las reformas más profundas de la economía después de las llevadas a cabo a inicios de los años noventa. Los campos específicos de legislación son variados y modifican diversas actividades económicas y productivas o vinculadas a la explotación de recursos naturales: tierras y actividad agropecuaria, pesca, minería, bosques y fauna silvestre, recursos hídricos, aspectos de control y protección ambiental, régimen de contrataciones del Estado y de gestión empresarial pública, normas sobre procesos legales y judiciales, etc.

En el caso de los temas ambientales los decretos legislativos más importantes son el D.L. N°1013, a través del cual se aprobó la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el D.L. N° 1042 que modifica la Ley que regula los pasivos ambientales de la actividad minera; el D.L. N° 1078, mediante el cual se modifica la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental; y el N° 1055 que busca complementar la Ley General del Ambiente a fin de que incorpore los mecanismos de transparencia, participación ciudadana y las sanciones aplicables al incumplimiento de las obligaciones contenidas en ella.

**Cuadro 11: Cambios en la normativa ambiental producto del TLC**

Normativa	Descripción
Decreto Legislativo N° 1013: Aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (14/05/2008) y su modificatoria (D.L. N° 1039)	Establecer su ámbito de competencia sectorial y regular su estructura de organización y funciones. Su finalidad es la conservación del ambiente, asegurando el uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales y del medio que los sustenta; que permita contribuir al desarrollo integral social, económico y cultural de la persona humana, en permanente armonía a su entorno.
Decreto Legislativo N° 1042: Modifica y adiciona diversos artículos a la Ley N° 28271 (26/06/2008).	Modifica la Ley que regula los pasivos ambientales de la actividad minera. El objetivo es posibilitar una mayor variedad de modalidades de participación de terceros en la remediación de pasivos ambientales, establecer incentivos para su identificación.
Decreto Legislativo N° 1055: Modifica la Ley General del Ambiente (13/06/2008)	Modifica la Ley General del Ambiente en relación a los Límites Máximos Permisibles, la obligación de informar, información sobre denuncias y participación ciudadana.
Ley N° 29243: Modifica la Ley 28804, que regula la declaratoria de emergencia ambiental (13/06/2008).	Las modificaciones abarcan el objeto de la Ley (se agrega nueva situación a ser considerada como emergencia ambiental) y de los responsables y funciones en relación a las emergencias ambientales. Asimismo, se agregan disposiciones transitorias sobre acciones de descontaminación y se especifica que todas las alusiones hechas sobre el CONAM se referirán al Ministerio del Medio Ambiente una vez que se haya aprobado el TUPA de este.
Decreto Legislativo N° 1078: Modifica la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (28/06/2008).	Busca adecuar las funciones del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), conforme a las directivas del Ministerio del Ambiente (MINAM).

A través de este último decreto se definen los Límites Máximo Permisible (LMP) como la medida de la concentración o grado de elementos, que al ser excedida causa o puede causar daños a la salud, al bienestar humano y al ambiente. Establece, asimismo, los criterios a seguir en los procedimientos de participación ciudadana y las obligaciones en materia de acceso a la información ambiental de las entidades públicas con competencias ambientales y las personas jurídicas que presten servicios públicos; y señala que toda persona tiene derecho a conocer el estado de las denuncias que presente ante cualquier entidad pública respecto de infracciones a la normatividad ambiental, sanciones y reparaciones ambientales, riesgos o daños al ambiente y sus demás componentes, en especial aquellos vinculados a daños o riesgos a la salud de personas.

Algunas de las leyes cuestionadas, relacionadas al tema ambiental son la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (aprobada mediante el Decreto Legislativo N° 1090) y el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario (Ley 1064). Estas leyes permiten la posibilidad que las tierras de capacidad de uso forestal deforestadas puedan ser consideradas tierras eriazas y, por lo tanto, entregadas para usos agropecuarios. Con el Decreto Legislativo N° 1090 se excluyen las tierras de capacidad de uso forestal de los conceptos de recurso forestal y patrimonio nacional forestal; por lo tanto pasan a ser consideradas como cualquier otra tierra de uso agrario, regidas por el Decreto Legislativo N° 1064<sup>23</sup> (OXFAM, 2008).

Por el lado de los temas sociales, los Decretos Legislativos N° 1015 y N° 1073 han sido duramente cuestionadas. Ambas modificaban el número de votos requeridos para las decisiones sobre las tierras de las comunidades amazónicas. Estos han sufrido fuerte oposición por parte de los grupos de interés afectados, lo cual ha llevado a que sean derogadas.

## 5.2 Seguridad alimentaria

También se han cuestionado los Decretos Legislativos N° 1059 (Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Sanidad Agraria), N° 1060 (Decreto Legislativo que regula el Sistema Nacional de Innovación Agraria), y N° 1080 (Decreto Legislativo que modifica la Ley General de Semillas); publicados durante el 2008. El primero que podría favorecer la entrada y usos de plaguicidas químicos peligrosos y se limita su monitoreo, ya que serían las mismas industrias plaguicidas quienes se encargarán de la gestión de plaguicidas caducos y capacitación de usuarios sobre riesgos. El Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) pierde atribuciones respecto al Sistema de Innovación Agraria del Ministerio de Agricultura que será el responsable de los controles de bioseguridad y su aprobación (según se estipuló en el D.L. N° 1060), constituyéndose en juez y parte. Los dos primeros abrirían la puerta a la entrada de transgénicos sin control, mientras que el D.L. N° 1080 que modifica la Ley de Semillas, incluye el concepto de transgénico. Se pondría así en grave riesgo la bioseguridad y los cultivos orgánicos del país<sup>24</sup>.

Frente a esta disyuntiva entre el Estado Peruano y los grupos de interés afectados, urge revisar si las disposiciones ambientales efectivamente contribuyen a mejorar los niveles de protección ambiental y de los recursos naturales.

Este debate, ha dividido al propio gobierno. Mientras el Ministerio de Agricultura defendió los Decretos y apoyó el uso de transgénicos, el Ministerio del Ambiente se opuso. Estos temas son los que están pendientes de definición y determinarán la agenda internacional del país en ese tema, que inicialmente se inclinó a favor de la posición del Ministerio de Agricultura.

---

23 OXFAM (2008) Análisis de la Conformidad Constitucional del uso de las Facultades Legislativas Otorgadas por el Congreso al Poder Ejecutivo mediante La Ley N° 29157.

24 Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2008.

### Cuadro 12: La posición peruana sobre la agricultura transgénica

En los últimos años, se ha entrado en un debate en el país sobre la posibilidad de introducir la tecnología transgénica procedente de países desarrollados en algunos sectores de la agricultura nacional. El Perú es uno de los pocos países de Sudamérica (junto a Bolivia y Ecuador) que todavía no ha introducido el sistema de agricultura transgénica en su territorio.

Las discrepancias sobre la posible introducción de OGM han surgido desde dentro de las instituciones oficiales. Por un lado se encuentra el Ministerio de Agricultura que tiene una posición favorable al ingreso de semillas genéticamente modificadas. Desde este punto de vista se argumenta que, a diferencia de los cultivos orgánicos que son cultivos de poco volumen y de pequeño nicho, los cultivos transgénicos permiten un incremento en el rendimiento, la disminución de los costos y mayor seguridad alimentaria. También se argumenta que en 30 años la población peruana será de 50 millones de habitantes y se requerirá mayor cantidad de volumen de los principales alimentos de consumo, algo que solo se podrá lograr con la introducción de la agricultura transgénica. Esta posición se ha llevado incluso al plano multilateral. En la Cuarta Reunión de las partes del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad en la Biotecnología, dentro del Convenio de Diversidad Biológica (Bonn, mayo 2008) se discutió sobre la posición que se debe adoptar sobre productos transgénicos, un representante del Ministerio de Agricultura del Perú se opuso a que sean las empresas que, ante la imposibilidad científica de determinar los perjuicios negativos de los GMO, las que asumen el costo económico de algún eventual impacto negativo<sup>25</sup>.

En otra perspectiva se encuentra el recientemente creado Ministerio del Medio Ambiente el cual tiene una posición crítica la introducción de semillas modificadas genéticamente. Esta institución ha propuesto tomar medidas de prevención y protección, y una regulación estricta en el ingreso de productos que sean resultado de la ingeniería genética. La principal preocupación es que con la introducción de la OGM se ponga en riesgo los recursos genéticos nativos (biodiversidad). En apoyo a esta posición se encuentran ciertos gremios de exportadores y productores como la Asociación de Exportadores (ADEX), la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO) y otros organismos vinculados que proponen que el Perú se especialice en ciertos sistemas agrícolas como el orgánico con el fin de resguardar y aprovechar mejor la biodiversidad existente en el país.

Pese a estas posiciones, en amplios sectores sociales no hay una información adecuada de los beneficios y desventajas en la agricultura peruana. Además existe una carencia de reglamentación sobre el uso de estas tecnologías. Si bien se ha promulgado la Ley de Prevención de Riesgos Derivados del Uso de la Biotecnología, no ha entrado en ejecución por falta de reglamentación. Tampoco existe normas respecto la distribución y etiquetado de productos finales a base de este tipo de cultivos. Todas estas medidas deberán ser implementadas en los próximos años en función a la posición oficial final que tome el Estado respecto a este tema.

## 5.3 Biocomercio

El biocomercio tiene el potencial de contribuir al desarrollo del Perú a través del aprovechamiento sostenible de los recursos de la biodiversidad nativa. Los eslabones primarios de las cadenas de productos del biocomercio se desarrollan principalmente en el ámbito rural, asociados a economías familiares de poblaciones en extrema pobreza y ubicadas en ecosistemas frágiles<sup>26</sup>.

25 Carlos Necochea Flores, "La posición peruana sobre los transgénicos genera controversia," *El Comercio*, Lima, 4 de junio de 2008.

26 PROMPERU, "Oportunidades Comerciales y Herramientas de Gestión para los productos del Biocomercio en Estados Unidos y Europa," Diciembre de 2007.

### Cuadro 13: Biocomercio

Conjunto de actividades de recolección, producción, transformación y comercialización de bienes y servicios derivados de la biodiversidad nativa (recursos genéticos, especies y ecosistemas), desarrolladas de conformidad con los criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica.

#### Principios

- Conservación de la Diversidad Biológica.
- Uso Sostenible de la Biodiversidad.
- Distribución equitativa de los beneficios del uso de la biodiversidad.
- Sostenibilidad socioeconómica.
- Cumplimiento a la legislación nacional e internacional.
- Respeto a los derechos de los actores del Biocomercio.
- Claridad en la tenencia de la tierra, acceso a los recursos naturales y conocimientos tradicionales.

#### Que busca el Biocomercio:

- Generación de riqueza a nivel local.
- Empoderamiento y desarrollo local.
- Reducción de la pobreza.
- Conservación de la biodiversidad.
- Globalización con identidad.

Fuente: Prompex

En la actualidad el 65% de la agricultura depende de los recursos genéticos nativos; el 95% de la ganadería se basa en los pastos naturales; el 99% de la industria forestal usa los bosques y las especies nativas; y el 99% de la actividad pesquera depende de los recursos hidrobiológicos nativos<sup>27</sup>.

Un aspecto importante del Biocomercio es su impacto positivo sobre el desarrollo al interior del país. Analizando el indicador de pobreza extrema se observan índices elevados de manera particular en el medio rural, de los cuales la Sierra y Selva muestran índices extremos. Como vemos en el siguiente cuadro, los productos más importantes son producidos al interior del país en algunas de las regiones más pobres (Ucayali, Pasco, Junín, Apurímac, Ayacucho).

Brack (2004)<sup>28</sup> analiza la relación el potencial que tiene la biodiversidad y específicamente los bionegocios para contribuir a la reducción de la pobreza. Según indica el autor, los negocios en base a la biodiversidad podrían incrementar en los próximos 15 años las exportaciones en cerca de 12,000 millones de dólares; generar aproximadamente 2 millones de puestos de trabajo, y revertir el deterioro ambiental mejorando el manejo de los recursos naturales. Del mismo modo, PromPerú señala que el Perú tiene un potencial exportador en bionegocios de alrededor de US\$42,000 millones, en vista de los recursos que posee.

---

27 PROMPEX, "Programa Nacional de Biocomercio Perú."

28 Brack, Antonio, *Biodiversidad, Pobreza y Bionegocios*, PNUD, 2004.



**Cuadro 14: Productos del Biocomercio por departamento**

Producto	Departamento	Producto	Departamento
Achiote	Cusco, Pasco	Maíz Gigante	Cusco
Aguaymanto	Ancash, Ayacucho, Cajamarca y Cuzco	Madera	Huanuco, Loreto, Pasco, San Martín y Ucayali.
Algarrobo	Ica, Lambayeque y Piura.	Maíz Morado	Arequipa, Cajamarca y Lima
Barbasco	Ayacucho	Cacao	Cusco, San Martín
Muña	Amazonas, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, Lima, La Libertad, Piura y Puno	Molle	Ancash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Moquegua, Pasco y Tacna
Café	Cusco, San Martín	Paiche	San Martín, Ucayali
Camu Camu	Loreto, San Martín, Ucayali	Páprika	Arequipa, La Libertad
Castaña	Amazonía peruana	Pasuchaca	Ancash, Apurímac, Cajamarca y Junín.
Cochinilla	Apurimac, Arequipa, Ayacucho, Cusco y Tacna	Peces Consumo	Loreto
Conchas de Abanico	Ancash, Lambayeque	Quinoa	Arequipa, Cusco, Huancavelica, Junín y Puno.
Chancapiedra	Amazonas, Huanuco, Loreto, San Martín y Ucayali	Chuchuhuasi	Loreto, Huanuco, Madre de Dios, San Martín y Ucayali.
Kiwicha Orgánica	Ancash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica y Junín.	Sacha Inchi	Cusco, Junín, Huánuco, Loreto, Madre de Dios, Pasco, San Martín y Ucayali.
Hercampuri	Ayacucho, Cajamarca, Cerro de Pasco, Cusco y Huanuco.	Sangre de Grado	Amazonas, Cusco, Huánuco, Loreto, Madre de Dios, Pasco, Puno, San Martín y Ucayali.
Yacón	Apurímac, Cusco, Huánuco, Pasco, Puno y ceja de selva de Amazonas, Cajamarca y San Martín.	Tara	Costa peruana y valles interandinos de Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco y Junín.
Huito	Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali.	Uña de Gato	Ucayali, San Martín
Maca	Junín y Pasco		

Fuente: Promperu. "Perú Natural Products". Febrero de 2008. Elaboración propia.

Los mercados relacionados a los productos naturales en el Perú poseen una serie de fortalezas. En primer lugar, el país cuenta con una gran diversidad de especies de flora y fauna, muchas de ellas de propiedades conocidas y ampliamente aprovechadas. Es el quinto país en el mundo en lo que se refiere a número de especies; uno de los primeros en número de especies de plantas de propiedades conocidas y utilizadas por la población (4.400 especies), destacando las de propiedades alimenticias (782 especies), medicinales

(1.300 especies), ornamentales (1.600 especies), entre otras de cualidades tintóreas, aromáticas y cosméticas<sup>29</sup>.

Además, el Perú presenta características geográficas buenas para el desarrollo de actividades agroforestales, posee extensas áreas de bosques para inversiones forestales y no forestales, y cuenta con un soporte institucional en las regiones<sup>30</sup>.

El Biocomercio presenta un gran potencial de crecimiento en vista de la creciente demanda en aquellos mercados de alto poder adquisitivo (Estados Unidos, Unión Europea, Japón) y nuevos nichos de mercado.

De este modo, el tema de productos naturales, biodiversidad, y bionegocios (especialmente biocomercio) es un tema fundamental para el país y a nivel internacional. Es un sector estratégico que tiene además gran impacto regional. Forma parte de las prioridades del estado y desde 2001 se creó el comité biocomercio Perú, y se viene implementando el Plan Nacional de Biocomercio buscando la interacción de los principales agentes del sector público y productivo.

En forma adicional a las ventajas dadas por sus potenciales beneficios ambientales y sociales, también existen oportunidades económicas ya que los países en desarrollo podrían poseer ventajas en su producción; los mercados internacionales de productos sustentables son altamente dinámicos y prácticamente todos los países del mundo industrializado muestran algún tipo de preferencia por ellos. Más aún, los consumidores con frecuencia se muestran dispuestos a pagar precios premio por ellos<sup>31</sup>.

Sin embargo, existen diversos factores internos y externos que dificultan el crecimiento de estos mercados, y por lo tanto impiden que ellos se beneficien de las ventajas usualmente asociadas a esos mercados. Para un mayor desarrollo de los bionegocios en el Perú, es necesario estudiar toda la cadena productiva de aquellos productos prioritarios, y poder identificar cuáles son los principales obstáculos internos o externos que se encuentran a lo largo de la misma

En actualidad, se observa que pese al gran potencial que tiene el Perú en el campo del Biocomercio (posee el 20 por ciento de la biodiversidad del mundo), las exportaciones peruanas en este rubro sólo representaron apenas el 0.03 por ciento del mercado mundial de productos naturales. A pesar de las iniciativas nacionales, regionales e internacionales a favor del biocomercio, aún existen una serie de factores internos y externos que limitan un mayor crecimiento del sector en el país.

---

29 Decreto Supremo N° 102-2001-PCM, mediante el cual se aprueba la “Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica del Perú”.

30 COMEX, *Tendencias del Mercado Mundial de Productos Naturales*, Lima, 19 de Abril de 2006.

31 BORREGAARD, Nicola (2005). “Desafiando preconcepciones sobre el comercio de productos sustentables: Hacia unos mayores beneficios para los países en Desarrollo”. *Documento de Discusión Número 1 de Mercados Sustentables*.

### Cuadro 15: Barreras identificadas para el desarrollo del Biocomercio

#### Internas

1. Falta de apoyo efectivo para la investigación en biotecnologías y desarrollo de nuevos productos.
2. Escaso apoyo financiero para las inversiones.
3. Escasa infraestructura de comunicaciones.
4. Falta de una cultura de estándares.
5. Centralización de las oficinas encargadas de otorgar certificaciones (como Digesa, laboratorios certificados por Indecopi).
6. Limitado conocimiento del mercado y bajo nivel de competitividad de las empresas.
7. Creación deficiente de imagen marca-país adecuada en plantas medicinales y productos naturales.
8. Para algunos productos, falta de posicionamiento como complementos alimenticios.
9. Problemática de organización social, tenencia de tierra y cultura de campesinos.
10. Problemas asociados a la competencia desleal.
11. Problemas con la legislación en algunos sectores.
12. Protección de los derechos de propiedad intelectual (biopiratería).

#### Externas

1. Medidas sanitarias y fitosanitarias
2. Normas de Origen
3. Normas técnicas:
  - Procedimientos y métodos de producción.
  - Normas de etiquetado.
  - Exigencias de eco-etiquetados.
  - Normas de Embalaje y empaque.
  - Certificaciones (BPM, BPA, ISO, HACCP)
  - Comercio justo.
  - Normas básicas para los productos orgánicos de IFOAM.
  - Límites Máximos de Residuos de Plaguicidas.
  - Límites Máximos de Residuos en alimentos.
  - CE 258/97 Novel Foods – Plantas medicinales (2001/83/CE).
  - US – GRAS (Generally Recognized As Safe).

Fuente: Biocomercio.org. Elaboración propia.

## 5.4 Energía Renovable: Cambio de la Matriz Energética

El Perú se encuentra en un proceso de cambio de su matriz energética mediante el desarrollo de las fuentes primarias disponibles en el país. El objetivo es optimizar y consumir recursos abundantes dejando de consumir, y particularmente importar, recursos que el país no produce de forma suficiente, como es el caso del diesel.

En la actualidad el Perú es un importador neto de petróleo crudo y sus derivados, siendo el principal producto utilizado para el transporte el Diesel 2. El problema en la utilización de estos combustibles, se debe al constante aumento de los precios del petróleo, que viene afectando la competitividad del país, siendo los principales afectados los transportistas y el sector industrial.

Con el fin de lograr los objetivos, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) viene promoviendo la masificación del uso del gas a nivel nacional, el uso de Gas Natural Vehicular (GNV), el desarrollo de ductos regionales, promoción de la petroquímica, la incorporación de nuevas tecnologías, el desarrollo de proyectos con energías renovables (hidroelectricidad, energía eólica, energía solar, geotermia) y el desarrollo de fuentes alternativas como los biocombustibles (etanol y biodiesel).

En el caso particular de los Biocombustibles, los primeros pasos dados para la promoción de su uso fueron la promulgación de la Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles (Ley N° 28054, promulgada en el 2003) y su reglamento (D.S. N° 013-2005-EM), y el Reglamento de Comercialización de Biocombustibles (D.S. N° 021-2007-EM), que incluyen obligaciones para las mezclas y que consecuentemente cambiará la demanda local por biocombustibles.

**Cuadro 16: Regulación de biocombustibles**

Nuevos Productos	Porcentajes de Mezcla	Obligatoriedad
GASOHOL Alcohol Carburante (Etanol Anhidro desnaturalizado) en las gasolinas.	Gasohol = 7,8% de Alcohol Carburante + 92,2% de gasolina.	Uso obligatorio a partir de Enero de 2010.
Diesel BX Mezcla de Diesel con Biodiesel.	Diesel B2 = 2% de Biodiesel B100 + 92 % de Diesel 2.  Diesel B5 = 5% de Biodiesel B100 + 95% de Diesel 2 (en reemplazo del Diesel B2).	Uso obligatorio a partir de Enero 2009.  Uso obligatorio a partir de Enero 2011.

De acuerdo con el Reglamento de Comercialización, se introducirá de manera obligatoria la mezcla de diesel y 2 por ciento de biodiesel a partir del 1° de enero del 2009, esta proporción se incrementará a 5 por ciento en enero del 2011. Por otro lado, la mezcla obligatoria de gasolina y 7.8% de etanol se comercializará en todo el país a partir del 1° de enero del 2010.

La demanda nacional de palma aceitera para la mezcla de 5% de biodiesel significa la producción de 60,000 hectáreas. Actualmente la superficie sembrada alcanza unas 28,000 hectáreas y tenemos un déficit de aceite para alimentos que es cubierto con importación de soya. Sin embargo, la producción de palma aceitera se está dinamizando siendo cada vez más los nuevos proyectos y asociaciones de productores que empiezan a invertir en este cultivo. En relación al etanol, el requerimiento del país es de 10,000 hectáreas de caña de azúcar, lo cual demandará no sólo incrementar la productividad en las empresas azucareras, sino que además genera espacio para proyectos de asociaciones de medianos y pequeños productores.

Cabe resaltar que la promoción de los biocombustibles se realiza bajo principios de ordenamiento territorial, garantizando la no afectación de los bosques y áreas protegidas, la preservación de la seguridad

alimentaria, el uso racional del agua y la inclusión de los pequeños productores mediante asociaciones y “Joint ventures”. Estos principios vienen siendo coordinados a través de entidades como el Ministerio del Ambiente, Ministerio de Agricultura y Gobiernos Regionales.

Otro de los aspectos en el desarrollo de este nuevo mercado de biocombustibles son las normas técnicas. Al respecto, cabe indicar que en un esfuerzo de coordinación entre el sector público y privado se ha conformado el Comité de Normas Técnicas Peruanas de Biocombustibles, el mismo que está integrado por entidades como el Ministerio de Energía y Minas, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), las empresas Petroperú, Repsol, Palmas del Espino, Pecsá, la Universidad de la Molina, la Asociación de Representantes Automotrices (ARAPER), la Asociación Peruana de Productores de Azúcar (APPAB), entre otras. Como resultado, ha sido formulada y aprobada por INDECOPI la Norma Técnica Peruana del Biodiesel.

Asimismo, a través de Decreto Legislativo N° 1090 “Patrimonio Forestal Nacional y de Fauna Silvestre”, aprobado en el 2008 en el marco de las normas para la implementación del TLC, se promueve la reforestación y forestación haciendo mención específica a que debe estimularse en la Amazonía plantaciones forestales para el aprovechamiento industrial de palma aceitera, caña brava, caucho y otros.

## 6. Comentarios finales

Como se ha mostrado en el trabajo, hay iniciativas unilaterales que el país tomó en el contexto de liberalización y apertura de los años 90 en los temas laboral, ambiental y desarrollo sostenible. Algunos tratados internacionales laborales y medioambientales se suscribieron antes del TLC con Estados Unidos, y también se dieron leyes domésticas relacionadas.

Una iniciativa importante a nivel internacional estuvo referida al tema de conocimientos tradicionales y biodiversidad, donde se tuvo un cierto liderazgo a nivel andino. Pero, a pesar de estas dinámicas impulsadas por actores desde la agenda interna, lo fundamental estuvo dado por la condicionalidad externa.

De un lado, las exigencias de la Unión Europea para ser beneficiario del SGP-plus; de otro, los compromisos asumidos en el TLC con Estados Unidos — especialmente en sus adendas laboral y medioambiental — han sido determinantes, debido a que ante la violación de los estándares establecidos se aplican penalidades que pueden llegar hasta la pérdida de un mercado principal, a diferencia de la situación previa.

En el contexto de la agenda de implementación del TLC con Estados Unidos, se dieron un conjunto de dispositivos que implicaban una profundización de la reforma de los noventa. Los actores que impulsaron la liberalización y la apertura así como los TLCs, en este último periodo están tratando de crear legislación nacional que flexibilice — aún parcialmente — el cumplimiento de los elevados estándares que ellos ya habían aceptado como costo a cambio de mantener la estrategia de desarrollo en curso.

Esta “agenda interna” implica leyes que puedan propiciar la deforestación y afectar el cambio climático, priorizando la inversión en amplias zonas de la selva con fines de explotación forestal (sectores sensibles como la caoba) y también para la generación de biocombustibles (en base a palma aceitera).

También se generan potenciales conflictos en el tema de seguridad alimentaria, ya que se cambió la histórica posición del país de defensa de los conocimientos tradicionales y la biodiversidad (y recientemente fomento del biocomercio), por “lobbies” exitosos en el Ministerio de Agricultura que permitió un trato amigable a los transgénicos (cambiando inclusive la votación en un foro internacional).

Estamos entonces en un periodo de definiciones, con desenlace incierto. La coalición que impulsó la liberalización y TLCs, apoya ahora un intento de no solo mantener sino profundizar la estrategia de los noventa, buscando evitar o matizar el cumplimiento de los elevados estándares a los que se ha comprometido cumplir el país. La coalición que se opuso a la liberalización de los TLCs y fue derrotada en esas oportunidades, ahora ha encontrado nuevos aliados. Comunidades campesinas y de la selva y actores regionales, se oponen a la nueva estrategia, lo que complicará la implementación del propio TLC.

Aún sin estos problemas adicionales, ya era muy difícil el cumplimiento sobre todo de los estándares laborales, dado los factores estructurales de la economía peruana donde predomina el sector informal y la micro y pequeña empresa, y un incipiente grado de sindicalización y fuerza de trabajo asalariada.

Las definiciones de estos conflictos, tendrán efectos en la propia agenda externa del país en los temas de desarrollo sostenible. Pero, los temas de seguridad alimentaria y energética, parecen ser aspectos que continuarán siendo relevantes en la agenda futura.

## Bibliografía

Araoz, Mercedes. “Protocolo de Enmienda al Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos.” Presentación en el Congreso de la República, Lima, 2007.

Congreso de la República del Perú, Comisión Agraria. “Dictamen recaído en los proyectos de Ley N° 840-2006-PE y N° 690-2006-CR que propone modificar la Ley N° 28852 de Promoción de la Inversión Privada en Reforestación y Agroforestería.” Lima: Congreso de la República del Perú, 2007.

Gobierno del Perú y Gobierno de los Estados Unidos. Protocolo de Enmienda al Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos. 2007.

Gobierno del Perú y Gobierno de los Estados Unidos. Texto del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos. 2006.

Eguiguren Praeli, Francisco José. “Informe Jurídico. Análisis de la conformidad constitucional del uso de las facultades legislativas otorgadas por el Congreso al Poder Ejecutivo mediante la Ley N° 29157”. OXFAM América. Lima, 05 de agosto de 2008.

Fairlie, Alan. *Costos y Beneficios del TLC con Estados Unidos*. Lima: Friedrich Ebert/Red Latinoamericana de Política Comercial – LATN, 2005.

Fairlie, Alan. *Los países Andinos Frente al TLC y la Comunidad Sudamericana de Naciones*. Lima: Friedrich Ebert/Red Latinoamericana de Política Comercial – LATN, 2006.

Fairlie, Alan, Queija, Sandra y Rasmussen, Milagros. *Tratado de Libre Comercio: Un Balance Crítico*. Lima: Red Latinoamericana de Política Comercial – LATN/CISEPA, 2006.

Instituto Nacional de Recursos Naturales. “Boletín de noticias” Lima: INRENA, 6 de julio de 2007.

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. “TLC Perú-EE.UU: Informe de las negociaciones,” Presentación del Vice Ministro de Comercio Exterior en el Congreso de la República, Lima: MINCETUR, 2004.

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo “TLC Perú-EE.UU” Presentación del Ministro de Comercio Exterior ante el Congreso de la República. Lima: MINCETUR, 2005.

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. “Análisis del Impacto del Tratado de Libre Comercio Perú- Estados Unidos”. Lima: MINCETUR, 2005.

Moron, Eduardo. “Evaluación del impacto del TLC con EE.UU. en la economía peruana.” Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2005.

Secretaría General de la Comunidad Andina. “Análisis de las diferentes disciplinas comerciales que se negocian en el TLC con Estados Unidos y su posible impacto en la normativa andina”. Documento informativos SG/di 657. Lima: CAN, 2004.

Secretaría General de la Comunidad Andina. “Elementos para una evaluación del Tratado de Libre Comercio de Colombia y Perú con los Estados Unidos de América, frente al Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Andina.” Documento de Trabajo SG/dt 337/Rev. Lima: CAN, 2006.

OMC 2003 “Aplicación del párrafo 6 de la Declaración de Doha Relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la salud Pública”. Decisión de 30 de agosto de 2003.